

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

Т. М. ТАРАСЕНКО

**ПОЛІТИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ**

МОНОГРАФІЯ

Дніпро  
ГРАНІ  
2020

УДК 352.07:347.447.52

Т 19

*Рекомендовано Вченою радою Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (протокол № 06/236 від 29 вересня 2020 р.)*

**Рецензенти:**

**Баиштанник Віталій Володимирович**, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри права та європейської інтеграції Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

**Голубь Валерія Володимирівна**, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин Національної академії державного управління при Президентові України;

**Руденко Ольга Мстиславівна**, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та менеджменту організацій Національного університету «Чернігівська політехніка».

**Тарасенко Т. М.**

**Т 19** Політична відповідальність у сфері місцевого самоврядування України : монографія / Тетяна Миколаївна Тарасенко. – Дніпро : ГРАНІ, 2020. – 403 с.

**ISBN 978-617-7351-68-8**

Розкрито особливості політичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування як форми публічної влади. Систематизовано та узагальнено теоретичні підходи до розгляду політичної відповідальності в міждисциплінарному науковому дискурсі та визначено публічноуправлінський контекст її дослідження в місцевому самоврядуванні. Розглянуто сучасний зарубіжний досвід запровадження політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні та історичний досвід України в цій сфері. Особливу увагу приділено аналізу політичної відповідальності в сучасній системі місцевого самоврядування в Україні. Обґрунтовано перспективи розвитку політичної відповідальності на основі реалізації концепту «відповідальності» в системі європейських стандартів місцевого самоврядування, врахування дискреційності влади місцевого самоврядування, формування інституціональної поведінки виборних осіб органів місцевого самоврядування. Запропоновано ціннісно-цільову концепцію політичної відповідальності як чинник раціоналізації управління публічними справами в інтересах «місцевого населення».

Для слухачів, студентів, науковців, публічних службовців, депутатів місцевих рад, фахівців у сфері публічного управління.

**УДК 352.07:347.447.52**

ISBN 978-617-7351-68-8

© Тарасенко Т. М., 2020

© ГРАНІ, 2020

© ДРІДУ НАДУ, 2020

## ЗМІСТ

|  |     |
|--|-----|
| <b>ВСТУП</b> .....   | 5   |
| <b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b> .....  | 10  |
| 1.1. Політична відповідальність у науковому міждисциплінарному дискурсі .....  | 10  |
| 1.2. Поняття «політична відповідальність» у контексті досліджень публічного управління .....   | 26  |
| 1.3. Особливості визначення політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні .....   | 44  |
| 1.4. Методологія аналізу політичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування .....  | 60  |
| <br>   |     |
| <b>РОЗДІЛ 2. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ ТА ЙОГО АДАПТАЦІЯ В УКРАЇНІ</b> .....                                     | 81  |
| 2.1. Інститут політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні європейських держав зі сталими традиціями демократії: виміри реалізації ідеї відповідальної влади ..... | 81  |
| 2.2. Практика застосування політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні окремих держав Європейського Союзу пострадянського та постсоціалістичного простору .....   | 102 |
| 2.3. Досвід пострадянських країн щодо регулювання політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні: загрози та здобутки .....  | 124 |
| 2.4. Політична відповідальність в Україні в контексті розмежування її з іншими видами відповідальності в публічній сфері .....   | 141 |
| <br>   |     |
| <b>РОЗДІЛ 3. НАЦІОНАЛЬНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b> .....   | 160 |
| 3.1. Прояви політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні на українських землях в XI – XVIII ст. ....   | 160 |
| 3.2. Ознаки політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні в період перебування українських земель у складі імперських держав XVIII – початку XX ст. ....            | 169 |

|  |     |
|--|-----|
| 3.3. Реалізація в Україні радянського експерименту політичної відповідальності органів державної влади та державного управління .... | 185 |
|--|-----|

|   |            |
|---|------------|
| <b>РОЗДІЛ 4. ПОЛІТИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ .....</b> | <b>200</b> |
|---|------------|

|   |     |
|---|-----|
| 4.1. Закріплення політичної відповідальності в процесі визначення конституційно-правових засад місцевого самоврядування в Україні ..... | 200 |
|---|-----|

|  |     |
|--|-----|
| 4.2. Політична відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування ..... | 212 |
|--|-----|

|   |     |
|---|-----|
| 4.3. Політична відповідальність головної посадової особи територіальної громади ..... | 230 |
|---|-----|

|  |     |
|--|-----|
| 4.4. Громадський контроль за діяльністю органів і виборних осіб місцевого самоврядування як спосіб забезпечення їх політичної відповідальності ..... | 243 |
|--|-----|

|   |            |
|---|------------|
| <b>РОЗДІЛ 5. РОЗВИТОК ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ ЯК УМОВА ЗМІЦНЕННЯ ЦІННОСТЕЙ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ .....</b> | <b>257</b> |
|---|------------|

|  |     |
|--|-----|
| 5.1. Концепт «відповідальність» в системі європейських стандартів місцевого самоврядування та перспективи розвитку політичної відповідальності в Україні ..... | 257 |
|--|-----|

|  |     |
|--|-----|
| 5.2. Дискреційна влада органів місцевого самоврядування як фактор втілення концепту «діяльність під власну відповідальність в інтересах місцевого населення» ..... | 277 |
|--|-----|

|   |     |
|---|-----|
| 5.3. Політична відповідальність у формуванні інституціональної поведінки виборних осіб органів місцевого самоврядування ..... | 292 |
|---|-----|

|   |     |
|---|-----|
| 5.4. Ціннісно-цільова концепція політичної відповідальності як чинник раціоналізації управління публічними справами в інтересах місцевого населення ..... | 303 |
|---|-----|

|                       |            |
|-----------------------|------------|
| <b>ВИСНОВКИ .....</b> | <b>314</b> |
|-----------------------|------------|

|   |            |
|---|------------|
| <b>СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ .....</b> | <b>330</b> |
|---|------------|

|                      |            |
|----------------------|------------|
| <b>ДОДАТКИ .....</b> | <b>393</b> |
|----------------------|------------|

## ВСТУП

Сучасна теорія та практика публічного управління концентрує увагу на пошуку засобів досягнення оптимального балансу повноважень, ресурсів та відповідальності. Належне втілення концепту публічності як уособлення сучасного бачення ціннісного та діяльнісного змісту управління розвитком держави, суспільства, громади актуалізує проблему відповідальності публічної влади за ефективність державної, місцевої політики, належне представлення й реалізацію інтересів і потреб громадянина на державному та місцевому рівнях.

Процес децентралізації влади в країнах із різним рівнем розвитку інститутів демократії має наслідком функціональне посилення місцевого самоврядування як форми публічної влади, що передбачає необхідність оновлення форм і засобів регулювання політичної відповідальності у цій сфері. Ідея політичної відповідальності вбудована в саме визначення місцевого самоврядування й розкривається через власну відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування за результати їх управління публічними справами в інтересах місцевого населення. Роль місцевого та регіонального самоврядування у вирішенні значної кількості публічних справ актуалізує необхідність дослідження сутності, форм, засобів та зовнішніх проявів політичної відповідальності у цій сфері.

Особливого значення в умовах трансформаційних змін української системи місцевого самоврядування набуває врахування європейських, міжнародних стандартів місцевого самоврядування. Цей фактор набуває важливого значення з огляду на те, що ці зміни значно відстають від зростаючих суспільних потреб у сфері реалізації прав, свобод, законних інтересів, пов'язаних із вирішенням питань місцевого значення, та забезпечення відповідальності публічної влади.

Утвердження політичної відповідальності нерозривно пов'язується зі зміцненням статусу виборних органів і осіб місцевого самоврядування, а також статусу громади. Політична відповідальність як вид соціальної відповідальності має особливе значення для розвитку форм представницької та прямої демократії, реалізації принципів місцевого самоврядування. Особливої уваги потребує розгляд цього публічноуправлінського інституту як ціннісного критерію та показника якості публічного управління, зокрема стосовно втілення принципу народовладдя у вирішенні питань місцевого значення.

Практика місцевого самоврядування виявляє значні проблеми, пов'язані з відповідальністю влади, відсутністю її реальної «затребуваності» в системі органів місцевого самоврядування з одночасним високим рівнем її суспільного

очікування як однієї з основних рис діяльності представників органів місцевого самоврядування. Нині можна відзначити загострення суперечності між поглибленням процесу демократизації як ключової характеристики місцевого самоврядування та низьким рівнем відповідальності його органів та посадовців за свою діяльність. Сплеск активності громадянського суспільства в Україні протягом останніх років значною мірою є реакцією на поглиблення розриву між очікуваннями й зусиллями різних інститутів цього суспільства та здатністю й можливістю публічної влади задовольнити його сподівання.

Проблема відповідальності публічної влади в Україні як одна з основних перешкод на шляху досягнення її ефективності вимагає більшої уваги науковців, передусім стосовно розробки методології її дослідження. Ключовим постає питання про відповідальність органів публічної влади за результати їх діяльності щодо забезпечення гідних умов життя громадян. Зазначене відкриває нові аспекти та напрями дослідження інституту політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування в предметному полі публічноуправлінської науки.

Проблематика відповідальності в системі місцевого самоврядування знаходить висвітлення у дослідженнях таких українських і зарубіжних науковців, як: В. Авілов, В. Бондаренко, І. Галіахметов, В. Гецько, Ю. Глизь, В. Засадко, Н. Калинець, Б. Калиновський, Ю. Каплан, С. Кожушко, А. Козаченко, В. Куйбіда, О. Лиска, М. Мокеєв, М.-А. Монтан (М.-А. Montane), О. Петришин, П. Пилипишин, Я. Печенка, П. Покатаєв, М. Рудакевич, О. Рудакевич, Я. Сандул, Т. Слободяник, Л. Смолова, В. Топузов, Д. Хріпливець, В. Чурсін, В. Шушулкова, В. Яцук та ін. До політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування у своїх працях звертались А. Агапонов, Р. Гаріпов, І. Доля, В. Колюх, В. Куйбіда, О. Майборода, В. Мельниченко, О. Новоселов, Л. Смолова, Т. Слободяник, Ю. Стрілець, Д. Хріпливець та ін.

Різні питання організації та функціонування місцевого самоврядування, важливі для побудови відносин відповідальності у цій сфері, розглядали у своїх працях М. Баймуратов, О. Батанов, Л. Белкін, П. Біленчук, В. Борденюк, Є. Бородін, А. Бучинська, Х. Бйорн (Н. Bjørnå), В. Вакуленко, В. Величко, В. Віліжінський, О. Вовк, Х. Вольман (Н. Wollman), П. Ворона, Н. Гончарук, В. Гошовська, В. Грובה, П. Діхтієвський, С. Доброжанський, І. Дробот, О. Дурман, Н. Захарчин, В. Кампо, В. Кіселичник, М. Кобаса, В. Кравченко, А. Кузнецов, О. Кулешов, І. Лопушинський, О. Мельник, В. Місюра, Т. Міхеєва, В. Овчаренко, В. Олуйко, М. Орлатий, С. Орлов, О. Петришин, В. Погорілко, Л. Прокопенко, А. Пугач, Б. Раян (В. Ryan), О. Роговенко,

С. Серьогін, В. Сиченко, Р. Сметанін, О. Черемісін, В. Шарий, Ю. Шпак, Н. Шпортюк, О. Штиршов, П. Шрьодер та ін.

Ідея суспільного договору як основа регулювання відносин у суспільстві започаткована в працях Т. Гоббса, Д. Локка, Ж.-Ж. Руссо, І. Канта. Філософські підходи до відповідальності влади сформовані в працях М. Вебера, Г. Йонаса, І. Канта, К. Ясперса та ін. Проблема відповідальності в умовах змін буття сучасної людини і суспільства знаходить відображення в працях К.-О. Апеля, А. Ермоленка, І. Осипова, А.-М. Янга та ін. Сучасні проблеми розвитку демократії знаходять філософське осмислення в публікаціях Е. Балібара, Дж. Роулз, А. Сена, Н. Урбінаті та ін.

Наукові погляди на політичну відповідальність в міждисциплінарному дискурсі (державне управління, право, політика, філософія) обґрунтовували такі вітчизняні та зарубіжні науковці: Л. Адашис, П. Альбертіні (P. Albertini), Х. Арентт, Е. Афонін, В. Багдасарян, Л. Балущка, Н. Батанова, Х. Бідегаре (С. Bidégaray), О. Бо (O. Beaud), Л. Брієр (L. Brière), О. Валєвський, А. Васкес-Арройо (A. Y. Vázquez-Arroyo), Е. Вердьє (É. Verdier), Х. Голинська, В. Голубь, Л. Гонюкова, С. Дубенко, Р. Жмудський, Б. Зеленко, Д. Ковальов, В. Козаков, Н. Колосова, Д. Комягін, В. Корнієнко, О. Красненко, В. Кремень, І. Кресіна, Г. Малкіна, В. Мельниченко, Ю. Мельник, Е. Міяр, Т. Неприцька, Ю. Нисневич, П. Печерський, М. Пірен, Н. Плахотнюк, А. Пономаренко, О. Проценко, В. Пужа (V. Pujas), В. Руссель (V. Roussel), О. Рябченко, В. Савін, М. Самуйлік, О. Сахань, Ф. Сегюр (Ph. Ségur), Д. Селермайєр (D. Selertmajer), В. Серебряніков, А. Сіне (A. Siné), В. Співак, С. Сулакшин, О. Сушинський, В. Шнебель (V. Schnebel), Л. Тимофєєва, Б. Ткач, Д. Томільцева, В. Торяник, І. Халдай, О. Чепус, І. Черленяк, О. Черниш, В. Шахов, Дж. Шифф (J. Schiff), Р. Штайнер (R. Steiner) та ін.

Відповідальність органів державної влади досліджували Р. Гаріпов, В. Лобас, В. Лола, О. Мельник, Н. Нижник, Н. Плахотнюк, М. Пірен, І. Савченко, О. Титаренко, С. Рабінович та ін. Крім того, багатоаспектність теорії та практики публічного управління знаходить відображення в міждисциплінарних наукових розробках: дискреційні повноваження, акти органів публічної влади (Н. Армаш, В. Венгер, А. Грінь, О. Ільницький, В. Капіцин, Д. Кобильник, Н. Писаренко, О. Танасюк, О. Шерстобоев); правові, політичні, філософські аспекти публічної влади, управління (Н. Іванчук, В. Кравчук, Ю. Педько, В. Погорілко, О. Коваль, Ю. Тихомиров, М. Козюбра, Р. Балабан, Р. Кобець, О. Коган, Й. Койман (J. Koorman)) та ін.

Положення теорії державного управління, осмислення доктрини «публічності» в управлінні, які дозволяють більш ґрунтовно підійти до

розгляду відповідальності в системі публічного управління, досліджували Г. Атаманчук, В. Баштанник, І. Бондаренко, В. Борденюк, Т. Бутирська, Т. Василевська, О. Васильченко, С. Гайдученко, Г. Голубєва, Д. Дзвінчук, С. Дубенко, В. Карлова, В. Козаков, О. Крюков, К. Линьов, А. Любченко, В. Малиновський, В. Мельниченко, О. Оболонський, І. Понкін, О. Пухкал, М. Рудакевич, Ю. Сурмін та ін.

Полідисциплінарність наукових здобутків зазначених авторів дозволяє взяти на озброєння основні світоглядні орієнтири на побудову суспільних відносин у сфері реалізації завдань і функцій держави, діяльності органів публічної влади відповідно до інтересів, запитів суспільства та потреб його розвитку. Одночасно можна зазначити, що питання політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування ще не знайшло комплексного розв'язання в наукових працях вітчизняних дослідників. Відсутність узагальнених проблемно-орієнтованих досліджень підсилює науковий інтерес до подальших теоретичних розвідок, поглиблення знань у цій сфері.

Водночас існують фактори, які ускладнюють здійснення дослідження політичної відповідальності. Вони зумовлені гостротою наукової дискусії щодо співвідношення політичної відповідальності з іншими видами відповідальності, насамперед конституційно-правовою відповідальністю, а також високим рівнем її доктринального змісту та відповідно труднощами практичного втілення.

Значущість визначення нових ідей, пошуку більш відповідних сучасному стану суспільних відносин форм і засобів регулювання відповідальності суб'єктів владних повноважень зумовлюється практичними проблемами функціонування сучасної системи місцевого самоврядування та потребами підвищення її ефективності щодо забезпечення якості життя людини.

Головною ідеєю монографії є розкриття політичної відповідальності як ціннісної категорії місцевого самоврядування не лише з точки зору демократичності, а ще і з позиції якості управління публічними справами в інтересах місцевого населення. Мова йде про авторське визначення концептуальних засад інституту політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні з урахуванням можливостей її впливу на раціоналізацію публічного управління у цій сфері, ефективність втілення визнаних та підтриманих громадянами цілей розвитку територіальної громади. Важливим тут видається актуалізація позитивного змісту цієї відповідальності для зміцнення морального складника публічно-владних відносин та відповідних політико-управлінських рішень. На наш погляд, це пов'язано з нагальною потребою в нових історичних умовах повернутися до «природних» теорій побудови договірних відносин держави і суспільства щодо втілення основних



свобод людини і громадянина, реалізації законних очікувань суспільства на гідні умови життя. Політична відповідальність здатна урівноважити духовно-моральний та раціональний зміст процесу реалізації публічної влади.

Монографія має практичну значущість для науковців сфери публічного управління та суміжних галузей знань, публічних службовців, органів місцевого самоврядування. Дослідження буде корисним для викладачів, студентів закладів вищої освіти, слухачів системи професійного навчання публічних службовців.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 1.1. Політична відповідальність у науковому міждисциплінарному дискурсі

Відповідальність як основний вимір дій у сфері регулювання та управління публічними справами містить невичерпний перелік можливостей теоретичного осмислення проблем розвитку держави та суспільства. Відповідальність у цілому є конститутивним мірилом усіх суспільних дій [546, с. 249]. Останніми десятиліттями відбулися значні зміни поглядів на роль держави в управлінні суспільним розвитком. Це має вирішальне значення для функціонування органів публічної влади, вибору засобів реалізації завдань і функцій держави, побудови відносин з громадянином та суспільством. Орієнтування на зміцнення демократичних засад управління, розвиток різних типів демократії – демократії представництва», демократії участі, дорадчої демократії, демократії взаємодії, моніторингової демократії, цифрової демократії (датакратії) зумовлює зміни в побудові відносин між учасниками управління публічними справами в різних сферах суспільного життя. Публічність як ключовий концепт сучасного бачення характеру діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування вимагає відповідних підходів до регулювання відносин відповідальності в системі публічної влади.

Сучасний стан справ характеризується загостренням суперечності між подальшим демократичним розвитком, урізноманітненням форм демократії на національному, регіональному, місцевому рівнях та зниженням рівня відповідальності влади за результати своєї діяльності на всіх рівнях управління. Ця тенденція є спільною для країн із різним рівнем демократії, хоча причини цього різняться й залежать від факторів політичного, економічного, соціального, історичного, культурного характеру. Низький рівень довіри громадян до влади в Україні, що сягає критичної межі, зумовлений, передусім, розчаруванням від невиконаних програм розвитку держави, недотримання пріоритетів внутрішньої та зовнішньої політики, незавершеності більшості реформ за весь час сучасного періоду незалежності. Для підтвердження зазначеного в площині теоретичних міркувань підкреслимо, що критерієм ефективності функціонування держави є:

- рівень забезпечення державою легітимності вищої публічної влади та рівень визнання населенням легітимності держави;
- ступінь зв'язаності держави публічними інтересами та ступінь їх реалізованості в державному управлінні;
- відповідність функціонування держави суспільним очікуванням, потребам розвитку в різних сферах суспільних відносин (зокрема, за критерієм забезпечення якості життя населення); співвідношення очікувань населення від влади та реальності (мова йде про соціальну ефективність) [321, с. 89].

Ці критерії повною мірою відображають проблемне поле політичної відповідальності органів публічної влади та стосуються місцевого самоврядування як особливої форми публічної влади, що актуалізує проблему переосмислення підходів до розгляду цього виду відповідальності в сучасних умовах.

Складність дослідження обумовлюється різноманітністю наукових поглядів на зміст, форми політичної відповідальності, її місце у класифікації видів відповідальності. У наукових працях визнається, що труднощі її визначення знаходять прояв у таких напрямках, як: рівень відчуття відповідальності, оскільки вона є «засобом» дії, контролю, тиску, впливу; предмет цієї відповідальності; природа, адже існує суперечність між твердженням про техніко-правову природу політичної відповідальності та тенденцією вважати, що вона може виходити за межі конституційних правил відповідно до політичної гри [588]. Такі розбіжності поглядів значною мірою пояснюються природою політичної відповідальності, яка охоплює політичний, соціальний, психологічний, моральний, ідеологічний чинники, а також правові норми як основу для визначення наслідків для відповідних суб'єктів та механізмів її реалізації. Так, з точки зору права вона розглядається «з позиції ретроспективних і перспективних діянь, із мотивів їхньої відповідності не тільки букві закону, а також його сутності (духу) та справедливості» [445, с. 20]. Загалом наукова полеміка охоплює питання як предмета, так і суб'єктів цієї відповідальності. Відповідно все більш очевидною стає потреба розширення міждисциплінарних основ дослідження політичної відповідальності органів публічної влади, визначення інструментарію вивчення її правових, управлінських, моральних, економічних аспектів.

Аналіз існуючих визначень у різних галузях знань дозволяє систематизувати основні ознаки політичної відповідальності, які виокремлюють дослідники (додаток А). Ці особливості можна представити на основі поділу за критерієм акцентування уваги на виокремленні її позитивного

або негативного характеру. Так, висвітлення позитивної спрямованості політичної відповідальності розкривається в таких дефініціях:

– *правовий механізм присвоєння цінності поведінки певного суб'єкта щодо його зобов'язання відповідати за виконання своїх функцій в порядку, визначеному Конституцією [586, с. 17] (уряду перед парламентом) (тут і далі переклад Т.Т.);*

– зобов'язання власника політичного мандату за його здійснення перед тими, від кого він його отримав [575];

– відповідальність перед народом органів та посадових осіб за ефективне державне керівництво [190, с. 8];

– будь-яка форма відповідальності політики, незалежно від методик забезпечення на законних підставах, *концепція якої є суто доктринальною, умовно побудованою; [552, с. 2, 8–9];*

– *взаємодія* влади та народу, що спирається на спільну залежність від їх основоположних політичних інтересів, *необхідність* виконання взятих зобов'язань і дотримання спільно встановлених правил, *готовність* прийняття санкцій у випадку порушення політичного договору [494, с. 10];

– *пошук оптимальної структури суспільних залежностей між інститутами влади та народом, конструювання механізму підтримки їх відповідального стану стосовно цілей суспільного розвитку [494, с. 7];*

– відповідальність за цільове здійснення політичного представництва [247];

– усвідомлення відповідальної залежності політичних лідерів, суб'єкта владних відносин щодо здійснення *колективно виробленого курсу, виконання обіцянок, наданих виборцям [313, с. 75];*

– прояв соціальної відповідальності суб'єктів політики за наслідки їх політичної діяльності, *глибоке усвідомлення суб'єктами влади й управління життєво важливих інтересів суспільства і країни, свого покликання боротися за їх здійснення, здатність виробляти якісну політику, приймати професійні рішення, здійснювати їх з максимальною користю заради загального блага [181, с. 117];*

– *необхідність усвідомлення значущості своїх дій та здійснення здійснення своєї діяльності з урахуванням її суспільної оцінки [212, с. 514];*

– відповідальність політиків *за вирішення проблем соціального захисту населення; відповідальність влади за розвиток суспільства, реалізацію прав громадян [429, с. 629];*

– різновид соціальної відповідальності, що виникає в процесі діяльності, пов'язаної з організацією та розвитком державної влади,

здійсненню політики, яка *відображає прогресивні напрями та мету розвитку суспільства* [417, с. 18];

– вид соціальної відповідальності, яка полягає у відповідності дій суб'єктів політики *суспільним вимогам щодо здійснення публічної влади* [240, с. 29];

– виконання декларованих програмних цілей і взятих зобов'язань, визнання своїх помилок та звіт за допущені прорахунки; її механізмами є заходи, які дають можливість впливами на владу, корегувати політичний процес *відповідно до вимог суспільства, обіцянок влади* [21, с. 172];

– відповідальність за дотримання та захист прав і свобод людини і громадянина, дотримання принципу конституціоналізму при прийнятті політичних рішень та їх реалізації в *діях з управління справами суспільства і держави*; відповідальність за *політичні, економічні та соціальні наслідки для громадян, які є результатом цих рішень і дій* [268, с. 69];

– відповідальність влади перед суспільством за *ефективне керівництво державою*, яке забезпечує її рух вперед в економічній, духовно-моральній, соціальній, інших сферах; виконання проголошених цілей, програм, зобов'язань, обіцянок, постійний звіт за справи, реагування на проблеми громадян, спілкування з ними, визнання своїх помилок та їх виправлення [187, с. 58];

– попит суспільства до політиків за неповернення політичного кредиту та можливу шкоду громадянам і державі; *захист соціуму загалом та окремих його членів як необхідна умова для розвитку суспільного вибору*, індикатор демократичного стану суспільства; відповідальність всіх суб'єктів політичного процесу перед законом і суспільством за надані зобов'язання за допомогою підзвітності та виконання морального обов'язку [138, с. 138, 140];

– обов'язок обраної на виборах особи виконати свої передвиборні обіцянки, поточні накази, вимоги виборців та понести покарання в разі їх невиконання або неналежного виконання, *обов'язок, гарантований відповідними правами виборців* [440];

– відповідність обіцянок політиків їх реальній практиці, *співвідношення між реальними проблемами в суспільстві та їх усвідомленням політиками* [210, с. 128];

– усвідомлення відповідальної залежності політичного лідера, суб'єкта владних відносин у діяльності зі здійсненню *колективно виробленого курсу*, виконання передвиборної програми, обіцянок перед електоратом [4, с. 17];

– обов'язок суб'єкта приймати рішення і здійснювати дії з метою належної реалізації своїх політичних повноважень (політичного мандата) і зазнавати несприятливі наслідки в разі невиконання або неналежного їх виконання [154, с. 88];

– прагнення політиків до збігу їх ідеології та політичної практики в розгортанні політичного процесу [292];

– триєдиний характер: відповідальність за чуйність, *сприйнятливість до викликів часу, суспільства та своєчасність висування й чітке формулювання назрілих проблем або проблем, які тільки насуваються*; відповідальність за рішення, які мають приймати на основі широкого суспільного обговорення; *відповідальність за політичний дискурс як професійний обов'язок політика* [418];

– відповідність процесу, проявів, наслідків діяльності суб'єктів політики правилам політичного життя, визнанням нормам публічної влади, враховуючи інтереси суспільства і держави [302, с. 78–79];

– *форма управління, найкраще закріплена в демократичних принципах, що дозволяє здійснювати політичний контроль або нагляд* [598].

Прикладом підкреслення негативних ознак політичної відповідальності є такі її тлумачення:

– відповідальність усього режиму держави перед власним народом, коли *громадянське суспільство реалізує право на опір* правлячій верхівці та державній владі через революцію та повалення влади [190, с. 8];

– порівняння з ідеєю звільнення [588];

– негатив легітимності [554, с. 139];

– сукупність легітимних політичних заходів, які забезпечують виконання владою прийнятих зобов'язань, обіцянок і схвалених суспільством програм [473, с. 4];

– визначають за доцільність або недоцільність [490, с. 182];

– один із видів публічної відповідальності за неспроможність органів державної влади та посадових осіб розробити та втілити в життя політику, яка *відображає прогресивні напрями розвитку суспільства, максимально корисні для блага людей* [236, с. 139];

– *відповідальність за «неефективну поведінку»*, де санкцією є відставка чи інше усунення від виконання публічно-владних повноважень та функцій [445, с. 20];

– відповідальність за неналежну реалізацію тих владних повноважень, які ті чи інші особи отримали від народу як єдиного джерела влади, мірою політичної відповідальності є відсторонення від влади тих осіб,

які неналежним чином здійснювали свої функції, але в їх діях немає ознак складу конституційного делікту (в іншому випадку мова має йти не про політичну, а про конституційну відповідальність) [187, с. 58];

– сукупність заходів, що спонукають владу відповідати «договору» між владою і суспільством – законам; примушення влади виконувати взяті зобов'язання, обіцянки і *схвалені суспільством програми*; засоби впливу на суб'єктів влади і їх політику, які дають змогу домагатися коригування або заміни політичного курсу, усунення від влади негідних і нездатних діячів [421];

– форма відплати за ті дії або рішення, які призвели до *несприятливих наслідків для суспільства*, окремих страт цього суспільства або окремих осіб [225];

– забезпечення відповідальності за обман виборців, невиконання передвиборчих обіцянок, неналежне служіння своїм виборцям; сукупність відносин «виборець (населення) – виборна особа»; стосовно публічної особи, яку не обирають, а призначають, сукупність відносин ширше ніж просто виборці, тут мова йде про все населення [442, с. 9];

– відповідальність органів державної влади і посадових осіб перед народом, населенням відповідної території виражається в їх *нездатності виробляти і здійснювати політику, приймати і виконувати рішення з максимальною користю для блага людей* [415, с. 64].

У поглядах на політичну відповідальність прослідковується увага дослідників до питання встановлення її зв'язку з нормою права, з юридичною відповідальністю або загального визначення ідеї відповідальності влади перед народом як джерелом влади, що спирається на суспільні норми, цінності.

Перелічені вище визначення ілюструють акцентування уваги на різних гранях прояву політичної відповідальності: ознаках, предметі, суб'єктах; сторонах, перед якими її несуть, засобах забезпечення; співвідношенні з іншими видами відповідальності. Таким чином, до суб'єктів політичної відповідальності науковці відносять:

- суб'єкти політики;
- суб'єкти владних відносин;
- суб'єкти влади та управління;
- політичних лідерів;
- вищих посадових осіб;
- публічно-владні інституції влади;
- політичні інститути публічної влади;
- органи державної влади та посадових осіб;
- суб'єкти політичного процесу;

- обраних на виборах владних осіб;
- призначених владних осіб;
- всіх публічних посадових осіб;
- політиків.

Існує і більш широкий розгляд цих суб'єктів, як-от держава перед суспільством чи суспільство перед державою. У цьому випадку мова йде про загальний підхід до виокремлення сторін відповідальності у відносинах держава – суспільство. В умовах коли мова йде про всі суб'єкти, які беруть участь у розробці, реалізації політичних рішень (органи публічної влади, інститути громадянського суспільства, представники бізнесу), відбувається значне розширення кола суб'єктів такої відповідальності. Особливо яскраво це прослідковується в контексті розвитку теорії публічного управління з точки зору поглиблення принципів, засобів публічності в регулюванні та управлінні справами суспільства.

Ключовими моментами для розкриття предмета політичної відповідальності, які можна покласти в основу визначення основних критеріїв відокремлення її від інших видів, є наголошення на відповідальності суб'єктів публічно-владних відносин:

- за здійснення колективно виробленого курсу, виконання обіцянок, наданих виборцям;
- усвідомлення важливих інтересів суспільства і країни та їх реалізацію з максимальною користю для загального блага;
- вирішення проблем соціального захисту населення, розвиток суспільства, реалізацію прав громадян;
- формування та реалізацію політики, яка відображає прогресивні напрями розвитку суспільства, мету його розвитку, якнайбільше корисні для блага людей;
- відповідність дій публічної влади суспільним вимогам;
- виконання взятих зобов'язань, обіцянок, схвалених суспільством програм;
- співвідношення між реальними проблемами в суспільстві та їх усвідомленням політиками;
- діяльність зі здійснення колективно виробленого курсу;
- забезпечення реалізації суспільного вибору.

Таке широке за змістом та фундаментальне за ціннісною значущістю бачення предмета політичної відповідальності свідчить про її особливість в регулюванні відносин влади та суспільства на всіх рівнях публічного управління, а також про можливість існування різних її форм. Крім того,



суттєвим є визначення масштабу наслідків, спричинених порушниками цієї відповідальності; мова йде про політичні, економічні та соціальні наслідки рішень і дій органів публічної влади для громадян, суспільства в цілому. У зв'язку із цим важливим є те, що вона розглядається як засіб дії, контролю, тиску, впливу [588]. Важливим є й те, що ця відповідальність значною мірою має перспективний характер, оскільки, передусім, спрямована на забезпечення відповідності дій, рішень суб'єктів владних повноважень визначеному курсу, нормам, слідування очікуваним моделям поведінки. Тим самим підкреслюється її спрямованість на запобігання, зменшення негативних наслідків діяльності цих суб'єктів для життя суспільства та держави. Усе зазначене підтверджує багатогранність обраної проблематики та необхідність міждисциплінарних розвідок із пошуку нових знань.

Окреслюючи предмет політичної відповідальності, А. Сіне зазначає, що вона служить санкціонуванню політичних помилок і дисфункцій політико-адміністративної системи [587, с. 47]. Необхідність урахування нових способів публічних дій зумовлює те, що політична відповідальність спонукає політичних суб'єктів до роздумів про наслідки своїх дій [587, с. 45]. Особливий науковий інтерес викликають спостереження А. Сіне щодо перспектив політичної відповідальності. Їх дослідник пов'язує з пошуком нових форм політичної відповідальності в умовах поглиблення публічного змісту процесу вироблення політики та прийняття політико-управлінських рішень, що знаходить відображення в розширенні кола учасників цього процесу (професійні спільноти, експерти, громадські організації). У таких умовах все складніше визначити того, хто має відповідати за помилки політики [587, с. 53]. Підкреслюючи все більше стирання меж між державним і приватним сектором у сфері формування та реалізації державної політики, А. Сіне зазначає, що на рештках веберівської моделі політичної відповідальності поступово формуються нові норми, які стосуються публічної відповідальності та регулювання проблем політичної системи. Суперечності в регулюванні політичної відповідальності, зокрема спрямування практики в бік криміналізації публічних дій, формують сучасний рух політичної підзвітності. Ця тенденція розглядається як виклик державі та політичним лідерам щодо їх дій стосовно втілення загального суспільного інтересу та суспільного блага [587, с. 54]. Відповідно поява нових форм політичної відповідальності пов'язується з іншими способами регулювання відносин та політичного контролю. Це, на думку А. Сіне, свідчить про те, що в політико-адміністративній системі така відповідальність продовжує залишатися потужним важелем регулювання через інтерналізацію політичних ризиків [587,

с. 56]. У випадку невідомості механізмів інституційного контролю між гілками влади, дослідник вказує на важливість включення різних ініціаторів санкцій політичної відповідальності, наприклад засобів масової інформації. Також підкреслюється значення такого ресурсу в регулюванні політичної системи, як рух осуду [587, с. 57]. Результати дослідження А. Сіне знаходять підтвердження в сучасних процесах розвитку публічного управління, тому є необхідність звернутися до них та продовжити пошуки щодо розкриття нових аспектів, пов'язаних з регулюванням відносин політичної відповідальності. Про це йтиметься в наступних розділах.

Узагальнення існуючих визначень політичної відповідальності, запропонованих вітчизняними й зарубіжними науковцями, дозволяє на ідейно-концептуальному рівні уточнити її сутність таким чином: політична відповідальність є засобом гарантування суспільству забезпечення відповідальності влади за реалізацію спільно (колективно) визнаних цілей і завдань розвитку, формою управління, яка забезпечує здатність суспільства у випадку недовіри до влади обмежити або позбавити її владних повноважень.

Іншими словами, *поняття політичної відповідальності розкривається як через унікальні (відповідальність за представництво та реалізацію суспільних інтересів, цільове використання влади від імені та в інтересах суспільства), так і через стандартні характеристики (регламентація норм поведінки, оцінки рішень, діяльності, бездіяльності, що передбачають дострокове припинення повноважень, розпуск).*

Погоджуємось із думкою Е. Мійара про відсутність існування єдиної справжньої концепції політичної відповідальності, значну міру умовності її визначення, що більше свідчить про її доктринальний характер [552, с. 2, 8 – 9]. Водночас безсумнівним є те, що її забезпечення перебуває в тісному зв'язку з правовою основою побудови держави та суспільства. Важливим щодо цього є висновок про те, що політичну відповідальність слід розглядати як правовий механізм присвоєння цінності певної поведінки суб'єкта щодо зобов'язання відповідати за виконання своїх функцій [586, с. 17]. На наш погляд, цілком виправданим є розгляд цього виду відповідальності не лише як правового механізму, але й як морального механізму присвоєння цінності певної поведінки, яку очікує суспільство від суб'єктів владних повноважень у процесі забезпечення суспільного блага, поступу, реалізації прав і свобод людини та громадянина. Відповідно її ціннісний зміст має розглядатися у світлі забезпечення балансу відносин держави в особі суб'єктів владних повноважень та суспільства щодо цільового використання влади в інтересах народу як єдиного джерела влади. Ця відповідальність є засобом виокремлення статусу

представників влади, правовим і моральним механізмом закріплення цінності поведінки визначених суб'єктів щодо реалізації влади, в основі якої лежить зобов'язання відповідати за наслідки виконання своїх функцій.

Крім того, розглядаючи політичну відповідальність з точки зору її зумовленості нормами права, суттєвим, на наш погляд, є врахування висновку дослідників, що її частіше пов'язують із виконанням не кодифікованих, а конвенційних норм [246, с. 61], тобто норм, виникнення яких пов'язано із суспільним договором.

Отже, ключовою характеристикою політичної відповідальності є її спрямованість на регулювання відносин щодо забезпечення відповідності дій суб'єктів владних відносин інтересам суспільства, загальному благу, прогресивному розвитку суспільства через програми, політику, схвалені суспільством. Пов'язуючи поняття «благо» та «держава», яка забезпечує його досягнення, важливим є підкреслення того, що благо є узагальненою характеристикою державних якостей, мірилом оцінки поступу держави [37, с. 53]. При цьому зміст розуміння блага змінюється в процесі історичного розвитку та залежить від місця й світогляду [37, с. 56]. Сьогодні питання якнайповнішого забезпечення державою суспільного блага займає думки вітчизняних і зарубіжних учених. Висуваються різні прогнози щодо наступних етапів її розвитку: від правової, соціальної до інших форм, зокрема обґрунтовуються концепти моральної держави, держави справедливої [78; 441; 271]. Для сучасного етапу більш поширеним є розгляд блага не для окремої людини, а стосовно людської спільноти, суспільства в цілому, де благо об'єднує суспільство навколо його досягнення.

Бачення категорії блага знаходить своє відображення у роздумах про «публічний інтерес». Поняття «публічний інтерес» – «як вираз усереднених особистих, групових, суспільних інтересів; без їх задоволення неможливо реалізувати приватні інтереси, забезпечити стійкість розвитку держави, суспільства в цілому»; публічний інтерес – «визнаний державою й забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого є умовою й гарантією її існування та розвитку» [466, с. 55 – 56]. Проблема врахування цих інтересів зумовлена передусім складністю їх визначення як таких, подолання суб'єктивності в цьому питанні. Фундаментальність поняття «публічні інтереси» породжує не менш глобальні масштаби його теоретичного осмислення та їх практичного забезпечення. З точки зору правового регулювання публічний інтерес, суспільне благо може бути віднесене до так званих «каучукових» норм, що застосовуються в законодавстві без наведення законодавчого визначення. До таких понять також можуть бути віднесені й

принципи діяльності органів публічної влади, службовців цих органів, наприклад: моральність, сумлінність, доцільність, справедливість тощо. Відповідно багатозначність політичної відповідальності та пов'язаних із нею понять, з точки зору можливості визначення в правових нормах, стикається зі значною вірогідністю віднесення її до так званих каучукових норм.

Крім того, категорія «благо» розкривається через поняття «соціального добробуту, здоров'я, безпеки, соціальної злагоди, рівноваги громадського спокою, впевненості в майбутньому» [37, с. 56 – 57]. Цю категорію розглядають у нерозривній єдності з поняттями «справедливість», «цінність», «свобода сучасної людини» (у політичному, економічному, соціальному, культурному житті). По суті благо є відтворенням права на гідне життя людини. Саме спрямованість на забезпечення відповідності влади інтересам, проблемам суспільства є сферою регулювання відносин щодо гарантування цього блага.

Сучасний філософський дискурс точиться, зокрема, навколо проблеми встановлення кордонів забезпечення справедливості для сучасного суспільства, сучасної людини. Так, наприклад, А. Сен у праці «Ідея справедливості» обґрунтовує думку про важливість альтернативності, конкурування у визначенні справедливості, що спирається на «теорію суспільного вибору» [419, с. 49 – 54]. Ідеться про те, що в основу отримання згоди стосовно вибору існуючих альтернатив має закладатися публічний дискурс, обговорення [419, с. 49 – 4]. Підкреслюється також важливість свободи, яка дає можливість робити вибір у своєму житті, що постає не останнім чинником, який впливає на добробут людини, де зворотною стороною свободи є відповідальність людини за свої вчинки [419, с. 56 – 57]. Більше того, справедливість через «запобігання очевидної несправедливості», на думку А. Сена, є більш важливим, ніж пошук ідеалу справедливості [419, с. 59]. Автор пов'язує ідею справедливості з практикою демократії, підкреслює, що в сучасній політичній філософії демократія розглядається як правління «публічного розуму», «правління через обговорення»; просто публічного голосування замало, має бути суспільне обговорення [419, с. 412 – 416]. На цій підставі А. Сен робить висновок, що демократія важлива для зміцнення суспільної справедливості та формування більш чесної та якісної політики [419, с. 444].

Для політичної відповідальності важливим є врахування понять легітимності, легітимації як «виправдання, визнання, схвалення влади та легітимності рішень суб'єкта політичної влади як його відповідності уявленню народу про справедливість, розумність, практичну корисність політики» [327, с. 76 – 77]. Легітимація пов'язана з мораллю, справедливістю, адже «мораль є найважливішим елементом правової культури, яка передбачає оцінку

легітимації державної влади на основі принципу справедливості» [174, с. 23]. Легітимність як загальне поняття відносно легітимації, де остання стосується її практичного забезпечення, є засобом відтворення влади, спрямованої на реалізацію суспільних (публічних) інтересів, цільове її використання в інтересах суспільства.

Водночас окремі науковці політичну відповідальність більше пов'язують не з легітимністю влади, а з довірою як категорією, що відображає більш «рухливі» зміни в оцінці діяльності політиків [312, с. 30; 108]. Погоджуємось із думкою про значущість категорії «довіра» для цього виду відповідальності, водночас не поділяємо думку про відсутність її тісного зв'язку з легітимністю влади. Висуваючи цю тезу, науковці апелюють до висновків французького дослідника М. Догана стосовно розмежування легітимності режиму, довіри до інститутів і популярності правителів [108, с. 151 – 154]. Однак М. Доган, аналізуючи ці поняття, не розглядав їх у співвідношенні з політичною відповідальністю. Він обґрунтовує ідею про те, що в демократичних режимах легітимність та довіра мають чітку відмінність, оскільки «у демократичній країні, навіть якщо в ній довгий час наявна велика кількість незадоволених осіб, легітимність режиму не ставиться під сумнів (виняток становлять випадки економічного, військового, політичного краху)» [108, с. 154]. Іншими словами, йдеться про те, що легітимність означає довіру до інституту, а безпосередньо довіра як така має більш персоніфіковану форму, що проявляється в довірі або недовірі населення до конкретного представника цього інституту (президента, міністра, депутата). При цьому недовіра до конкретного представника відповідного політичного інституту не означає недовіру до самого інституту (інституту президента, парламента, уряду), тобто не означає нелегітимність режиму [108, с. 151 – 154]. Тим самим довіра / недовіра є вираженням оцінки суспільства результатів діяльності, рішень конкретних суб'єктів. Врахування цього має важливе значення для дослідження політичної відповідальності й підтверджує необхідність особливої уваги до поняття довіри до влади.

У цілому проблематика політичної довіри, свідомості в контексті демократизації суспільних відносин знаходить широке відображення в дослідженнях українських науковців [205; 439; 242]. Зв'язок політичної культури з поняттям «правова культура» пояснюється через визначення останньої, яка «є категорією, що включає в себе правову свідомість, розуміння принципів права, моделі звичаєвої поведінки громадян, посадових осіб щодо забезпечення прав, свобод, законних інтересів осіб (фізичних та юридичних), нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [60, с. 105].

Отже, можна зазначити, що політична відповідальність спирається на такі категорії, як: «свобода», «мораль», «право», «гарантії». Термінологічний ряд, що розкриває політичну відповідальність, доповнюється такими поняттями, як: «легітимність», «народовладдя», «відповідальність», «справедливість», «зобов'язання», «обов'язок», «прозорість», «відкритість», «довіра до влади» тощо. Усі вони характеризують таку категорію, як «демократія». Їх умовно можна позначити знаком «плюс». Відповідно за загальною логікою слід виділити низку понять зі знаком «мінус», до яких належать: «безвідповідальність», «несправедливість», «делегітимізація», «закритість», «корупція», «безконтрольність» тощо.

До основних критеріїв політичної відповідальності можна віднести: ефективне управління, орієнтоване на запити й очікування суспільства щодо якості життя, реалізації прав, свобод, законних інтересів, загального поступу суспільства у всіх сферах життєдіяльності. Важливими її умовами є чутливість влади до запитів суспільства, комунікація із суспільством, підзвітність публічної влади та суспільна оцінка результатів діяльності органів публічної влади, їх посадових осіб. Наслідком такої відповідальності є втрата влади (відсторонення) тих осіб, які не відповідають вимогам цільового застосування влади від імені і в інтересах громадян, суспільства. Основна загроза таких дій і рішень міститься в їх негативних наслідках для громадян та суспільства загалом. При цьому забезпечити відповідальність за ці негативні наслідки в межах юридичної відповідальності часто є неможливим.

У зарубіжних дослідженнях роздуми про політичну відповідальність спрямовані, крім іншого, на осмислення відповідальності людини за глобальну несправедливість, ціну, яку вона сплачує за свою свободу, демократію; осмислення етики політичних рішень тощо. Так, у рецензії Д. Селермайер на книгу Дж. Шифф «Тягар політичної відповідальності» зазначається її спрямованість на пошук способів виховання відповідальності людини за загальну несправедливість [527, с. 48]. Також підкреслюється актуальність розгляду відповідальності з позиції належності до страждань інших людей. Втеча від відповідальності пояснюється такими умовами буття людини, як множинність, свобода та непередбачуваність, за яких люди відчувають тривогу, що провокує, зокрема, такі способи буття, як бездумність, недобросовісність, що притупляють наше пізнання світу. Ця втеча від відповідальності є не просто етичним відхиленням, яке можна виправити за допомогою розумного втручання. Мова йде про трансцендентну свідомість, яка дозволить подолати бездумність і взяти на себе відповідальність. Загалом розглядається можливість розвитку чуйності для подолання бездумності, недобросовісності [527, с. 48 – 49]. Маємо

усвідомлювати, що втеча від відповідальності як риса, притаманна природі людині внаслідок того, що забезпечує більшу зручність для пристосування до умов життя, його «полегшення», поширюється і на створені соціальні інститути.

У рецензії на працю А. Васкеса-Арройо «Політична відповідальність: реагування на виклики влади» Дж. Шифф відзначає критичність політичної відповідальності щодо «деполітизації політики», відстоювання «політичної етики відповідальності», опосередкованої соціальними, політичними, економічними та культурними силами [584, с. 561 – 562]. За Дж. Шифф, А. Васкес-Арройо розглядає політичну відповідальність у світлі розрізнення між необхідними та зайвими стражданнями в боротьбі за «справжню» свободу, демократію та рівність, де «політична етика» є відображенням напруги між етикою і політикою. Ця відповідальність відображає «увагу до форм влади, що беруть участь у насильницькому виробництві зайвих форм страждань» [584, с. 563 – 564]. Виникають запитання: як визначити зайві та необхідні страждання? хто вирішує чиї страждання є необхідними, а чиї – непотрібні? Такі питання розкривають ступінь ризику, пов'язаного із зобов'язаннями щодо демократії, свободи, рівності. При цьому підкреслюється, що без відповіді залишається питання: «для кого й на яких умовах має забезпечуватися свобода, рівність і демократія?» [584, с. 563 – 564]. Ці думки перегукуються з класичним твердженням К. Поппера про те, що «прогрес на шляху до рівності можна забезпечити тільки за допомогою інституціонального контролю за владою» [323, с. 189], що дозволяє розглядати контроль як один з основних засобів забезпечення відповідальності влади. Такий висновок К. Поппер робить розмірковуючи над тим, що питання «Як здійснюється влада?», «Як багато влади в руках тих, хто нею володіє?» є набагато важливішими, ніж питання «Хто має володіти владою в державі?». Відповідно К. Поппер зауважує на важливості юридичного оформлення політичних проблем і необхідності інституційного контролю за владою на шляху їх вирішення [323, с. 189].

Відповідно за поняттям «політична відповідальність» стоять глибинні питання буття держави і суспільства. Такі фундаментальні цінності, як: свобода, демократія, рівність, – що стали орієнтиром розвитку суспільства, з точки зору цієї відповідальності розглядаються крізь призму оцінки шляху, пройденого в напрямі їх досягнення (з урахуванням помилок, втрат, жертв на цьому шляху), меж та ціни, яку суспільство готове заплатити за ці цінності.

Урахування різних наукових поглядів на політичну відповідальність дає нам змогу зробити такі висновки. У загальному концептуальному баченні ця категорія може розглядатися як ідея, принцип здійснення влади, організації

управління суспільними справами в державі, орієнтованої на демократичні цінності. Ця ідея, принцип знаходить вияв у конституційно-правових основах, етичних кодексах, моральних нормах. Вона може знаходити більш практичне вираження у відповідних механізмах, процедурах або залишається на рівні ідеї. Її парадоксальність полягає в тому, що вона може бути недієвою як у державі з давніми традиціями демократичного врядування, так і в державі, яка лише будує демократичну систему врядування.

Згідно із зазначеним вище політична відповідальність може бути представлена як уособлення бажаного образу влади або навіть «мрії про владу». Втілення цього образу залежить від ряду факторів: рівня розвитку суспільства, його панівних цінностей, традицій врядування, політичної культури, конституційно-правових основ, громадянського суспільства тощо. При цьому сьогодні вже не є таким актуальним, як у попередній період, акцентування на тому, що традиції розвитку політичної відповідальності залежать, зокрема, від джерела влади: влада від народу – народне представництво для обмеження влади (західноєвропейська традиція); влада від влади – народне представництво для укріплення влади (царська Росія, радянська доба) [312, с. 19 – 20]. Демократичні орієнтири стали загальними тенденціями суспільного розвитку, незважаючи на те що ступінь їх досягнення в різних країнах є різним. Більше того, демократизація (зокрема процесів прийняття рішень) дозволяє владі, певною мірою, «піти в тінь». За певних умов вона може стати сприятливим середовищем для безвідповідальності влади. Відомий вислів, що демократія – це процедура, зовсім не виключає того, що процедури втілення демократії можуть виявитися нездатними забезпечити права, свободи, інтереси людини, громадянина.

Крім того, потребують більшого врахування висновки дослідників щодо протистояння «процесів політизації та деполітизації», що є засобом перенесення повноважень із прийняття рішень від рівня політиків на рівень безпосереднього управління (чиновників), що має наслідком зниження рівня відповідальності політиків та винесення за межі суспільного обговорення питань публічної сфери через зняття з них «політичного» характеру. Відповідно до цього деполітизація розглядається як стратегія влади, яка намагається зняти із себе відповідальність за рішення через «перенесення» процесу їх прийняття у сферу «неполітичних» рішень. Протилежним є зміст політизації, яка «повертає» політичний характер рішенням, коли відбувається передача прийняття рішень до виборних посадових осіб, підзвітних виборцям, укріплення інститутів демократичного контролю за їх реалізацією [600; 139, с. 541 – 542]. Тим самим обстоюється думка про неможливість розгляду будь-якого питання, яке



стосується суспільства, поза політичною сферою, що саме політизована проблема стоїть у центрі організованої публічної дискусії, стає предметом обговорень у законодавчих органах, знаходить відображення в нових нормах відповідальності органів публічної влади. За висновком науковців, саме політизація створює «можливості актуалізації соціальних суперечностей та реалізації політичної суб'єктності у просторі вибору й цілепокладання» [139, с. 542 – 543]. Ці положення мають важливе значення для розгляду політичної відповідальності в контексті публічного управління. Зміни підходів до управління публічними справами в умовах зростаючих загроз економічного, екологічного, соціального характеру посилюють ризики «вимивання» відповідальності з процесу її реалізації владою – державного управління, місцевого самоврядування, що становить серйозну загрозу безпеці держави і суспільства.

*Ідейна глибина поняття «політична відповідальність», її зв'язок з такими поняттями, як: публічний інтерес, суспільне благо, цільове використання влади для забезпечення прав і свобод людини, легітимність, легітимація, – дозволяє припустити таку її характеристику, як інтрасуб'єктивність.* Така думка спирається на те, що ця відповідальність залежить не від окремих уявлень про неї, а від спільного визнання принципу народного суверенітету, розкривається в процесі взаємодії держави, громадянина, суспільства, будучи засобом реалізації принципу народовладдя.

Як форма управління політична відповідальність має значний потенціал в регулюванні державно-суспільних відносин, що врівноважує владу обов'язком бути відповідальною. Її настання – це свого роду сплата «податку» суб'єктів владних повноважень за результати своєї діяльності щодо представництва інтересів громадян. *Політична відповідальність вимагає вміння цільового використання влади в процесі служіння публічним інтересам, суспільному благу відповідно до потреб суспільства та визначеного спільно з владою курсу його розвитку.* Це єдиний вид відповідальності, який регулює зобов'язання влади щодо втілення цього вміння. Політична відповідальність належить до основних категорій, які розкривають зміст курсу на демократичне, відповідальне управління. Вона може розглядатися як системоутворююча категорія, що характеризує і розкриває рівень розвитку ціннісних принципів демократичного управління, орієнтування влади на правові, соціальні, моральні норми, поширені в суспільстві, управлінської культури. При цьому специфіка цього виду відповідальності значною мірою зумовлена доктринальним характером положень, що розкривають її зміст.

## **1.2. Поняття «політична відповідальність» у контексті досліджень публічного управління**

Сучасний етап розвитку публічного управління, який значною мірою пов'язаний із перерозподілом владних повноважень, ресурсів і відповідальності між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства, актуалізує запит на перегляд форм регулювання відносин довіри, підтримки, визнання авторитету влади з боку суспільства. Сучасна практика виявляє суперечності між поглибленням демократизації всіх сфер суспільного життя, декларуванням принципів належного публічного управління та нездатністю демократичної системи забезпечити відповідальність влади за її дії, рішення, програми, відповідність політики проблемам суспільства.

Утвердження політичної відповідальності в системі публічного управління передбачає перехід на якісно новий рівень управлінської та політичної культури. Так, втілення принципів чутливого врядування в межах парадигми «новий державний менеджмент» вимагає зосередження уваги на проблематиці відповідальності як важливого складника подальшого розвитку публічної влади в Україні [459, с. 136 – 137, 141 – 142].

Розвиток державно-суспільних відносин вимагає належного осмислення питання утвердження в українській системі публічного управління політичної відповідальності поряд із такими видами, як: дисциплінарна, адміністративна, матеріальна, кримінальна. Подальші кроки формування її теоретичного підґрунтя мають спиратися на здобутки попередніх напрацювань як із проблем конституційного, адміністративного права, політичної думки, так і теорії публічного управління.

Звернімось до співвідношення понять «влада» – «управління» -- «державне управління» – «публічне управління» – «політична відповідальність». Так, влада може бути політичною, державною, владою місцевого самоврядування. Останні дві є формами політичної влади. Поняття влади є центральним для розгляду змісту держави. Управління поділяється на соціальне, політичне, державне, місцеве самоврядування. Державне управління визначається як «процес реалізації державної влади, її зовнішнє, матеріалізоване вираження, і поза цим не існує» [235, с. 17 – 37]. Державне управління розкриває зміст державної влади. Саме управління як процес реалізації влади дозволяє більш повно розкрити функції політичної відповідальності та критерії її оцінки. Оцінка влади, її матеріалізоване вираження може бути розкрито через політичну відповідальність.

Відповідно в публічному управлінні політична відповідальність може розглядатися через процес реалізації публічної влади. Умовою відповідальності органів публічної влади, публічних службовців є оцінювання їх діяльності з точки зору її результативності та ефективності, наслідків для громадян і суспільства в цілому. Із розвитком сучасних теорій публічного управління, коли ключовий акцент робиться на його відкритості, взаємодії адміністрації з громадськістю, формується новий простір відносин відповідальності, в якому публічний зміст управління зумовлює перерозподіл обов'язків та зобов'язань між усіма учасниками цього процесу.

Водночас демократизація як сутність публічного управління має наслідком суперечність: з одного боку, розвиваються форми контролю суспільства, інститутів громадянського суспільства за органами публічної влади, з іншого – посилюється безособистісний характер політичної відповідальності цих органів, її розмивання, зокрема внаслідок багатосуб'єктності в процесі формування та реалізації публічної політики.

Для уточнення змісту політичної відповідальності необхідно конкретизувати поняття «політика» та «управління» (адміністрування). Політика визначається як: сукупність засобів та методів для реалізації певних інтересів у певному соціальному середовищі; сфера боротьби за владу з метою реалізації певних інтересів та цілей; особлива діяльність з управління державою, суспільством, організаційна та регулятивно-контролююча сфера суспільства зі здійснення управління економічною, правовою, соціальною, культурною та іншими сферами [217, с. 531 – 532]. Особливого значення набуває погляд на політику, що виходить за межі виключно державної влади: «сфера політики охоплює не лише владні структури, а також все, що відображає ставлення до них й володіння ними» [217, с. 532]. Це дозволяє розглядати її з точки зору відповідності / невідповідності потребам і запитам суспільства. Відповідно результати її реалізації становлять основу для оцінювання діяльності суб'єктів владних повноважень, рівня підтримки населенням суб'єктів її формування та реалізації (на основі парламентських, президентських, місцевих виборів). Управління (адміністрування), у свою чергу, пов'язане з чіткими нормами, процедурами здійснення повноважень органів публічної влади та їх службовців. Це є основою для відокремлення сфери відносин, що регулюються політичною відповідальністю, від адміністративної сфери. Водночас зазначене дозволяє говорити про *крос-політико-управлінський характер політичної відповідальності*.

Спектр проблематики відповідальності в управлінні постійно розширюється в процесі поступу суспільства. Так, наприкінці 70-х – поч.

80-х рр. XX ст. актуалізувався виклик – відповідальність системи державного управління за можливі порушення прав і свобод громадян в умовах функціонування електронних систем обробки даних [140, с. 57]. Прогнозувався новий контекст відповідальності влади в умовах використання автоматизованих систем у процесі прийняття управлінських рішень, використання мережі автоматизованих банків даних. Сьогодні цей аспект знаходить продовження в дискусіях про загрози втручання «влади алгоритмів» у виборчий процес, неетичного використання владою «персональних даних» та ін. [544].

У працях вітчизняних дослідників у сфері державного управління відповідальність розкривається як інструмент управління. Так, Н. Нижник та Н. Плахотнюк до основних проблем забезпечення відповідальності органів державної влади та управління, державних службовців відносять: недоліки делегування, що ускладнює визначення суб'єкта, об'єкта, предмет, інстанцію відповідальності; складність встановлення меж відповідальності державних органів перед громадянами за свої рішення, дії чи бездіяльність; складність забезпечення балансу відповідальності гілок державної влади [266, с. 66 – 67]. Автори зазначають важливість забезпечення наближення форм відповідальності до характеру проблем, які мають бути вирішені, що пропонується досягти через встановлення центрів відповідальності (управлінська одиниця на чолі з керівником, відповідальним за її діяльність). До основних переваг таких центрів вони відносять можливість оцінки діяльності керівництва, встановлення відповідальності керівних осіб за результати управління. Тим самим вводиться поняття «центр управлінської відповідальності» як об'єкт контролю [266, с. 75]. Водночас автори чітко не визначають зміст цієї управлінської відповідальності [266, с. 66 – 67]. Залишається питання, чи не обмежується такий підхід лише контролем за виконавською дисципліною в системі управління?

Необхідність оптимізації системи державно-владних відносин на основі удосконалення системи стримувань і противаг, ефективного розподілу відповідальності, узгодженості дій органів влади з потребами та інтересами громадян, запровадження солідарної системи відповідальності законодавчої і виконавчої влади також підкреслюється І. Бондаренком [29, с. 3, 5, 12 – 13].

Проблема відповідальності державної влади та управління розглядається в контексті соціальної відповідальності на основі розкриття її впливу на зміцнення засад соціальної держави, соціальної орієнтації державного управління [416; 228]. Зокрема, С. Гайдученко виходить на проблематику соціальної відповідальності як відповідальності за врахування соціальних інтересів суспільства в процесі прийняття управлінських рішень [58, с. 252, 344,

347]. Тут простежується зв'язок соціальної відповідальності з політичною, які перетинаються в зоні «соціальних інтересів суспільства». Крім того, С. Гайдученко розкриває відповідальність крізь призму організаційної культури публічного управління [58, с. 51 – 56, 75 – 76, 107 – 108, 140 – 141, 179 – 180, 189 – 201, 232 – 238]. Тим самим розкривається значущість відповідальності в системі цінностей, законів і принципів публічного управління як умови його злагодженого функціонування.

Політична відповідальність як пріоритет формування базових засад демократичного державного управління розглядається В. Козаковим, який підкреслює важливість подальшої професіоналізації політичної та управлінської діяльності [180, с. 7]. Соціально-ціннісне наповнення державноуправлінських категорій дослідник розкриває через поняття «відповідальність влади», «взаємодія державної влади», «професіоналізм». Поняття «відповідальність влади» В. Козаков тлумачить як «адекватність професійних, моральних, культурних, інших якостей її суб'єктів, результатів їх діяльності умовам і завданням, які постали перед країною і суспільством» [180, с. 7]. Обґрунтовуючи загальне бачення відповідальності влади, автор виходить і на риси політичної відповідальності органів державної влади.

Відповідальність суб'єкта управління в розрізі досліджень соціально-філософського змісту розкривається на основі: відзначення залежності її обсягу від характеру впливу суб'єкта на об'єкт та їх основних характеристик; поділу видів відповідальності через їх зовнішнє та внутрішнє представлення (юридична та професійна відповідальність – її зовнішня сторона, моральний складник – її внутрішня сторона); виокремлення вертикальної і горизонтальної відповідальності в управлінні [467, с. 6].

У роздумах про співвідношення правового та морального складників відповідальності для нас особливо важливими виявилися спостереження Т. Бутирської та Д. Дзвінчука щодо моральних аспектів державного будівництва. Мова йде про важливість втілення в законах держави моральних принципів. Оскільки зародження права є результатом формалізації його морального начала (держава з рівними для всіх законами), коли влада ставить свободу громадян понад усе, що в історичній ретроспективі бере початок у Стародавній Греції. Однак, як підкреслюють дослідники, в часи пізнього періоду Стародавнього Риму відбулася «трагічна» зміна цього вектору, що призвело до «переривання етичної природи права, яке трансформувалося у спосіб утримання влади, механізм тиску на суспільство», що продовжується і нині [37, с. 65]. Відповідно реальність відповідальності влади, зокрема політичної, має спиратися на повернення праву його морального начала. Це є

визначальним положенням для подальшого розвитку держави і суспільства. Важливим також є висновок Т. Бутирської та Д. Дзвінчука про те, що результатом перетворення права на засіб «тиску на суспільство та утримання влади» є знецінення принципу відповідальності, використання влади не в інтересах суспільства [37, с. 65]. У своїх міркуваннях автори звертаються до ідеї протистояння штучних та природних теорій держави. Штучні теорії характеризують державу як похідний інститут політичної системи, акцентують увагу на окремих її гранях, мають значну суб'єктивність, що підтверджується нерідкими змінами такого бачення. Природні теорії держави прагнуть до ідеального стану держави – форма держави є первинна до її змісту та існування, заснована на надособистісному розгляді держави, спираються на такі загальні цінності, як благо та справедливість [37, с. 154].

У схожому напрямі розмірковують В. Борденюк, С. Дубенко, В. Мельниченко та ін. Науковці зазначаючи, що «українське публічне право (у першу чергу адміністративне, конституційне), істотно відрізняється від публічного права європейських країн» за змістом, «духом», цільовою спрямованістю. Принципова відмінність полягає в тому, що в Україні публічне право орієнтоване передусім на задоволення потреб держави, державного управління, а в країнах Європи – забезпечення та захист прав громадян [330, с. 55]. Як бачимо, позиція науковців схожа, хоча в питанні масштабів (географії) поширення проблеми, їх погляди розходяться. Для нас важливим є те, що проблема «знецінення права» як основного засобу регулювання суспільних відносин, побудованих на ідеї свободи особистості, значною мірою стосується й політичної відповідальності, що містить загрозу її замикання на підзвітності та відповідальності перед державою та зменшення реальної підзвітності перед громадянами.

На існування проблеми орієнтації державного управління на «принцип пріоритету інтересів держави, а не особи й громадянина» звертає увагу О. Рудакевич [412, с. 9]. Дослідниця підкреслює декларативність ідеї підзвітності, підконтрольності, відповідальності держави перед людиною і народом, яка закріплена в Конституції України, та формальність ідеї співучасті громадян в управлінні [412, с. 12 – 13].

Відповідно, з точки зору теорії публічного управління як відображення сучасного бачення змісту та завдань управління суспільними справами, ключовим моментом є наповнення цього управління не лише економічними, політичними орієнтирами, але й духовним складником як засобу забезпечення цілісного розвитку держави та суспільства. Така думка спирається на висновки Т. Бутирської та Д. Дзвінчука про проблему обмеженості існуючих індексів

ефективності державного управління матеріалізованим змістом. Зокрема, йдеться про Індекс якості державного управління, що вимірюється за методикою Світового банку. Автори зауважують, що орієнтування цього індексу на політико-економічний вимір на шкоду моральному підтверджує його тяжіння до штучних теорій держави та виявляє недієвість його застосування з позиції розвитку цілісної держави [37, с. 53, 55]. У свою чергу дослідники пропонують введення Індeksu якості життя в державі, Індeksu блага, як такого, що відповідає природній теорії держави (*табл. 1.1*) [37, с. 59 – 60].

Таблиця 1.1

**Індекси якості розвитку держави та суспільства  
відповідно до природної та штучної теорії держави**

| Теорія                  | Індекс   | Показники   |
|-------------------------|--|---|
| природна теорія держави | індекс якості життя в державі,<br>індекс блага | мінімальний рівень життя населення; рівень соціальної стратифікації; рівень соціальної злагоди, громадського спокою (культурної усталеності); ступінь впевненості в майбутньому.                                  |
| штучна теорія держави   | індекс якості державного управління            | врахування думки населення та підзвітність державних органів; політична стабільність, відсутність насильства; ефективність роботи уряду; якість регуляторної політики; верховенство закону; стримування корупції. |

Джерело: [37, с. 59 – 60]

Важливим моментом є те, що і для Індeksu ефективності державного управління (штучні теорії держави), і для Індeksu якості життя в державі, Індeksu блага (природні теорії держави) поняття «відповідальність» є ключовим. Однак різниця в тому, що в першому випадку відповідальність спрямована на обслуговування переважно інтересів влади, представників органів державної влади, місцевого самоврядування. Тоді як у другому випадку йдеться про визначення таких чинників, які дозволять врахувати специфіку, особливості влади та її представників для максимального орієнтування на забезпечення їх відповідальності перед суспільством за результати своєї

діяльності. Це розкривається в таких принципах:

- «відповідальність керівного складу органів державної влади за досягнення суспільно значущих результатів управління»;
- «конкуренція між командами керівників в органах влади для посилення їх відповідальності за досягнення суспільно значущих результатів колективної діяльності в державі»;
- «примус індивідів до участі в колективній діяльності (для психотипу, який схильний до уникнення відповідальності за свої дії, не проявляє творчої ініціативи)»;
- «переконавання індивідів в участі в колективній діяльності (для такого психологічного типу людини, яка шукає творчої самореалізації, готова брати на себе відповідальність)» [37, с. 74 – 75].

При цьому діяльність представників влади базується на переважанні суспільних інтересів над особистими, на забезпеченні суспільного блага. Ці роздуми тісно пов'язані з проблематикою політичної відповідальності. Зміст, який вкладається в неї, включає не лише політичні аспекти завоювання влади, управлінські аспекти реалізації влади, а також їх морально-ціннісні основи щодо орієнтування на забезпечення суспільного блага.

Інший бік осмислення суспільного блага знаходить відображення в дослідженні В. Козакова, в якому поняття «соціально-ціннісні засади державного управління» протиставляється ідеї суспільного блага. Автор зазначає, що це поняття базується на ідеї домінування природних прав людини та їх забезпеченні як основного завдання держави в процесі виконання своїх управлінських функцій, тоді як ідея суспільного блага більше тяжіє до теорії утилітаризму та розглядається виключно як добробут [180, с. 7]. Не заглиблюючись у дискусії щодо точок зору на суспільне благо, зведення його винятково до добробуту, зазначимо лише таке. Питання повернення до природного розуміння суспільного блага не обмежуючись матеріальним його виміром, а відповідно й ролі держави та публічного управління в його забезпеченні, є одним із найактуальніших для науки та практики. Роздуми про забезпечення суспільного блага підтверджують важливість орієнтування цінностей публічного управління на забезпечення інституціалізації суспільного блага через реалізацію потреб, інтересів суспільства.

У працях вітчизняних науковців політична відповідальність розглядається у взаємозв'язку з такими поняттями, як: «владна еліта», «національна еліта», «політико-управлінська еліта» тощо. Розкриття їх змісту дозволяє краще пізнати суб'єкт та об'єкт цієї відповідальності. Зокрема, у дослідженні В. Корнієнко та Т. Неприцької політична відповідальність



розкривається через питання персональної політичної відповідальності, де відповідальність є політичною цінністю владної еліти [204]. Автори розглядають політичну діяльність як вид управлінської професії та зауважують на необхідності формування професійної відповідальності за результати цієї діяльності [204, с. 109]. Професійну відповідальність вони розглядають як уособлення єдності правової, соціальної, політичної, моральної відповідальності політичної еліти – регулятор її «соціальної адекватності» [204, с. 109 – 110]. М. Пірен розкриває професійну відповідальність як «усвідомлення обов'язку перед суспільством та спроможність виконувати обіцянки» [307; 204, с. 109]. Підвищення освітнього рівня, морального авторитету, легітимності, ефективності й результативності М. Пірен відносить до основних вимог, які висуваються до політиків та представників органів влади різного рівня [306, с. 129]. У цих визначеннях простежується тісний зв'язок професійної відповідальності владної еліти з відповідальністю політичною.

Розглядаючи поняття «національна еліта» як провідне, національно свідоме верство суспільства, В. Карлова зауважує на такій характеристиці, як «усвідомлення власної відповідальності за національні, державотворчі завдання в конкретній історичній ситуації, для якої служіння народу і батьківщині є найголовнішим обов'язком» [162, с. 8, 28]. Призначення національної еліти розкривається й через поняття «базова система цінностей» -- «сукупність цінностей (моральних, демократичних, політичних, національних, соціальних, громадянських), схвалених суспільством у процесі загальнонаціонального діалогу, які розглядаються як нормативні та програмні засади діяльності органів державної влади» [162, с. 8, 28]. Тут простежується важливість орієнтування влади на потреби, інтереси суспільства.

Продовженням наукової дискусії про повернення до першоджерел історичного розвитку держави та суспільства, про призначення влади є звернення науковців до питання ролі політико-управлінської еліти. Так, О. Крюков зауважує на «людському вимірі процесів формування еліти, центром яких є реалізація природних прав людини, суспільного договору, гармонізація прав людини-громадянина і колективних прав народу» [218, с. 3]. Ідею формування соціально відповідальної «модернізаторської» політичної еліти відстоює у своєму дослідженні О. Пухкал [369, с. 9, 19 – 20]. Розглядаючи основні ринкові моделі реформування державного управління в межах нового державного менеджменту («вестмінстерська», «американська» та «гібридна»), О. Пухкал зауважує, що політична відповідальність, відкритість і прозорість належать до основних орієнтирів «гібридної» моделі, яка є найбільш характерною для країн із системною трансформацією [369, с. 9, 19 – 20].

Отже, політична відповідальність розглядається як чинник оновлення системи публічного управління.

Важливим аспектом є розгляд політичної відповідальності як складової частини політико-управлінських засад становлення інституту парламентаризму [231, с. 5]. Досліджуючи це питання, А. Любченко вживає поняття «партійно-політична відповідальність» та «політико-правова відповідальність» [231, с. 5, 12 – 13, 17]. У партійно-політичній відповідальності автор виокремлює активну та пасивну форми: активна містить несприятливі наслідки у вигляді втрати політичною партією або політичним лідером «кредиту» довіри виборців або членів партії (виключення з виборчого списку партії на наступних виборах, зі складу її колегіального органу, зі складу членів партії); пасивна відповідальність передбачає застосування відповідальності до порушників з боку виборців (не голосування виборцями за певну особу на наступних виборах, дострокове відкликання депутатів) [231, с. 13]. Відповідно політико-правова відповідальність визначається дослідником як «складний механізм відповідальності посадових осіб державних органів», зміст якого полягає в усуненні цих осіб з посад через «втрату довіри» вищого керівництва, також у разі порушення ними присяги [231, с. 13]. Як бачимо, відмінність цих видів відповідальності розкривається на основі участі або неучасті в її забезпеченні виборців. Так, основним критерієм партійно-політичної відповідальності є виборці, а для політико-правової, за визначенням А. Любченка, така участь не передбачена, головним суб'єктом її забезпечення є держава у вигляді вищого керівництва.

Відповідальність влади розглядається і під час дослідження ролі політичних партій у формуванні державної політики, посередництва між суспільством та органами публічної влади [234, с. 13; 262, с. 6 – 7; 29, с. 17 – 18]. Ці дослідження підтверджують зростання ролі інститутів громадянського суспільства в регулюванні відносин відповідальності, ролі партій у забезпеченні відповідальності публічної влади.

Політична відповідальність як проблематика теорії та історії державного управління знаходить відображення в дослідженнях питання народного представництва. Так, О. Васильченко розглядає народне представництво як «принцип організації держави та громадянського суспільства, сутністю якого є здійснення публічної влади від імені та в інтересах народу виборними органами, що несуть відповідальність перед народом» [42, с. 41]. Тут чітко прослідковується зв'язок із політичною відповідальністю. До основних засад інституту народного представництва автор відносить відповідальність і підзвітність представницьких органів [42, с. 43]. Зауважується також

необхідність приведення державного апарату у «відповідність до потреб і сподівань суспільства» [42, с. 43]. Крім того, О. Васильченко виокремлює такі важливі аспекти, як: зв'язаність політичної відповідальності уряду з демонополізацією інформаційного простору; колективна відповідальність парламенту перед народом на основі загальнонаціонального референдуму про довіру парламенту; розвиток інституту народного представництва в напрямку діалогу обраних осіб, парламенту, громадян, підвищення публічності, відповідальності представницьких органів, здійснення громадського контролю за політичною елітою [42, с. 88, 90, 137].

Унікальність політичної відповідальності в публічному управлінні розкривається через розгляд її як відповідальності «за цільове здійснення представництва політичних інтересів», «за належне здійснення державної влади, державного управління в цілому» [247, с. 178; 248, с. 193]. Таким чином, можна зазначити, що це відповідальність «за добре, належне управління публічними справами». Рівень політичної відповідальності суб'єктів влади та управління розглядаються як критерій демократичності політичної системи та рівень розвитку громадянського суспільства [313, с. 9].

Викликає інтерес підхід І. Черленяка, який в теорії публічного управління розглядає цю відповідальність «як «тонкий механізм» саморегуляції тих цілей, завдань, засобів та інтересів країни, що забезпечують цілі, інтереси та засоби розвитку країни» [492, с. 42]. Науковець підкреслює, що «співвідношення відповідності політичне рішення – політична відповідальність є проблемою оптимального управління». Таке твердження І. Черленяк виводить із положення про рівнозначність політичного вибору альтернативи управлінського рішення та вибору альтернативи політичного рішення [492, с. 50 – 51]. Дослідник виходить на проблему оцінювання результатів управління в процесі реалізації політичних рішень, необхідності формалізації критеріїв такого оцінювання, як основи реального утвердження політичної відповідальності [492].

У дослідженнях українських науковців політичну відповідальність пропонується розглядати співвідносно з питаннями відповідності якостей суб'єктів владно-управлінської діяльності, реалізації ними їх функцій і повноважень умовам і завданням держави та суспільства. Мова йде про спрямування влади та управління на забезпечення суспільно важливих інтересів, потреб держави і суспільства [313, с. 9]. Зміст цієї відповідальності розкривається на основі оцінки відповідності / невідповідності діяльності суб'єктів владних повноважень мандату довіри, отриманому від населення [313, с. 10].

Одним із найбільш дискусійних питань є підтвердження колективного, солідарного або індивідуального, особистого характеру цієї відповідальності [313, с. 11; 248, с. 193], що потребує подальшого уточнення. Тут, зокрема, можна розглядати два виміри: застосування санкцій, які конкретно визначають того, хто відповідає, що зазвичай має персональний характер; відповідальність як принцип, ціннісна засада побудови відносин у системі публічного управління, що має узагальнений характер, стосується всіх учасників цих відносин. Вочевидь відповідь необхідно шукати в оптимальному поєднанні колективної та індивідуальної відповідальності залежно від суб'єкта владних повноважень, способу їх отримання, способу прийняття політико-управлінських рішень.

Науковий інтерес становлять висновки О. Сушинського щодо розгляду політичної відповідальності з позиції контролю у сфері публічної влади, оцінювання дій влади за такими категоріями, як: право, справедливість, «ефективна поведінка» [445, с. 20]. Дослідник розглядає відповідальність як метод забезпечення підконтрольності публічної влади [445, с. 6 – 7]. Зміст політичної відповідальності розкривається через поняття «ефективна поведінка» та «школа», де ефективна поведінка інституцій публічної влади полягає в тому, що їх діяльність оцінюється в контексті як законності, так і ефективності, обумовленої досягненням певного суспільного та соціального ефекту [445, с. 8]. Відповідно шкода в аспектах незаконності їхніх дій і рішень, порушення/невиконання принципу ефективної поведінки, є критерієм відповідальності публічної влади [445, с. 17]. Крім того, вчений вводить поняття мотивації відповідальності, яку поділяє на такі її види, як: законність та справедливість [445, с. 21]. Поглиблюючи тлумачення політичної відповідальності, О. Сушинський звертається до політичної та політико-правової самовідповідальності, що полягає в реалізації принципу «судді у власній справі» [445, с. 21]. Учений підкреслює значущість внутрішньої та зовнішньої підзвітності, підконтрольності, відповідальності органів публічної влади, їх посадових осіб. О. Сушинський обґрунтовує важливість надання правового статусу «публічності» державної влади як засобу попередження «викривлення» влади та її спрямування на реалізацію головної місії – задоволення основних потреб суспільства в цілому, потреб, інтересів окремих громадян, їх об'єднань чи громад [445, с. 25].

Окремо поняття «політична відповідальність в державному управлінні» розглядалось Р. Жмудським. Він визначає її «як здатність державних службовців усвідомлювати і виконувати функції державного управління в межах компетенції посади, передбачати наслідки своїх вчинків, дій і

бездіяльності як для державного управління, так і для суспільства в цілому, скеровувати свої дії на легітимацію, ефективність, змагальність державного управління» [125, с. 6]. Таке тлумачення, на наш погляд, звужує бачення політичної відповідальності в системі державного управління насамперед через те, що зосереджує увагу на державних службовцях, не враховує інших учасників, які є суб'єктами державного управління. Водночас заслуговують на увагу положення про узагальнення критеріїв цієї відповідальності в державному управлінні: легітимність державної і політичної влади; ефективність влади; змагальність; спроможність політичних акторів до консенсусу; персоналізація владних повноважень [125, с. 6]. Автор також виокремлює три основні механізми забезпечення політичної відповідальності: інституційний, правовий, морально-психологічний:

- інституційний – вибори, референдум, розпуск парламенту;
- правовий – нормативно-правове забезпечення політичної відповідальності в державному управлінні;
- морально-психологічний – етичні, політичні, ідеологічні погляди, загальнолюдські цінності, емоційно-чуттєва сфера, психічні пізнавальні процеси, психологічні стани індивіда [125, с. 6 – 7].

Ці висновки та узагальнення, попри певну дискусійність щодо основних суб'єктів, окреслюють загальну специфіку проблематики політичної відповідальності в державному управлінні та можливі методи подальших наукових пошуків.

До різновидів політичної відповідальності державної влади науковці відносять виборчу, протестну, революційну [313, с. 51; 203, с. 157]. Основні причини її настання -- популізм, некомпетентність, безвідповідальна політика [313, с. 16]. Правовий вимір політичної відповідальності визначається як «вагомий ціннісний критерій демократичності державного управління» [203, с. 156]. Водночас необхідно підкреслити її моральний вимір, що спирається на інші механізми регулювання поведінки людини.

Аналіз наукової розробки «Політична відповідальність політико-управлінської еліти в умовах реформування системи державного управління в Україні» дозволяє зробити певні узагальнення щодо визначення цього поняття з урахуванням управлінського контексту. Так, політична відповідальність як частина культури владно-управлінських відносин характеризується:

- значним рівнем суб'єктивності (спирається на оцінювання діяльності її суб'єктів);
- можливістю як добровільного (добровільна відставка), так і примусового характеру (розпуск, відкликання, імпічмент);

- віднесенням до її суб'єктів органів та осіб, повноваженнями яких є прийняття державноуправлінських рішень (визначення змісту цих рішень);
- відповідальністю за якість, ефективність управління;
- обумовленістю як функціями, повноваженнями, так і питаннями етики, моралі; відповідно є ширшим поняттям відносно юридичної відповідальності;
- важливістю врахування відповідності ціннісних настанов особи реальним завданням розвитку держави, суспільства;
- тісним поєднанням політичної та управлінської сфер діяльності (відносини на відрізку від прийняття політичного рішення до його втілення в процесі реалізації функцій управління) [313, с. 5 – 43].

У розрізі державноуправлінських відносин політична відповідальність розкривається як:

- взаємозалежність усіх учасників відносин політичної відповідальності – тих, хто відповідає (влада), та тих, перед ким відповідають (громадяни, суспільство), що полягає в наслідках результатів управлінської діяльності для населення;
- засіб комунікації через проголошення курсу розвитку, намірів та засобів їх реалізації, залежить від зворотного зв'язку;
- вимога публічності та важлива риса, що розкриває природу цієї відповідальності;
- обов'язковість реалізації принципів підзвітності, відкритості як основи для формування системи громадського контролю за діяльністю органів публічної влади;
- оцінка ефективності державного управління та рівня відповідності моральності, етичним нормам;
- засіб контролю за владою, побудований на демократичних засадах;
- вимога якості стратегічних документів, програм з позиції можливостей їх оцінки за конкретними показниками та результатами (засіб виходу з площини обіцянок, нереалізованих програм, зниження рівня декларативності управлінських рішень);
- фактор професіоналізму управлінської діяльності;
- проблема конкретизації управлінської діяльності як сфери політичної відповідальності;
- засіб врегулювання політико-управлінських конфліктів;
- засіб конструктивної конкуренції між гілками влади (законодавчою та виконавчою) [313, с. 14 – 23; 63 – 73].

Крім того, площина морально-психологічних засад політичної відповідальності розкривається науковцями в таких питаннях:

- урахування моральних, психологічних механізмів регулювання суспільних відносин у сфері державної влади, формування та реалізації політики, орієнтованої на досягнення завдань розвитку суспільства;

- зміцнення морально-етичних засад побудови відносин між владою та суспільством;

- посилення морально-етичного наповнення управління в умовах поглиблення демократизації публічного управління, орієнтування на цінність людини, її запити на гідні умови життя;

- морально-психологічна готовність до відповідальності перед громадянами за рішення, дії, бездіяльність у процесі управлінської діяльності як необхідна компетентність суб'єктів владних повноважень; формування компетентності щодо здатності втілювати принципи демократичного, відповідального управління;

- морально-психологічні основи як необхідне підґрунтя для розгляду в нерозривній єдності діяльності з її наслідками, проголошених намірів з їх виконанням, готовністю приймати рішення та нести за них відповідальність [313, с. 52 – 62].

Загалом етична проблематика займає особливе місце в дослідженні відповідальності. Так, О. Рудакевич розглядає відповідальність як принцип етики під час реалізації функцій та завдань держави щодо служіння народу, громадянину. Етичний чинник розкривається через виокремлення основ гармонізації службової етики в європейському просторі, де етика віднесена до основних напрямів європейської інтеграції (поряд з економікою, ефективністю, результативністю), які здійснюються на основі ідеї політичної співвідповідальності [412, с. 12]. О. Рудакевич підкреслює, що «моральні відносини -- це завжди продукт «взаємодії» суб'єктів на основі суспільних цінностей, норм, які є обов'язковими для обох сторін» [412, с. 14]. Відповідно політична відповідальність, яка значною мірою спирається на суспільні цінності і норми, також є продуктом взаємодії, виміром моральних ознак влади, держави. Тим самим вона вбудована в систему управління публічними справами та дозволяє гармонізувати сучасні підходи до організації та функціонування публічного управління в руслі реалізації морального змісту держави.

Отже, у контексті публічного управління політична відповідальність частіше за все розкривається в таких питаннях:

- політико-управлінська еліта;

- ціннісні засади державного управління;
- етичний складник у публічному управлінні;
- контроль публічної влади;
- владно-партійна взаємодія в публічному управлінні;
- інститут парламентаризму;
- інститут народного представництва.

Також можна зробити висновок про зростання загального наукового інтересу до принципу відповідальності в сучасних теоріях публічного управління, що втілюється в концептах «відповідальне управління», «відповідальна діяльність», «чутливе врядування».

Особливий інтерес для поглиблення знань за цим напрямом наукових пошуків становлять публікації зарубіжних дослідників. Одним із таких джерел є праця Л. Брієр, що за формою є бібліографічним оглядом досліджень парадигми управління та різних концепцій відповідальності в сучасному просторі політики, конституційного права, політичної філософії [523]. У цій публікації окреслюються орієнтири розвитку управління на сучасному етапі та надаються критичні зауваження щодо слабких сторін парадигми управління з точки зору розгляду відповідальності, зокрема політичної. Обмеженість досліджень з цієї проблематики автор вбачає в спрямуванні положень управлінської парадигми на певний «вихід» з політики та зосередженості на «переговорах за особливими інтересами та з нерівними повноваженнями», що все більше інтегрується в публічну практику, змінюючи динаміку «дорадчих просторів» [523]. Водночас зауважується на все більшому поширенні тематики відповідальності у сфері сталого розвитку, яка в дискурсі управління розглядається поряд із такими питаннями, як заклики до участі та прозорості [523]. У зв'язку з цим Л. Брієр звертається до досліджень Л. Пелліццоні «Відповідальність та екологічне управління», Д. Салль «Навколишнє середовище: управління відповідальністю?» [563; 582]. Так, відзначаючи проблему постійного вживання поняття відповідальності з одночасним вкрай рідкісним його визначенням та розвитком в управлінні, до здобутків праці Л. Пелліццоні Л. Брієр відносить роз'яснення форми відповідальності та підзвітності в характеристиці управління в екологічній сфері. У праці Д. Салль до таких здобутків дослідниці відносить розкриття трьох механізмів підзвітності в управлінні довкіллям: розподіл повноважень стосовно прийняття рішень, участь громадян, заклик до індивідуальної відповідальності громадян-користувачів-споживачів. За висновком Л. Брієра ці дослідження дозволяють краще зрозуміти втілення принципу відповідальності в підходах до управління [523].



Аналіз робіт, присвячених концепції політичної відповідальності зарубіжних дослідників, запропонований Л. Брієр, дає змогу конкретизувати такі її характеристики:

- політична відповідальність є уособленням владних повноважень;
- політична відповідальність є «владною оцінювання» (з боку судової системи або виборців);
- політична відповідальність є практичним втіленням етики.

Крім того, з точки зору зміцнення політичної відповідальності в системі управління важливими є такі положення:

– запровадження парадигми глобального врядування є засобом реагування на виклики сталого розвитку, підтримки миру та універсалізації демократії, в основі цього – підхід до управління як способу консультацій та дій [523; 601];

– «належне врядування» («good governance», «bonne gouvernance»), яке ще називають демократичним управлінням, управлінням співробітництва, орієнтоване на забезпечення поліпшення функціонування держави, зміцнення демократії, зменшення бідності, сприяння розширенню можливостей; основними засобами їх досягнення є прозорість дій уряду, належний облік) [523; 518; 564];

– розвиток партнерських відносин в основі практичного впровадження принципів належного врядування [523; 532];

– управління як «інструмент» вирішення викликів відносин між державою, ринком та громадянським суспільством, а самоврядування, співпраця та ієрархічне управління розглядаються як три основні режими управління (Й. Койман) [523];

– відповідальність як характеристика управління [523];

– підхід до управління з відхиленням від принципів представницької та дорадчої демократії, де управління є процесом у неформальному секторі, в якому учасники працюють разом відповідно до спільних інтересів та стандартів, про які вони спільно домовляються (Ж. Паке) [523].

Узагальнюючи основні думки щодо розкриття політичної відповідальності в управлінському контексті, можна зазначити таке. У публічному управлінні політична відповідальність у більшості випадків розглядається крізь призму питань підзвітності, підконтрольності, відкритості. Вона продовжує відігравати важливу роль у забезпеченні легітимності публічної влади в нових умовах її організації та функціонування. Водночас підтверджуються висновки дослідників про можливість загострення

суперечності між існуючими механізмами прийняття рішень в управлінні та традиційними засобами забезпечення політичної легітимності.

Усе чіткіше прослідковується роль політичної відповідальності як засобу забезпечення втілення суспільно значущих інтересів у діяльності органів публічної влади. Це актуалізує потребу перегляду підходів до її розгляду з позиції проблеми ефективності забезпечення якості життя людини в межах держави, громади. При цьому необхідно враховувати складність втілення цієї відповідальності через її тісний зв'язок із поняттями, що мають глибинний ціннісний сенс, загальну значущість та водночас складно піддаються конкретному визначенню: «суспільне благо», «суспільний інтерес», «справедливість». Це ускладнює конкретизацію підстав настання цієї відповідальності.

Зважаючи на те що політична відповідальність вміщує етичні, правові та професійні вимоги до суб'єктів владних повноважень, вона має правову, громадянську, професійну площину розгляду співвідношення політичної помилки з її соціальними та економічними наслідками для суспільства. Також можна зробити висновок, що для цієї відповідальності санкції мають розглядатися, насамперед, не як покарання, а як норми, які визначають процедури, спрямовані на формування ціннісних засад поведінки суб'єктів публічно-владних повноважень. Крім того, важливим є розгляд ризику управлінської діяльності з точки зору належного врахування об'єктивних умов, що включають наявність постійних ризиків у процесі прийняття управлінського рішення та убезпечення суб'єктів їх прийняття від безпідставного звинувачення в політичній відповідальності.

У ході розвитку держави і суспільства відбувається еволюція цього виду відповідальності, де ключовим чинником, що впливає на її трансформацію, є поглиблення демократичних засад діяльності органів публічної влади, зростаючі суспільні вимоги до суб'єктів владних повноважень. Концепція належного врядування виводить на новий вимір розгляду сучасної практики управління, де співробітництво розглядається як тип управління, сукупність засобів і методів його здійснення та водночас умова існування. Усе це є відображенням зміни характеру взаємовідносин держави і суспільства, держави і громадянина.

Дослідження дає змогу підкреслити роль політичної відповідальності як регулятора цільового використання влади з метою забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Можна навіть зазначити, що *це вид відповідальності, який гарантується державою та значною мірою забезпечується громадянами, суспільством*. Її утвердження відкриває більш широкі можливості для

наповнення новим змістом та якістю процес управління та регулювання публічних справ у системі цінностей демократичного врядування.

Тим самим, *політичну відповідальність можна розглядати як відповідальність «вищого татунку», необхідним середовищем для функціонування якої є наявність високих стандартів демократичного суспільства та відповідальності влади перед громадянами на всіх рівнях* [460]. На сучасному етапі державотворчих процесів в Україні це питання є викликом для системи публічного управління.

Нові аспекти для розгляду часового виміру політичної відповідальності відкриває концепція сталого розвитку як орієнтиру спрямування сучасного поступу держави, окремих адміністративно-територіальних одиниць. Науковий інтерес викликає розгляд політичної відповідальності як одного з основних ціннісних принципів функціонування системи публічного управління, а також показник якості управлінської діяльності. Актуальним є дослідження форм, засобів впливу громадськості на здійснення політичної відповідальності в цій системі шляхом здійснення контролю та оцінки діяльності органів публічної влади.

### 1.3. Особливості визначення політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні

Проблематика відповідальності в системі місцевого самоврядування розглядається як важливий складник нового публічного управління, побудованого за вимогами ефективного врядування. Одним із найбільш відчутних викликів у цій сфері є запит на нові засоби регулювання політичної відповідальності в умовах, коли вектор відносин «органи місцевого самоврядування – виборці» вже не є визначальним. Нові форми демократії вимагають перегляду застарілого підходу до її регулювання, який визначається виборчим (електоральним) чинником. Усе більшого значення набуває постійний зв'язок влади із членами громади, громадськістю, залучення їх до всіх процесів вирішення питань місцевого значення. Це формує новий простір відносин «органи місцевого самоврядування – громадянин, громадськість», що має визначальне значення для політичної відповідальності.

Основа ефективності місцевого самоврядування визначається політичною, адміністративною, фінансовою автономією цієї форми публічної влади (у межах повноважень, закріплених конституційно-правовими нормами). Так, можливість реалізації політичних функцій органів місцевого самоврядування визначається їх правом приймати нормативно-правові акти, які є обов'язковими для виконання на відповідній території [127, с. 25]. Це знаходить відображення, зокрема, у прийнятті статутів територіальних громад, програм розвитку, стратегій розвитку тощо. Розпорядження та управління матеріально-фінансовою основою місцевого самоврядування нерозривно пов'язані з відповідальністю суб'єктів владних відносин за результати їх діяльності перед громадою.

Аналіз наукових публікацій виявляє, що основними питаннями, які розглядають дослідники, є види відповідальності в системі місцевого самоврядування та основні сторони відповідальності (табл. 1.2). Дослідження підтверджує висновок про загострення наукових дискусій навколо визначення та розмежування видів відповідальності, передусім це стосується політичної, конституційно-правової та муніципально-правової відповідальності [460].

**Наукові підходи до визначення відповідальності  
в системі місцевого самоврядування як об'єкт аналізу**

| Сутність підходу  | Ключові поняття   |
|---|---|
| посилення суб'єктності територіальної громади щодо здійснення відповідальності органів місцевого самоврядування [514];  | суб'єктність громади у відносинах відповідальності  |
| відповідальність органів місцевого самоврядування з точки зору управлінських відносин, взаємозв'язку елементів системи управління, впливу на ці елементи для налагодження належного її функціонування [498];  | суб'єктність органів місцевого самоврядування у відносинах відповідальності на основі управлінського впливу на систему місцевого самоврядування |
| відповідальність місцевого самоврядування перед державою (діє за «дозволом» держави) та перед територіальною спільнотою (діє за довірою місцевого населення) [301, с. 117];   | сторони перед якими органи місцевого самоврядування несуть відповідальність   |
| публічно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування (поєднання політичних та правових заходів відповідальності), представлена різними видами соціальної відповідальності (юридичної, політичної, моральної) [28, с. 8];  | види відповідальності   |
| розгляд відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування через дві форми конституційно-правової відповідальності: позитивну відповідальність - відповідальна діяльність за рішення питань місцевого значення; негативна відповідальність – відповідальність перед населенням (через втрату його довіри), державою (за умов порушення Конституції, законів), фізичними та юридичними особами (в порядку, встановленому законодавством) [59, с. 136]; | види відповідальності та сторони перед якими органи і посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність                           |
| виокремлення муніципально-правової відповідальності – орієнтована на забезпечення належного виконання органами, посадовими особами місцевого самоврядування їх функцій і повноважень, прийняття законних рішень, забезпечення функціонування місцевого самоврядування в інтересах населення та суспільства [510, с. 72];  | види відповідальності   |
| перенесення конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні з юридичної у практичну сферу, передусім, що стосується санкцій [472];   | види відповідальності   |

## Продовження табл. 1.2

|   |   |
|---|---|
| відсутність чітких правових санкцій конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні як недолік конституційного законодавства або можлива ознака політичної відповідальності, що породжує схожість підходу до визначення цих двох видів відповідальності [497];   | види відповідальності   |
| відповідальність у сфері публічного адміністрування є специфічною підсистемою соціальної відповідальності, що обумовлена особливістю суб'єктів та сферою регулювання суспільних відносин [160, с. 477 – 493, с. 478];   | види відповідальності   |
| відповідальність у місцевому самоврядуванні: «ознака учасника управлінських відносин, що проявляється через його здатність, можливість, обов'язок «відповідати» за свої дії чи бездіяльність; комплекс взаємозв'язків, відносин в системі управління, що спрямовані на запобігання, усунення порушень, врегулювання й відновлення її належного функціонування; процес як сукупність послідовних дій відносно елемента системи управління, діяльність спричинила порушення належного функціонування системи чи її елементів» [227, с. 76]; | відповідальність як риса управлінських відносин в системі місцевого самоврядування                |
| відповідальність як елемент статусу посадової особи, службовця місцевого самоврядування [449, с. 112 – 123];  | відповідальність як елемент статусу особи, що має повноваження у сфері місцевого самоврядування   |
| необхідність розширення кола суб'єктів перед якими органи і посадові особи місцевого самоврядування мають нести відповідальність (віднесення до них іноземних громадян, громадські організації) [426, с. 22, 26];   | сторони перед якими органи і посадові особи місцевого самоврядування мають нести відповідальність |
| етицизація управлінського простору через соціальну відповідальність в місцевому самоврядуванні [413];   | відповідальність як чинник етицизації управлінського простору в місцевому самоврядуванні          |
| дострокове припинення повноважень колегіальних органів публічної влади на основі політичної, конституційної, політико-правової, конституційно-правової, муніципально-правової відповідальності [510, с. 73];  | види відповідальності   |
| врегулювання відповідальності органів місцевого самоврядування за делеговані повноваження [79, с. 29 – 30];   | залежність відповідальності від характеру повноважень   |

Примітка. Складено автором на основі [514; 498; 301, с. 117; 28, с. 8; 59, с. 136; 510, с. 72; 472; 497; 160, с. 477 – 493, с. 478; 227, с. 76; 426, с. 22, 26; 413; 510, с. 73; 79, с. 29 – 30; 449, с. 112 – 123]

Значно менше уваги приділяється управлінському аспекту відповідальності. Водночас цей напрям потребує більшого врахування в управлінській практиці, зокрема розгляд впливу на побудову відповідальності таких факторів, як: рівень управління, характер та обсяг повноважень суб'єктів владних відносин у сфері управління питаннями місцевого значення. Так, П. Шрьодер в основу розмежування відповідальності закладає рівень управління, на якому визначаються стратегічні цілі – рівень органу публічної влади, який здійснює політичне керівництво, який обирається громадянами, та оперативний рівень, на якому реалізуються ці цілі – професійні структури, фахівці з надання послуг. Відповідно кожний із цих рівнів має свій обсяг відповідальності: стратегічний рівень – рівень органів, обраних громадянами, які несуть відповідальність за ці цілі перед громадянами; оперативний рівень – органи влади, які відповідають за ефективне виконання робіт [508, с. 13 – 18]. Для місцевого самоврядування стратегічний рівень представлений представницькими органами – радами, а оперативний рівень – виконавчими органами місцевого самоврядування [508, с. 13, 18].

Розглядаючи управління, науковці підкреслюють, що в місцевому самоврядуванні результат управлінської діяльності має соціальний зміст (численність часто не пов'язаних між собою показників, що важко оцінити, які не завжди видимі) [501, с. 26]. Потенціал місцевої демократії розкривається через сукупність таких чинників, як: ефективність прийнятих рішень, компетентність управлінських кадрів, персональна відповідальність за наслідки прийнятих громадою рішень [501, с. 29].

Крім того, на наш погляд, з точки зору теорії публічного управління особливий інтерес для розкриття проблем відповідальності в цій сфері становлять питання: чітких правил та вимог до звітування, відкритості, контролю; правил поведінки виборних осіб представницьких органів місцевого самоврядування. Дієвість таких принципів місцевого самоврядування, як: народовладдя, виборність, підзвітність і відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб – визначають реальність цієї відповідальності.

Аналіз наукової літератури засвідчив, що проблема політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування не знаходить ґрунтовного та системного висвітлення. Водночас реформа місцевого самоврядування в Україні спричинила значне зростання уваги науковців до питань організації та функціонування цього виду публічної влади, що розширює проблемне поле досліджень у цій сфері суспільних відносин [33].

Серед незначної кількості робіт українських дослідників, в яких наводиться визначення політичної відповідальності у місцевому самоврядуванні, є дефініція, що пропонується В. Куйбідою та Л. Смоловою. Дослідники розглядають політичну відповідальність як «покладені на представницькі органи місцевого самоврядування територіальною громадою відповідно до закону обов'язки ефективно управляти її власністю, надавати якісні управлінські й соціальні послуги, виконувати взяті на себе передвиборчі зобов'язання та обіцянки, відстоювати її інтереси перед державою, у разі невиконання яких для цих органів настають негативні наслідки, спричинені юридично оформленими діями територіальної громади» [220, с. 151].

Це формулювання акцентує увагу на конкретному суб'єкті політичної відповідальності – представницьких органах місцевого самоврядування (місцевих радах) та стороні, перед якою вони несуть цю відповідальність – територіальна громада. Для управлінського контексту важливим є її розгляд через призму ефективного управління й надання якісних послуг. Зв'язок із нормами права розкривається через настання негативних наслідків, які здійснюються територіальною громадою на підставі застосування відповідних законодавчих норм.

Таке визначення чітко підкреслює політичну відповідальність місцевої ради за представництво інтересів місцевого населення. У ньому також відображається питання взаємовідносин органів місцевого самоврядування та держави – відстоювання інтересів громади перед державою. Загалом підтримуючи такий підхід до розгляду цього виду відповідальності, зазначимо, що залишаються питання, які потребують уточнення. Зокрема, виникають запитання: чи ця відповідальність стосується лише представницьких органів місцевого самоврядування, чи може йти мова про політичну відповідальність виконавчих органів місцевого самоврядування? яка роль держави в регулюванні політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування? що крім зобов'язань та настання негативних наслідків у випадку їх невиконання має розглядати ця відповідальність? чи не залишає такий підхід поза увагою її позитивний характер, зокрема усвідомлення своєї відповідальності, обов'язку дотримання як правових, так і моральних норм за цільове використання влади, формування цінностей служіння публічним інтересам (моральний, психологічний, соціально-політичний, громадський чинники)?

Позитивний контекст цієї відповідальності прослідковується у визначенні політичної відповідальності в державному та муніципальному управлінні, яке пропонує А. Агапонов. Автор розкриває її як «усвідомлення відповідальної залежності політичного лідера, суб'єкта владних відносин від держави,



громадянського суспільства, політичної організації, населення в діяльності щодо дотримання колективно виробленого курсу, виконання передвиборної програми, обіцянок перед електоратом, неуклінне слідування у своїй діяльності конституційним положенням та політико-правовим нормам» [4, с. 22]. У цьому варіанті, порівняно з попереднім, більш широко представлені сторони, перед якими ці органи несуть відповідальність: крім населення загалом, згадується громадянське суспільство та політичні організації.

Обумовленість політичної відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування законодавством підкреслюють В. Бондаренко та В. Яцук. Це ілюструється на прикладі виокремлення безпосереднього та формалізованого її змісту: безпосередня (відповідальність рад перед територіальною громадою за стан вирішення питань місцевого значення); формалізована (визначена нормою закону процедура дострокового припинення повноважень за відсутності підстав для її ініціювання) [28, с. 8 – 9]. Автори підкреслюють, що для неї характерним є відповідність політичним очікуванням громади [28, с. 11]. Також зазначається, що вимоги закону до органів місцевого самоврядування звітувати та інформувати громаду підтверджують законодавчу формалізацію політичної відповідальності [28, с. 22 – 23]. Суттєвим моментом є висновок про відсутність змістовного визначення підстав цієї відповідальності та їх чіткого переліку. Як можливі підстави наводяться такі приклади: політичний проступок, розбіжність поглядів на реалізацію політики, відображення вузьких суспільних інтересів тощо [28, с. 22 – 23].

В. Колюх зазначає, що політична відповідальність є перш за все конституційно-правовою відповідальністю (суб'єкти, підстави, санкції визначаються конституцією та іншими джерелами конституційного права). Серед її суб'єктів дослідник розглядає органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб, депутатів місцевих рад. До підстав її настання відносить невиконання або неналежне виконання ними функцій і повноважень. А основними санкціями розглядає скасування або зупинення дії правового акта органу місцевого самоврядування, дострокове припинення повноважень (розпуск) представницького органу, відсторонення посадової особи від посади, припинення дії депутатського мандата [188, с. 24].

В. Кампо застосовує поняття «громадсько-політична відповідальність» органів і посадових осіб місцевого самоврядування, яке розкривається на основі їх добровільної відставки і саморозпуску [155, с. 32].

Поняття «громадсько-політична відповідальність» також досліджують Д. Хріпливець та Т. Слободяник. Його зміст розкривається через добровільну відставку й саморозпуск як результат власного рішення відповідного органу

або особи. Відповідно випадки, пов'язані із застосуванням конституційно-правового впливу, мають наслідком дострокове припинення повноважень та розглядаються як конституційно-правова відповідальність [488; 426, с. 25]. Отже, основним критерієм відокремлення політичної відповідальності від конституційно-правової є добровільність відставки, саморозпуск, що підкреслюється додаванням «громадського» складника, що спирається на громадську свідомість, зрілість суб'єктів владних відносин.

Аналіз досліджень українських учених дозволяє виокремити такі аспекти, які мають важливе значення для подальшого розгляду політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні як форми публічної влади:

- політична відповідальність має бути моральною й законодавчо унормованою, колективною та персональною [72, с. 29];

- політична відповідальність є відповідальністю влади і посадових осіб перед суспільством за невиконання взятих на себе зобов'язань, обіцянок, політичних програм, а конституційно-правова відповідальність настає за порушення саме конституційно-правових норм [66, с. 9];

- позитивний характер політичної відповідальності розкривається як вимога «ефективної поведінки» (посадова особа має діяти ефективно, відповідно до закону в інтересах людини, громади), мотивація всіх її дій випливає з відповідальності перед громадою за здійснення своїх повноважень [445, с. 31];

- розвиток інституту відповідальності розглядається через інституціоналізацію функції контролю в цій сфері [445];

- зменшення значення партійної ідеологізації відносно інших принципів політичної відповідальності [54, с. 104 – 107];

- посилення політичної відповідальності регіональних керівників внаслідок демократизації управління, збільшення економічної самостійності регіонів; формування регіонального самоврядування та виокремлення функцій політичного керівництва на території регіону, передусім у великих містах [468, с. 22 – 23];

- зростання політичної відповідальності, прозорості процесу прийняття рішень як результат розвитку теорії «місцевої демократії» [269, с. 21];

- виокремлення політичного характеру представницьких органів місцевого самоврядування, які виконують функції вираження вимог народу, спостереження, контролю за діями їх виконавчого органу та які мають нести за це відповідальність перед виборцями [262, с. 6 – 7].

Крім того, необхідно звернути увагу на важливість таких аспектів:

- загроза принципу професіоналізму через переважання принципу партійності в місцевому самоврядуванні [55];
- конкуренція, змагальність місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування за ресурси [55];
- правова культура та норми моралі як вимога до депутата місцевої ради [112];
- орієнтування нормотворчої системи на людиноцентристську доктрину [410, с. 12 – 13].

Найбільш гострі питання відповідальності в системі місцевого самоврядування пов'язуються з побудовою взаємовідносин із державою. Зокрема, відзначається «розпорошення» відповідальності внаслідок суперечностей законодавчого регулювання питань місцевого самоврядування та територіальних органів державної виконавчої влади [299]. Також підкреслюється переважання політико-правової автономії над соціально-економічною (головна роль держави у формуванні економічної бази місцевого самоврядування), що визначає особливість моделі взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування [501, с. 24]. У зв'язку із цим особливе значення для окреслення об'єкта політичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування набуває місцевий бюджет як одна з основних складників автономії місцевого самоврядування. Тут прослідковується два основні напрями: відповідальність перед громадою та перед державою (у тій частині, що формується за рахунок державних коштів) Однак, на жаль, це питання поки не знайшло належного розгляду у вітчизняних дослідженнях. На наш погляд, його розкриття передбачає необхідність зосередження більшої уваги на діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування.

Особлива роль держави у визначенні моделі місцевого самоврядування, її ресурсному забезпеченні, з одного боку, громади (місцевого населення) як джерела влади, з іншого боку, дозволяє зазначити, що політична відповідальність у сфері місцевого самоврядування будується на вертикалі цієї відповідальності перед державою та перед громадою.

Утвердження інституту політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування України нерозривно пов'язано з урегулюванням конституційно-правової відповідальності у цій сфері [459, с. 139 – 140]. Це питання, зокрема, пропонується врегулювати шляхом конкретизації конституційно-правової відповідальності територіальної громади на основі визначення її юридичного статусу [192]. Дійсно, це питання має свої особливості в Україні. На відміну від Європейської хартії місцевого

самоврядування, де місцеве самоврядування визначається як право органів місцевого самоврядування, в українському законодавстві місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади, яка є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Однак її правовий статус не знайшов чіткого визначення, а більшість її прав і повноважень реалізується через органи місцевого самоврядування. Врегулювання правового статусу територіальної громади потребує вирішення в процесі реформування вітчизняної системи місцевого самоврядування, що має позитивно позначитись і на регулюванні відносин відповідальності.

Поряд зі складністю конкретизації політичної відповідальності, яка обумовлена багатьма чинниками, можна говорити про основний критерій, який визначає її особливість відносно інших видів. Так, політична відповідальність в системі місцевого самоврядування визначається «передачею права відповідним органам і посадовим особам вирішувати питання місцевого значення від імені та в інтересах територіальної громади». Її суб'єкти визначаються як органи і посадові особи місцевого самоврядування або більш конкретно – представницькі органи місцевого самоврядування. Основними суб'єктами цього виду відповідальності в Україні є місцева рада загалом, депутати місцевої ради, сільський, селищний, міський голова, які обираються на місцевих виборах та виконують представницькі функції.

Політична відповідальність є одним з основних засобів забезпечення належного використання влади виборними органами та посадовими особами місцевого самоврядування шляхом політичного представництва потреб і інтересів жителів територіальної громади. Тим самим вона урівноважує відносини реалізації права на владу через обов'язок відповідати за її використання в процесі управління та регулювання питань місцевого значення. Її зміст розкривається в процесі здійснення управлінської діяльності цих органів і посадових осіб та забезпечення розвитку представницької та безпосередньої демократії [460].

Зважаючи на те що настання політичної відповідальності пов'язується з такими формами, як відкликання, розпуск, добровільна відставка й саморозпуск, можна говорити про два основні її складника: політичну відповідальність на основі власного рішення, що передбачає наявність високого рівня правової, політичної культури у суб'єкта відповідальності; політична відповідальність під впливом та на вимогу інших суб'єктів цієї системи, передусім територіальної громади.

Розвиток місцевого самоврядування як форми публічної влади потребує вивчення різних засобів впливу членів громади на органи місцевого

самоврядування та їх посадових осіб. Традиційні форми такого впливу реалізуються на основі застосування процедур відкликання, розпуску, тиску громадської думки. Особливістю цієї відповідальності є можливість здійснення примусу з боку громади, інститутів громадянського суспільства. Їх оцінка спирається на соціальні уявлення про бажану модель поведінки суб'єктів владних повноважень. Водночас вона може поєднувати як соціальні, так і правові норми, що збільшує її здатність забезпечити гармонізацію відносин між органами місцевого самоврядування та громадянами. У зв'язку з цим питання санкцій, необхідних для забезпечення політичної відповідальності, потребує подальшого уточнення.

Дослідження дозволяє виокремити два основні параметри розгляду політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування:

- норми, які регулюють механізми й процедури настання цієї відповідальності та реалізуються через санкції та примус, які є складовою частиною організації та функціонування місцевого самоврядування;
- політична відповідальність як критерій якості управлінської діяльності щодо вирішення питань місцевого значення та ціннісний принцип управління на місцевому рівні [459, с. 141].

Це відкриває можливості для подальшого дослідження цього виду відповідальності, зокрема стосовно її функцій у місцевому самоврядуванні. Передусім ідеться про її контролюючу функцію як засіб захисту від некомпетентної, невідповідної очікуванням і потребам громади політики органів місцевого самоврядування.

Сучасний контекст розвитку політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування зумовлений процесами демократизації, поглибленням поглядів на політичний зміст права громадян на управління місцевими справами. Це підтверджується акцентуванням уваги науковців на таких аспектах:

- місцеве самоврядування як одне з політичних прав (право громадянина самоврядної адміністративно-територіальної одиниці) [501, с. 14];
- політична децентралізація та посилення демократичного змісту організації місцевого самоврядування [245];
- субсидіарність у політиці як принцип, за яким відповідальність за вирішення проблеми лежить на найнижчому компетентному рівні публічної влади [592];
- інституціоналізація політичних посад в управлінні, політична визначеність та нейтральність працівників органів місцевого самоврядування [501, с. 16];

– потреба поширення інституту імпічменту на всіх суб'єктів, які здійснюють місцеве самоврядування на основі делегування їм цього права громадами [445, с. 27];

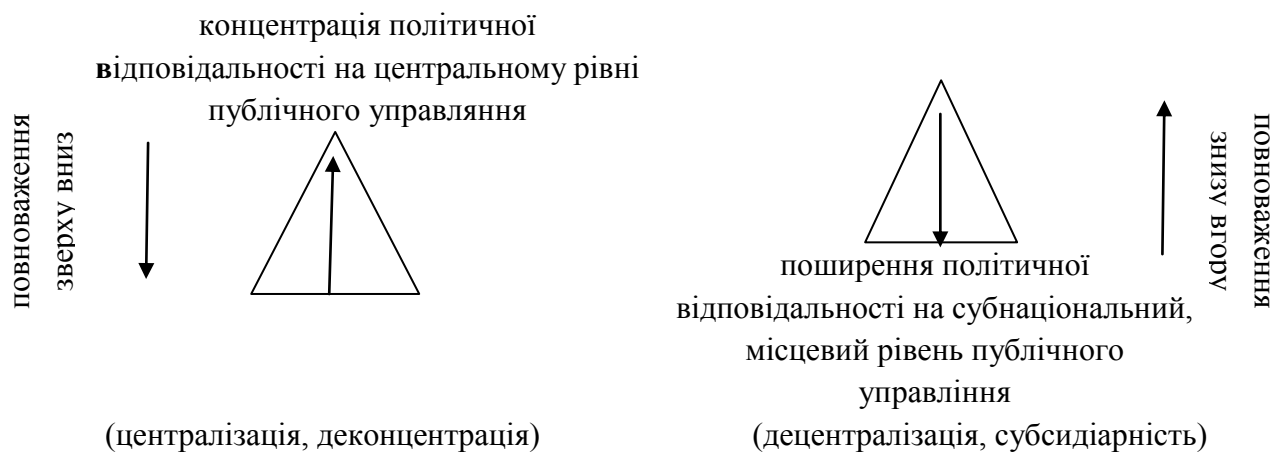
– базовим рівнем гуманізаційного розвитку в умовах глобалізованого світу є регіональний та локальний рівні, що зумовлює підвищення відповідальності за забезпечення права громад на «реальне самоврядне управління» [501, с. 16];

– реформування системи самоврядування передбачає чітку побудову процесу розробки та впровадження політичних рішень, а також визначення рівня відповідальності й компетентності [501, с. 17];

– «демократична відповідальність» на місцевому й регіональному рівнях є ознакою громадянського суспільства (децентралізація, регіоналізація, демократизація державноуправлінської діяльності на субнаціональному, місцевому рівнях) [501, с. 28].

Модель політичної відповідальності значною мірою залежить від рівня самостійності місцевого самоврядування як форми публічної влади. Децентралізація влади відіграє в цьому ключову роль. Так, за умов демократичної децентралізації громада, громадськість є головними сторонами, перед якими органи місцевого самоврядування несуть цю відповідальність, тоді як в умовах централізації, мова скоріше йде про політичну відповідальність перед державою.

Принципи децентралізації та субсидіарності як основні у визначенні повноважень органів місцевого самоврядування накладають свою специфіку на здійснення політичної відповідальності у цій сфері. Загалом зміна підходів до розподілу владних повноважень від централізації до децентралізації стає одним з основних чинників перегляду побудови політичної відповідальності. Так, традиційна система управління спирається на ієрархічне управління та дозволяє чітко розмежовувати сфери відповідальності політика та чиновника (політичної та адміністративної відповідальності) – розподіл повноважень здійснюється зверху вниз, що притаманно централізованому, деконцентрованому управлінню. В умовах децентралізації вектор їх розподілу змінюється знизу вгору, в його основу покладений принцип субсидіарності як засіб поглиблення децентралізації влади. Це зумовлює зміну вектора політичної відповідальності (*рис. 1.1*).



**Рис. 1.1 Вплив напрямку розподілу владних повноважень на вектор політичної відповідальності**

Примітка. Складено автором

Відповідно передача владних повноважень на рівень органів місцевого самоврядування посилює політичну відповідальність на субнаціональному та місцевому рівнях. Тим самим зміна «геометрії управління» спричиняє зміну «геометрії політичної відповідальності». Проте це не означає автоматичне зростання рівня політичної відповідальності влади на цьому рівні, оскільки системні проблеми публічної влади щодо її цільового використання, відповідності результатів діяльності органів публічної влади реальним потребам суспільства залишаються такими самими.

Для поглиблення розуміння публічноуправлінського контексту політичної відповідальності важливим є звернення до таких її вимірів, як: інформаційний, аргументований та вимір санкцій. Х. Голинська пропонує розглядати їх так: інформаційний – відкритість і прозорість діяльності та процесу прийняття рішень органами влади; аргументований – роз'яснення мотиву і результатів рішень чи дій; санкційний – механізми реалізації політичної відповідальності [70, с. 13]. Розкриття змісту цих вимірів у місцевому самоврядуванні пов'язане з основними принципами місцевого самоврядування. В Україні до них належать: принцип гласності, принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб [351]. На наш погляд, цілком виправданою є потреба розширення переліку складників цього простору. Зокрема, пропонується виокремити такий параметр, як «взаємодія», що є необхідною умовою для формування спільно визначених цілей, завдань розвитку громади. Також можна говорити й про «освітньо-виховний» параметр, у межах якого відбувається формування ціннісних настанов відповідальної поведінки виборних осіб

органів місцевого самоврядування. Дослідження підтверджує також значущість формування у громадян навичок і вмінь реалізовувати права і свободи у сфері вирішення питань місцевого значення. Відповідно необхідними умовами для політичної відповідальності є високий рівень громадянської освіти, політичної й правової культури, в яких особиста відповідальність є необхідним складником.

Загалом громадський та моральний чинники у вимірі принципів демократичного врядування на місцевому рівні дають більш повне уявлення про загальні перспективи представлення політичної відповідальності в системі публічноуправлінських відносин. Широка участь громадськості у вирішенні питань місцевого значення є основою для формування механізмів політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні. Вплив громадськості викликає інтерес передусім з точки зору можливостей розкриття нових форм вираження принципу народовладдя, безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні. Це розширює можливості для появи нових засобів забезпечення зворотного, реординаційного зв'язку в процесі управління публічними справами у сфері місцевого самоврядування. Таке бачення підтверджується й результатами інших досліджень за цим напрямом. Так, до основних напрямів розвитку інституту політичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування українські дослідники відносять:

- впровадження системи об'єктивного оцінювання ефективності і результативності прийняття та реалізації управлінських рішень органів місцевого самоврядування;

- встановлення більш ефективних засобів контролю за діяльністю органів влади з боку інститутів громадянського суспільства (з можливістю попередження, висловлення вотуму недовіри та відставки й позбавлення повноважень);

- практику відкликання депутатів місцевих рад із мотивів політичної відповідальності [313, с. 87 – 88].

Контекст відносин відповідальності значною мірою зумовлюється поглибленням публічності як змісту та форми управління суспільними справами. Це викликає зміни у взаємозв'язках між різними учасниками цього процесу, появу нових запитів на забезпечення відповідальності влади. Сьогодні науковці та практики все частіше звертаються до такого поняття, як «публічна відповідальність». Так, серед іншого, вводиться термін «публічна відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування», яке розкривається як:



– «явище, що відображає взаємозв'язок у сфері суспільних відносин між цими органами і територіальними громадами, державою, юридичними та фізичними особами, що передбачає можливість застосування до них різних видів відповідальності, оскільки охоплює: позитивну (добросовісне виконання добровільно взятих обов'язків щодо ефективного вирішення питань місцевого значення) та негативну (реакція сторін, перед якими вони несуть відповідальність за порушення політичних, правових, моральних норм) реакцію» [289, с. 215];

– «явище, яке виникає у сфері суспільно-правових відносин між цими органами та територіальними громадами, фізичними і юридичними особами, органами державної влади внаслідок порушень першими законодавства, недотримання законних прав і інтересів людей (можливість перспективного та ретроспективного характеру, застосування правових і неправових видів відповідальності)» [428, с. 255].

На нашу думку, звернення до публічної відповідальності є спробою закріпити загальну категорію, яка б відображала всю сукупність відносин відповідальності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Ця відповідальність розглядається дослідниками як загальне комплексне явище, зміст якого розкривається на основі різних видів відповідальності, що тісно пов'язані між собою. Однак необхідно зазначити, що зміст «публічності» в запропонованих визначеннях не знаходить належного відображення, що підтверджує нашу думку про потребу подальшого уточнення підходів до розгляду публічної відповідальності.

Якщо звернутися до теорії цього поняття, то дійсно в історичному розвитку публічність належить до сфери правових відносин [172, с. 535]. Поняття публічно-правові відносини є усталеним й охоплює відносини між суб'єктами права з питань здійснення публічно-владних повноважень, реалізації, захисту публічних прав і свобод, задоволення публічних інтересів, які регулюються різними галузями права [295, с. 747].

Водночас саме поняття «публічності» розкривається через такі риси, як: взаємодія (спільна діяльність) з іншими людьми з метою досягнення загального блага; вільна участь; справи, речі, які однаково стосуються всіх; свобода як попередня умова участі у вирішенні публічних справ, добровільного взяття на себе зобов'язань у цій сфері [172, с. 535]. Автор цього визначення, Р. Кобець, звертає увагу на збіг перелічених рис із поняттям «політичне» (взаємодія осіб, що мають певні права й обов'язки стосовно спільних справ, які орієнтовані на загальнозначущі цілі). Також він підкреслює, що важливим є те, що публічність у сфері влади є «процедурною вимогою» до її організації та функціонування.

Що стосується втілення публічності в громадянському суспільстві, то це передусім відстоювання загальних інтересів суспільства або певної групи, контроль за політичним процесом [172, с. 535].

Крім того, важливою для розкриття концепту публічності є категорія «публічна влада», яка прирівнюється до поняття народовладдя та розкривається через такі види, як: влада народу, безпосередня демократія; державна влада (законодавча, виконавча, судова); місцеве самоврядування [310, с. 196].

Тим самим публічність органів державної влади, органів місцевого самоврядування полягає у взаємодії, яка є основою організації та функціонування цієї влади, спрямованої на досягнення загального блага. Відповідно об'єктом публічної відповідальності органів влади є реалізація їх завдань і повноважень щодо досягнення суспільного блага на основі взаємодії між собою та з іншими учасниками процесу управління публічними справами. У цьому публічність як об'єкт відповідальності перетинається з політичною відповідальністю. Відповідно особливий інтерес становить питання розкриття взаємозв'язку публічної та політичної відповідальності органів місцевого самоврядування.

Результати дослідження дозволяють підійти до визначення політичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування. У першу чергу вона визначається представницьким характером цієї форми публічної влади. Вона складається з *морального, правового, громадського, професійного, публічного складників*, кожен із яких визначає свої зобов'язання до суб'єктів владних відносин щодо цільового використання влади із представлення та реалізації інтересів місцевого населення.

Отже, політичну відповідальність пропонується розглядати як *сукупність зобов'язань виборних органів і посадових осіб, які здійснюють представницькі функції у сфері місцевого самоврядування, перед громадою щодо регулювання та управління питаннями місцевого значення від імені, в інтересах місцевого населення, які спираються на відповідні правові норми, гарантовані державою, та моральні норми суспільства*. Ці зобов'язання передбачають наявність у суб'єктів владних повноважень відповідних якостей, необхідних для забезпечення прав і свобод громадян, відповідності їх діяльності реальним потребам місцевого населення, завданням розвитку громади, держави, суспільства. Іншими словами, політична відповідальність в системі місцевого самоврядування є гарантією забезпечення відповідальності її представницьких органів і виборних осіб перед громадою за належне представлення та реалізацію її законних інтересів і потреб [458].

Настання політичної відповідальності для її суб'єктів пов'язано з використанням ними кредиту довіри громадян, це певна компенсація за надану їм владу та результати її використання. Такий вид відповідальності є обов'язковим елементом демократичної системи врядування й зрілості громадянського суспільства, який поєднує і забезпечує взаємодію між управлінською системою та громадським сектором [368, с. 250].

Характеризуючи цю відповідальність, можна зауважити, що вона є важливим складником територіальної публічноуправлінської, публічно-правової системи. Одним з основних факторів визначення змісту цієї відповідальності в місцевому самоврядуванні є *територіальний чинник*. Це пояснюється територіальним критерієм у визначенні об'єкта управлінського впливу (влада органів місцевого самоврядування поширюється на територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці). Особливе значення тут має те, що головні суб'єкти цієї відповідальності (представницькі органи місцевого самоврядування, голови сільської, селищної, міської ради), отримують свої повноваження на основі місцевих виборів. Територіальний чинник стосується також того, що головним суб'єктом, перед яким ці органи несуть відповідальність є не все населення, а лише жителі відповідної території.

У місцевому самоврядуванні посилюється подвійний зміст цієї відповідальності: перед державою та перед громадою, відповідно йдеться про вплив згори та знизу. Найменша дистанція між цією владою та населенням зумовлює правову, організаційну специфіку організації оцінювання населенням їх діяльності з точки зору відповідності мандату довіри.

Територіальність як важлива ознака місцевого самоврядування, змісту повноважень і відповідальності органів цієї влади, дозволяє говорити про «*територіальний принцип політичної відповідальності*». Крім того, враховуючи сутність субсидіарності також можна виокремити «*субсидіарність як принцип політичної відповідальності*» в системі місцевого самоврядування.

У такий спосіб можна зазначити, що політична відповідальність в місцевому самоврядуванні охоплює такі важливі питання, як: цінності публічноуправлінської діяльності, моделі поведінки, відповідні демократичному управлінню публічними справами на місцях. Відповідно вона може розглядатися як чинник розвитку місцевого самоврядування, гармонізації відносин із громадськістю.

Подальше осмислення цієї проблематики та отримання нових знань у цій сфері дозволить визначити теоретико-методологічне підґрунтя для практичного закріплення цього виду відповідальності в загальній системі відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.

#### **1.4. Методологія аналізу політичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування**

Еволюція поглядів на політичну відповідальність актуалізує проблему перегляду підходів до її регулювання в системі місцевого самоврядування – рівні публічної влади, що є найближчою до громадян. Філософська, правова, політична, управлінська площина категорії «відповідальність» зумовлює вибір міждисциплінарного підходу як основи аналізу політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування.

Соціальний і філософський контекст відповідальності зосереджується на визначенні таких її характеристик, як: міра відповідності поведінки особи, групи, держави діючим суспільним нормам, правовим законам; співвідношення обов'язку і міри його виконання [482, с. 87]; залежність людини від чогось, що сприймається нею як визначальна підстава для прийняття рішень та дій [291, с. 620]. Важливим є відзначення того, що відповідальність може бути обумовлена свідомо прийнятим особою соціальним статусом або укладеними угодами. При цьому зумовленість статусом усвідомлюється людиною як покликання, а обумовленість угодою – як обов'язок, що розкривається у вимірі «відповідальність перед» та «відповідальності за» [291, с. 620; 594, с. 56].

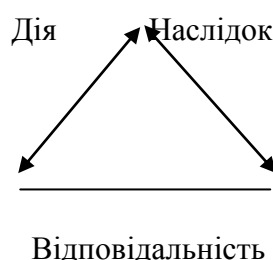
Для визначення управлінського контексту відповідальності особливий інтерес становить розкриття її сутності саме у вимірі відповідальності суб'єктів владних повноважень перед громадянами. Що стосується «відповідальності за», то тут важливим є виокремлення відповідальності «за вину» та «за наслідки» [492, с. 50 – 51]. Для політичної відповідальності особливе значення має підстава «за наслідки».

Досліджуючи природу відповідальності у сфері публічного управління, обов'язково слід звернутися до права та моралі, які є основними способами та засобами нормотворчості в регулюванні суспільних відносин. Маємо враховувати наявність тісного зв'язку відповідальності з проблемою свободи, розширення меж свободи в умовах поглиблення демократії [482, с. 87]. Право є категорією, яка дозволяє розкрити взаємообумовленість відповідальності і свободи. Влучним щодо цього є відзначення того, що правове суспільство є формою реалізації відповідальності, а також таких цінностей, як: справедливість, рівність, свобода, довіра тощо [241, с. 28]. Інше представлення цієї думки розкривається на основі розгляду свободи як умови моральної і правової відповідальності, категорії, що дає найбільш повне уявлення про ці види відповідальності. Підкреслюється, що саме на стику права і моралі

розглядається громадянськість, справедливість, а соціальна участь є ресурсом формування відповідальності [487, с. 5, 10, 12].

З точки зору розкриття психологічного змісту відповідальності інтерес становить вивчення її як однієї з форм прояву особистісного потенціалу, одного з основних елементів механізму самодетермінації особистості. Таке бачення базується на тому, що відповідальність визначається як внутрішня регуляція, обумовлена ціннісними орієнтирами [370, с. 32 – 33]. Вона розкривається і як мета виховання, моральна риса людини, якість, що відображає обов'язок, усвідомлений особистістю [241, с. 25]. Тут співвідношення свободи та відповідальності ілюструє ступінь зрілості людини залежно від здатності брати на себе відповідальність за свої вчинки. Відмова брати на себе відповідальність має наслідком позбавлення себе свободи внаслідок власного вибору. У розрізі політики такий підхід знаходить вираження у погляді на відповідальність як обов'язок відповідати за певні дії, бути гарантом чогось, виконувати свої обіцянки (пов'язана з обов'язком виправлення шкоди, завданої своєю дією та понесенням за це покарання). Мова йде про відповідальність як здатність і можливість приймати рішення [576]. Відповідно основними поняттями, що розкривають зміст відповідальності, є *свобода, обов'язок, вибір, усвідомлення наслідків своїх дій, підзвітність*. В її основі лежить можливість людини зробити вибір, яким чином діяти, яке рішення прийняти. Інший бік цього співвідношення полягає у погляді на свободу як прояв вибору [30, с. 288].

Отже, забезпечення відповідальності спирається на здатність відповідати за свої дії. Усвідомлення нерозривності відповідальності з дією та наслідком є предметом незмінної уваги філософів зі стародавніх часів до сучасності. Так, ще Аристотель вказував на зв'язок відповідальності з дією та її наслідком (*рис. 1.2*) [14, с. 59, 95, 115, 119, 139, 195, 201, 235, 377, 401, 407, 441, 447, 459].



**Рис. 1.2 Зв'язок відповідальності з дією та наслідком**

Примітка. Складено автором на основі [14]

У площині органів публічної влади відповідальність є категорією, яка розглядає діяльність суб'єктів владних повноважень з точки зору результату, її

наслідків для громадян, суспільства. Вона базується на визначенні міри відповідності поведінки певних суб'єктів наявним нормам і правилам, обов'язку та на усвідомленні своєї ролі. Такий її соціально-філософський зміст знаходить закріплення в організаційно-правових основах публічного управління [594, с. 55 – 57].

*Мораль – право – відповідальність* спираються на обов'язок та здатність відповідати за свої дії чи бездіяльність. Для суб'єктів владних повноважень правовий та моральний вимір відповідальності набуває особливого значення, що обумовлюється специфікою їх діяльності, спрямованої на виконання завдань, покладених на них суспільством.

В управлінському контексті важливим є врахування того, що відповідальність можлива на основі регулювання як суб'єкт-суб'єктних відносин, так і суб'єкт-об'єктних. Розкриття цих зв'язків набуває особливого значення. Крім того, міра та спосіб забезпечення відповідальності суб'єктів владних повноважень зумовлюються способом отримання цих повноважень: вибори, призначення, затвердження. Відповідальність як регулятор у системі публічноуправлінських відносин обумовлена специфікою суб'єкта та об'єкта відповідальності. Особливого значення набуває не тільки обов'язок, а також наявність можливості для виконання певних дій [224, с. 27–29]. Обов'язок має бути сумірний можливостям, де обов'язок базується на функціях, а можливості – на знаннях, вміннях, навичках [224, с. 28].

Відповідальність як явище має багатоаспектне вираження та розкривається через зовнішнє відображення своєї сутності, є формою виявлення цієї сутності. Як явище вона має досліджуватися передусім шляхом розкриття її зовнішніх властивостей, процесів та зв'язків [483, с. 679].

Значний внесок в осмислення відповідальності зробив І. Кант, до категоричного імператива якого часто звертаються дослідники різних галузей знань. Погляди І. Канта на відповідальність у широкому розгляді можна подати двома складниками: право та громадянськість, де право розглядається «як сукупність умов, за яких свавілля одного сумісне зі свавіллям іншого з точки зору загального закону свободи» [158, с. 139]. Іншими словами, принцип права – «правим є будь-який вчинок, відповідно максимі якого свобода свавілля кожного сумісна зі свободою кожного відповідно до загального закону» [158, с. 139 – 140]. Стосовно громадянськості І. Кант зазначає: бути «у стані рівності дії і протидії взаємно обмежуючого свавілля людей відповідно до загального закону свободи – це і зветься громадянським станом» [158, с. 81 – 82]. На цій основі сформульований його категоричний імператив: «вчиняй зовні так, щоб вільний прояв твого свавілля був сумісним зі свободою кожного, згідно із

загальним законом» [158, с. 140]. Пояснюючи цей загальний правовий закон, філософ зауважує, що вчиняти праві вчинки своєю максимою – це вимога, яку висуває етика [158, с. 140].

Розкриваючи зміст закону, І. Кант звертається до морального імперативу та необхідного припущення свободи: закон для нього – здатність (дотримуватися його) та воля, що утворюють поняття правового обов'язку [158, с. 131 – 132]. В імперативі, що зобов'язує до боргу чесноти, «до поняття самопримусу додається ще й поняття певної мети, не тієї, яку ми маємо, а тієї, яку ми повинні мати, яка містить у собі чистий практичний розум, вища, безумовна мета якого вбачається в тому, що чеснота є мета самої себе» [158, с. 131 – 132]. Тим самим ідеї І. Канта орієнтовані на визначення громадсько-правової відповідальності, де громадсько-правовий стан засновується на принципах свободи кожного члена суспільства як розумної людини, його рівності з іншими, самостійності кожного члена спільноти як громадянина [290, с. 59].

У відповідальності І. Кант поєднує бачення сутності вільної, розумної людини та свідомого члена суспільства, громадянина держави. Стосовно цього І. Осипов підкреслює, що у запропонованому І. Кантом ідеалі «вітчизняного правління» та патріотичного способу мислення, за яким «кожний розглядає країну як «рідний ґрунт», який має залишити після себе», йдеться про формулювання відповідальності за майбутнє [290, с. 59]. Тут І. Кант говорить про розширення часового простору відповідальності, що пізніше продовжили інші філософи. І. Кант, за висновком І. Осипова, обґрунтовує ідею правової держави, яка спирається на «принцип універсальної відповідальності людини, заснований на її раціональному, вільному виборі та відповідальності за своє життя» [290, с. 59].

У роботі Г. Арендт «Лекції з політичної філософії Канта» важливим моментом є звернення до таких думок політичної філософії І. Канта, як залежність людини від інших людей, що є визначальною характеристикою його бачення політичного змісту буття людини, організації політичної системи. Це розкривається у співвідношенні організації держави та моральної поведінки громадян, підкресленні ролі держави в моральному вихованні людини, «доброго громадянина» [13, с. 23 – 32, 33 – 35]. Цей аспект становить особливий інтерес для публічного управління.

Серед відомих постатей науки, які досліджували проблему політичної відповідальності, особливе місце належить М. Веберу. Так, визначаючи основні якості політика: пристрасть, почуття відповідальності та окопір, він зосереджує увагу на політичній відповідальності політика перед самою політичною

діяльністю [44, с. 173 – 174]. Сама відповідальність політика розглядається ним крізь призму етики переконання та етики відповідальності, де ключовою відмінністю одної від іншої є те, що в етиці переконання немає відповідальності за наслідки [44, с. 173, 178 – 191, 188]. Особа, яка пов'язує себе з політикою, а отже, і з владою та насильством, підпадає під етику відповідальності та відповідно має нести відповідальність за наслідки своїх дій [44, с. 184 – 186]. Саме легітимне насильство як атрибут влади є тим чинником, що зумовлює специфіку всіх етичних проблем політики [44, с. 186]. Водночас М. Вебер робить висновок про те, що етика переконання та етика відповідальності не є абсолютними протилежностями, вони є взаємодоповненнями, які разом властиві людині, яка має покликання до політики [44, с. 189]. Відповідно можна говорити про продовження загострення проблеми гармонізації відповідальності авторитету як відповідальності конкретного політика та відповідальності влади як суспільно-політичного явища загалом, яка реалізується на основі поділу повноважень управління та виконання.

Сьогодні дослідники все частіше звертають увагу на необхідність перегляду веберівського підходу до політичної відповідальності. Одним з теоретиків цього є А. Сіне, який підкреслює, що з ослабленням кордонів між державним та приватним сектором, розвитком практики покарання публічних дій, формуються нові норми, що стосуються політичної відповідальності та проблеми належного її забезпечення [587, с. 45]. Водночас А. Сіне висловлює сумніви щодо можливості чіткого відмежування політичної відповідальності від адміністративної та кримінальної відповідальності [587, с. 45]. Свої роздуми й спостереження дослідник розкриває на основі виявлення рис застарілості веберівського підходу до розуміння політичної відповідальності для сучасних реалій функціонування публічної влади. Він безпосередньо звертається до положень веберівської моделі політичної відповідальності, в основі якої розмежування адміністративної і політичної відповідальності та кордонів між державним і приватним сектором. Мова йде про два режими відповідальності: політичної для політичного лідера та адміністративної для державного службовця [587, с. 45]. За цим підходом, політичний лідер має визначати публічну політику, здійснювати владу, ризикувати, але натомість має брати на себе політичну відповідальність за вчинені публічні дії, у тому числі за управління [587, с. 47]. Але таке розмежування, на думку А. Сіне, діє лише тоді, коли адміністративні відносини суворо ієрархічні та централізовані, коли існує взаємозв'язок між розподілом авторитету та влади [587, с. 46]. Відповідно ця модель перестає працювати, коли зникає форма централізованого регулювання та організації влади типу «зверху вниз» [587, с. 49].



А. Сіне ставить запитання: як забезпечити сьогодні політичну підзвітність в умовах складності чіткого розмежування політичної та адміністративної відповідальності, стирання меж між державним і приватним сектором, появою нових способів публічних дій? [587, с. 49]. Адже сучасна практика все більше підтверджує невизначеність, складність і заплутаність намагань встановити кордон між політичною діяльністю (діяльність політика) та адміністрацією (діяльність чиновника) [587, с. 49].

Веберівська модель політичної відповідальності, за логікою якої вона визначається як обов'язок відповідати за наслідки публічних дій в обмін на владу, на думку А. Сіне, вже не діє. Розмитість кордонів між політичним та адміністративним складниками видаляє із цієї моделі будь-яку можливість індивідуальної імпутації. Відбувається перехід до системної колективної відповідальності. Відсутність належних засобів її забезпечення зумовлюється складністю її застосування до процесів прийняття рішень, розробки та реалізації державної політики [587, с. 50; 447].

За висновком А. Сіне, протиставлення моделі, побудованої на основі адміністративного функціонування, та моделі, яка базується на вимогах демократичного контролю, частково пояснює поточну кризу політичної та адміністративної відповідальності [587, с. 51; 447]. Ключовим моментом, на наш погляд, є висновок дослідника про існування напруженості, властивої політичній відповідальності, яка завжди є компромісом між демократичною потребою особистого визнання провини та реальністю колективного функціонування політико-адміністративної системи, що породжує дискусії про два різні погляди на політичну відповідальність (дебати навколо криміналізації суспільного життя) [587, с. 51; 447].

А. Сіне обґрунтовує доцільність застосування соціологічного підходу до розгляду ролі політичної відповідальності на політичному ринку. Такий підхід, на його думку, дозволяє перевизначити її не через можливі санкції та етос, специфічний для політичного лідера, а через принцип помірності публічних дій, що робить можливим інтерпеляцію (запит) з боку різних політичних суб'єктів. Головною перевагою тут, на його переконання, є можливість розглядати політичну відповідальність за межами часто недієвих конституційних процедур, можливість побачити, якою мірою вона бере участь у регулюванні політичної системи [587, с. 45; 447].

Дискусія про «слабкість» веберівської теорії відповідальності точиться навколо «етичного виміру вибору цілей та засобів політики» та відсутності уваги до визначення вини політика при їх виборі [210]. Підвищення етичних вимог до суб'єктів владних повноважень виокремлюється в актуальний напрям

досліджень відповідальності [210]. Продовжуючи думку І. Черленяка про те, що політична відповідальність є «діючим феноменом» та організаційною культурою суспільства [492, с. 52], можна зазначити, що вона є важливим елементом культури публічного управління.

Важливий внесок в осмислення відповідальності зробив К. Ясперс. Ключовим для нього є поняття «політична винуватість», яка означає відповідальність громадян держави за наслідки їх дій, що водночас не означає кримінальної, моральної вини кожного окремого громадянина в злочинах, скоєних від імені держави [513, с. 20]. Наслідками політичної винуватості, за К. Ясперсом, є відшкодування збитку, а потім втрата або обмеження політичної влади та політичних прав [513, с. 23]. Теза про те, що «народ відповідає за свою державність» [513, с. 49] не втрачає своєї актуальності. Ідеї К. Ясперса дозволяють поглибити розуміння суб'єктності громадян, народу за те, що відбувається в державі, за управління державою. У сенсі реалізації принципу народовладдя як основи здійснення влади в державі та принципу публічності – основи побудови та діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування це набуває важливого значення.

Продовження цих роздумів знаходимо в працях Г. Арендт, ідеї якої значно вплинули на сучасний світогляд суспільства на владу і політику. Однією з основних її тем стала відповідальність людини в умовах режиму злочинної влади, важливість морального вибору людини, яка живе в таких умовах, та усвідомлення політичних наслідків, коли вибір буде зроблений не в бік моральної сторони [12].

Під час розгляду політичної відповідальності особливе значення має визначення темпоральних характеристик. У цьому напрямі значний внесок зробив Г. Йонас, який у своїх пошуках звертається до відповідальності державного діяча перед майбутнім, проблеми етичного вакууму та необхідності формування етики майбутнього (етики відповідальності). Стосовно відповідальності державного діяча перед майбутнім Г. Йонас зазначає, що політична діяльність має більшу часову тривалість наслідків та відповідальності, ніж діяльність приватна, однак її етика є нічим іншим ніж етика теперішнього часу, яка поширюється на більш довготривалу форму життя [152]. Відповідальність політика, на думку Г. Йонаса, виникла на основі вільного вибору й саме це зобов'язує його до обов'язку слідувати цьому вибору, що не знає поблажливості до цього зобов'язання, вільно взятого на себе [152]. Особливо важливим для нас є положення Г. Йонаса щодо бачення політичної відповідальності державного діяча. Сама сутність такого діяча полягає в тому, що він завжди сам являє собою витвір общини, справи, яку він

бере до своїх рук. Відповідно він відповідальний «не перед тим, що створив, а перед тим, що створило його – перед предками, общиною, їх спадкоємцями, – його спадкоємцями, які безпосередньо поклали на нього свою волю, перед продовженням успадкованого у невизначене майбутнє». Відповідно, крім введення відповідальності політика за майбутнє, суттєвим моментом є усвідомлення неперервності відповідальності як такої [152]. Тим самим у сучасному розумінні відповідальності суб'єктів влади ми маємо справу з такими часовими вимірами відповідальності, як: минуле, теперішнє, майбутнє, – що дозволяє говорити про її безперервність у часі.

Проблема часового виміру у визначенні політичної відповідальності займає особливе місце в наукових підходах, що розкривається також і у виокремленні такого її виду, як історична відповідальність. Так, Д. Томільцева зауважує, що історична відповідальність може розглядатись через різноманітні практики політичної відповідальності. Сама ж політична відповідальність та її форми залежать від засобу ідентифікації суб'єкта відповідальності (множинний суб'єкт, наприклад народ, або індивідуалізація суб'єкта), що визначає вектор відповідальності на минуле чи майбутнє [471, с. 33]. Відповідно в історичному ракурсі відкриваються нові можливості для дослідження політичної відповідальності влади на різних етапах суспільного розвитку.

Сучасне продовження ідей К. Ясперса на українському підґрунті знаходимо в роздумах В. Кременя, який, звертаючись до воєнних подій останніх років на території України, розмірковує над проблемою винуватості народу як відображення його політичної відповідальності [211]. В. Кремень підкреслює, що сенс цієї відповідальності якраз і полягає в тому, що вона не дозволяє нікому її уникнути. До того ж, неучасть у політиці призводить до позбавлення права судити про конкретні політичні події, які відбуваються сьогодні [211, с. 10]. Виокремлюючи основні категорії, пов'язані з цим видом відповідальності, автор говорить про проблему совісті через порядність, честь, гідність людини та усвідомлення колективної винуватості народу [211, с. 11]. В. Кремень порушує питання духовного відродження народу та підсилення політичної відповідальності за те, що відбувається у світі на основі «погляду в себе», подолання морального падіння [211, с. 12]. Подібні роздуми сприяють кращому розумінню цього особливого виду відповідальності через пізнання її зовнішніх властивостей, процесів, зв'язків.

Розкрити моральний зміст політичної відповідальності через моралізацію політики дозволяють роздуми А. Оболонського. Дослідник зауважує, що «рух у бік моралізації політики є формою пошуку альтернативи геополітики, оскільки суспільству без реальної, а не «керованої» демократії важко, ймовірно, і

неможливо впоратися із сучасними викликами теперішнього століття». А публічність політики науковець розглядає як «рушійну силу сучасної демократії» [282, с. 22 – 23]. А. Оболонський підкреслює, що саме «демократія, коли вона спирається на такі моральні категорії, як: добро і зло, чесність, совість, справедливість, обов'язок, – може забезпечити хоча б відносну моральність політики» [282, с. 23].

Важливим також є висновок про усталеність погляду в демократичних країнах на розуміння того, що життєздатність політичної системи значною мірою залежить від відповідності дій, рішень державних інститутів, вищих посадових осіб цінностям, ідеалам, які є керівними в суспільстві, відповідності їх поведінки нормам суспільної моралі [282, с. 19]. На продовження цієї думки підкреслюється, що в правовій державі акцент робиться на відповідальності посадових осіб перед громадянами, а в недемократичній державі – на відповідальності громадянина перед державою [481, с. 191].

Теоретичне підґрунтя для поглиблення сучасного бачення етики відповідальності розвинули представники комунікативної філософії, серед яких необхідно назвати К.-О. Апеля. Головною ідеєю тут постає дискурс, діалог влади та суспільства. К.-О. Апель пропонує етику як середовище для «реалізації ідеальної комунікативної спільноти» – етику дискурсу та відповідно етику колективної відповідальності [11]. Він обґрунтовує підхід, в основі якого положення про те, що «передумовою серйозного мислення є етика дискурсу чи етика відповідальності (потенційно необмеженої спільноти тих, хто аргументує, з усіма існуючими між ними суперечностями)». В процесі такого колективного осмислення проблем відбувається «перебирання відповідальності за розв'язання цих проблем на членів реальної комунікативної спільноти» [11]. На переконання К.-О. Апеля, така етика дозволяє: визнати «солідарну відповідальність за розв'язання проблем і рівноправність усіх членів реальної комунікативної спільноти (нині існуючих людей) у їх розв'язанні; визнати, що справжнє вирішення проблем має бути консенсуально-спроможним для всіх членів цієї ідеальної комунікативної спільноти» [11]. Це передбачає рівноправність усіх учасників дискурсу та актуалізує ідею спільної відповідальності перед потребами майбутніх людей [11]. До ключових постулатів його теорії належить вислів: «в межах реальної комунікативної спільноти людства має поступово реалізуватися ідеальна комунікативна спільнота», що розглядається як відповідь на питання про етику «збереження людського буття та гідності людини» [11]. Теорія К.-О. Апеля є продовженням ідеї Г. Йонаса про формування етики відповідальності у вимірі майбутнього з виходом на актуалізацію дискурсу спільноти як основи для вирішення проблем

людства та регулювання відповідальності за їх вирішення. Тим самим К.-О. Апель через солідарну відповідальність комунікативної спільноти виходить на інтрасуб'єктивний характер етики відповідальності.

Серед українських філософів, які зробили значний внесок в осмислення ідей комунікативної філософії, необхідно назвати А. Єрмоленка, праці якого дають змогу отримати більш повне уявлення про сучасні погляди на відповідальність в умовах дискурсу, діалогу як основи існування сучасного суспільства [113; 120 – 121]. Він продовжує осмислення ідеї масштабування поняття громадського дискурсу, яке розглядає як метаінституцію суспільства [121, с. 11]. Розвиваючи погляди діалогової комунікації та осмислюючи місце цифрових технологій, науковець обґрунтовує філософію цифрового просвітництва [121, с. 10].

Здобутки філософського осмислення ролі відповідальності в житті людини та держави створюють теоретичне підґрунтя для визначення напрямів подальших пошуків у розкритті проблем відповідальності, у тому числі політичної, в умовах демократичного врядування. Один із сучасних варіантів бачення відповідальності пропонується теорією лібералізму, яка розкривається через принцип свободи та відповідальності. Головний зміст цієї ідеї полягає в намаганні дати «людині свободу робити все, за що вона може відповідати та звільнити її від завдань, за які вона не може відповідати» [507, с. 14]. Стосовно держави, органів державної влади теорія лібералізму стоїть на позиції, що уряд пригнічує особисту свободу людини, нав'язуючи варіанти дій та обмежуючи тим самим свободу вибору людини. Відповідно сповідується ідея максимального «розвантаження» держави та передачі ліберальному суспільству більших повноважень, а відповідно й відповідальності [507, с. 4, 9 – 14]. До основних ризиків збільшення простору особистої свободи та відповідальності людини зазвичай відносять загрозу соціальній справедливості.

Аналіз наукових підходів підтверджує загальне бачення відповідальності як відносини залежності, обумовлені нормами суспільства та власними цінностями та уявленнями про норми поведінки. У публічному управлінні проблематика відповідальності отримує додатковий вимір обмежень, зумовлений його завданнями та функціями. Ці обмеження досить суттєво впливають на визначення меж відповідальності та засобів її забезпечення. Також можна говорити про існування різних рівнів відповідальності: відповідальність як засіб регулювання діяльності під «тиском» соціальних, правових норм; відповідальність, побудована на власному виборі. Так само як відповідальність є якістю вільної та зрілої людини, можна зазначити, що в управлінні відповідальність є якістю демократичності державного управління

та місцевого самоврядування. Для філософії управління відповідальність постає тією категорією, що поєднує державу, управління, суспільство на засадах права та моралі.

Розглянуті ідеї, погляди, теорії становлять важливе теоретичне підґрунтя для пошуку нових знань щодо формування більш ефективної системи регулювання відносин відповідальності влади місцевого самоврядування за результати своєї діяльності. Основними теоріями та концепціями, на які спирається дослідження, є теорія суспільного договору, теорія суспільного вибору, а також концепція «доброго врядування» з її орієнтуванням на чутливе, відповідальне врядування.

Основними представниками теорії суспільного договору є Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, І. Кант, Дж. Роулз [69; 414; 229; 156 – 157; 411]. Теорія суспільного договору розглядає основи появи держави як результату суспільного контракту, що, по суті, визначає громадянське суспільство. В основу пояснення появи влади теорія закладає правову концепцію договірної угоди, заснованої на взаємній згоді (на відміну від погляду на неї як джерела божественного права або влади, що спирається лише на волю державця). Ця теорія апелює до людини розумної, моральної, зацікавленої. Згідно з теорією, головною метою суспільного контракту є визначення того, що є кращим для більшої користі найбільшій кількості осіб. Основними її положеннями є: свобода та рівність кожної людини; договір про партнерство, коли люди свідомо домовляються про передачу певній особі, органу завдання приймати рішення з питань безпеки та загальної користі (з точки зору волі всіх та кожного окремо); договір про підпорядкування, тобто добровільне підпорядкування владі, яка зобов'язується забезпечувати безпеку та загальну користь [593].

Теорія суспільного вибору спрямована на вивчення усієї сукупності засобів та способів, які використовують громадяни для досягнення своїх інтересів, взаємодіючи з органами державної влади, а також факторів, які впливають на їх вибір (економічна та політична сфери прийняття рішень). Важливим моментом, на якому зосереджується увага цієї теорії, є врахування та вивчення того, що задоволення власних інтересів і потреб людини досягає шляхом їх узгодження з інтересами інших людей [465, с. 5 – 8].

До представників теорії суспільного вибору належать: Дж. Бьюкенен (конституційні основи прийняття політичних рішень, конституційна демократія, вартість та вибір прийняття політичного рішення, демократія та держава загального добробуту), Дж. Коулман (концепція раціонального вибору, вплив інституту права на узгодження розрізнених суспільних інтересів людей з

метою досягнення суспільного блага), Д. Норт (вплив соціальних інститутів на вибір, який робить індивід, готовність особи, колективу підпорядковувати свої дії формальним правилам, неформальним обмеженням), М. Олсон (проблема примусу індивіда, який хоче тільки користуватися загальними благами, брати участь у їх створенні), А. Сен (важливість врахування етичних принципів у поведінці індивіда в процесі суспільного вибору) [465; 206; 288; 38; 270].

Важливим джерелом дослідження стали окремі філософські праці, що відображають сучасні погляди на теорію демократії, спостереження та прогнози її подальшого розвитку. Це стосується праць таких дослідників, як: Е. Балібар (складності формування «європейського громадянства», слабкість політичної системи ЄС щодо відображення «загального інтересу», забезпечення належного народного представництва в межах багатонаціонального ЄС); А. Сен (зв'язок ідеї справедливості з практикою демократії, яка спирається на політичну участь, діалог та суспільну взаємодію, «правління через обговорення» як основа визначення пріоритетів у забезпеченні ідеї справедливості); Н. Урбанаті (проблеми плебісцитарної демократії як постпредставницької демократії, яка більше орієнтована не на підзвітність, а на завоювання популярності, не на участь у політиці, а на прозорість, де народ як пасивний учасник або як глядач в системі реалізації політичних інтересів, «процедурна демократія» протиставляється демократії публічного дискурсу); Дж. Роулз (справедливість як чесність, де ключове місце належить принципу відповідальності, ідея свідомої відповідальності людини вільної, не просто покора правилам, які встановлює влада, а активна участь людини у визначенні цих «правил») та ін. [20; 419; 477; 411].

Враховуючи особливість природи політичної відповідальності, багатогранність її проявів, на наш погляд, доцільно її розглядати у тривимірному форматі – явище, інститут, процес. Такий загальний методологічний підхід дозволить системно підійти до розкриття її проблематики в місцевому самоврядуванні.

З позиції розкриття політичної відповідальності як явища до основних підходів відносимо аксіологічний, який дозволяє врахувати її моральні, правові, ціннісні основи, їх зв'язок із публічним управлінням, управлінською культурою, інституціональною поведінкою суб'єктів владних відносин. Аксіологічний підхід дає змогу розглянути проблематику відповідальності в площині ціннісних засад організації та функціонування місцевого самоврядування, де політична відповідальність досліджується як ціннісна категорія, яка поєднує між собою низку інших понять, що формують цінності демократичного управління на місцях (відкритість, свобода, участь,

публічність, чутливість, довіра тощо). Ціннісний критерій також дозволяє розкрити її значення як для безпосередньої, так і для представницької демократії. Тим самим такий підхід дозволяє *розкрити цінність політичної відповідальності як специфічної сфери суспільних відносин, які виникають у процесі регулювання та управління публічними справами в інтересах місцевого населення, в основі яких обов'язок, зобов'язання відповідального ставлення та відповідальної поведінки за результати і наслідки своєї діяльності органів місцевого самоврядування.*

Дослідження ролі політичної відповідальності як соціального інституту передбачає конкретизацію самого поняття «соціальний інститут». Так, соціальний інститут визначається як форма організації суспільного життя, яка створюється для захисту інтересів, регулювання діяльності суспільства, окремих суспільних груп, підтримки стійкості / динамізму суспільних відносин. Соціальні інститути є засобами здійснення економічних, політичних, соціальних, моральних норм [483, с. 234]. Відповідно ці інститути спираються на певні засоби, ресурси та виконують свої функції (правові, політичні, соціальні) [73, с. 336]. До характеристик соціальних інститутів відносять: наявність специфічних для них знань, концепцій, теорій, поглядів, переконань, принципів; сукупність властивих форм діяльності; систему характерних відносин, стосунків; усталеність формальних, неформальних правил, норм, цінностей; існування притаманних саме цьому інституту організацій, закладів, установ [482, с. 242]. Важливою характеристикою є те, що соціальний інститут постає як канал «втління цінностей, інтерналізації інституціональних функцій, ролей у мотиваційні структури членів суспільства» [482, с. 242]. Більше того самі «стандарти поведінки, звичаї суспільства також є інститутами», що дозволяє розглядати їх «структури соціального порядку, які управляють функціонуванням суспільства» [531]. Саме процес інституалізації означає становлення, формування соціального інституту та забезпечує перехід певного явища до рівня соціального інституту [259, с. 103].

Інституційний характер відповідальності як предмет наукової уваги є результатом поступового наукового осмислення цієї категорії в процесі поступу суспільства. На цьому, зокрема, зауважує А. Агапонов, підкреслюючи, що поступово з просто філософської категорії вона стала категорією, яка розглядається як властивість особистості та інституціональних об'єктів [5, с. 28]. Тим самим особливий інтерес політична відповідальність викликає як соціальний інститут, що характеризує інші соціальні інститути, а саме: державу, право, мораль.



Політична відповідальність як соціальний інститут проявляється в конституційному, звичаєвому праві, у політичній культурі суспільства [212, с. 511]. Відповідно цей інститут базується на формалізації та узагальненості [591, с. 30]. І. Кресіна, А. Коваленко підкреслюють, що її особливістю є орієнтування на оцінку відповідності / невідповідності діяльності особи ustalеним суспільним уявленням про належне здійснення державної влади. Політичний вплив суспільства за належним здійсненням влади реалізується через громадський осуд, політичну дискредитацію, неприйняття суспільством політичного курсу політичної партії [212, с. 513]. Цей перелік можна доповнити несприйняттям політичного курсу держави, а в масштабах місцевого самоврядування – несприйняттям місцевої політики. В основі цього виду відповідальності є формування легітимного способу здійснення державної політики [212, с. 514]. Як інститут вона виконує роль політичного страхування, метою якого є захист суспільного вибору. Це страхування від діяльності політиків за неповернення політичного кредиту, шкоду, завдану громадянам і державі [138, с. 138]. Основними складниками цієї відповідальності є повноваження, свідома поведінка з огляду на її обов'язкову оцінку суспільством та наслідки як реакція на незадовільну оцінку [212, с. 514].

Г. Малкіна розглядає поняття «інститути політичної відповідальності», роль яких полягає в забезпеченні демократизму, політичної стабільності, ефективності державної політики. Під ними дослідниця розглядає такі інститути відповідальності: президента перед парламентом; парламенту перед главою держави; уряду перед парламентом; уряду перед главою держави; президента, парламенту та уряду перед органом судового конституційного контролю. Вони є найважливішими елементами системи стримувань і противаг у системі органів державної влади. Самі засоби реалізації політичної відповідальності Г. Красіна також розглядає через інститути, зокрема інститут: імпічменту президента; дострокового припинення повноважень парламенту президентом; відкличного вето президента щодо законів, прийнятих парламентом; відставки уряду за рішенням парламенту чи президента; скасування чинності актів президента, парламенту, уряду конституційним судом [237].

Інституціоналізацію (інституалізацію) політичної поведінки депутатів, політичних діячів, регламентування (норми, регламенти, інструкції, правила) управлінської відповідальності за реалізацію владних повноважень посадових осіб усіх рівнів І. Черленяк відносить до найбільш важливих умов формування інституту політичної відповідальності. Цей процес науковець пов'язує з інституціоналізацією публічної відповідальності шляхом реалізації «публічності»

прийняття проєктів розвитку держави, наявність яких дозволяє оцінити якість управління [492, с. 52]. Це дозволяє підкреслити значущість для процесу інституціоналізації політичної відповідальності наявності норм, закріплених зразків поведінки, можливих варіантів дій у процесі реалізації повноважень для оцінювання результатів управління.

У зв'язку з цим розвиток інституту публічної та політичної відповідальності І. Черленяк пов'язує з необхідністю доповнення періодичних виборів іншими правовими, організаційними формами регулювання відносин у цій сфері (законодавче визначення мінімального обсягу контрольних повноважень з боку окремих виборців, інститутів громадянського суспільства відносно депутатів; е-декларування суб'єктів владних відносин; контроль за дотриманням етичних норм поведінки; громадський контроль) [492, с. 62 – 63, 53].

Врахування наукових підходів підтверджує доцільність запровадження інституційного підходу до вивчення політичної відповідальності як певної структури соціального порядку, що управляє функціонуванням суспільства стосовно завоювання, утримання, використання влади. У її межах відбувається формування та утвердження норм і правил щодо очікуваної поведінки суб'єктів владних відносин з питання цільового використання влади від імені та в інтересах населення. Можна зазначити, що інститут політичної відповідальності спрямований на захист суспільних інтересів у публічноуправлінській діяльності з метою забезпечення відповідності функціонування публічної влади потребам суспільного розвитку.

Важливою є думка про те, що зміна соціальної системи по суті означає модифікацію соціальних інститутів, коли поступ суспільства спричиняє зміну його інститутів. Зокрема, відзначається затребуваність сучасного суспільства на інститути, які здатні забезпечити інтерналізацію цінностей компетентності, особистої відповідальності, раціональності [482, с. 243]. Ці запити повною мірою розкриваються в політичній відповідальності.

Отже, вивчення політичної відповідальності як соціального інституту потребує дослідження: існуючих теорій, концепцій, поглядів, що розкривають її зміст; форм її впливу на регулювання суспільних відносин у політичній сфері; характерних рис цих відносин; її цінностей, норм та правил (формальних і неформальних); організаційних форм функціонування.

З огляду на характеристику соціального інституту цілком логічним є застосування системного, структурно-функціонального та процесного підходів до вивчення політичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування. Актуалізуючи значущість системної методології для державного управління, Ю. Сурмін підкреслює, що вона поєднує пізнання, оцінку й практику. Крім

того, науковець розглядає її як «методологічне ядро методологічного комплексу» [444, с. 23]. У контексті тенденцій розвитку методології державного управління домінування системної парадигми, за висновком Ю. Сурміна, має значне різноманіття «транскрипцій», зумовлених розбіжностями методологічної культури державних службовців та службовців місцевого самоврядування [444, с. 22]. Отже, системний підхід розглядається нами як засіб забезпечення єдності наукових знань та практики за напрямом нашого дослідження.

Сукупність різних елементів формування та забезпечення політичної відповідальності зумовлює необхідність її системного регулювання. Структурні елементи відповідальності розкриваються в наукових працях на основі виокремлення сторін, предмета відповідальності, норм, які регламентують діяльність, можливих наслідків за їх порушення, контролюючого суб'єкта, а також соціально-психологічних, моральних, правових, пізнавальних, рушійних чинників цієї відповідальності.

Виокремлюється структура відповідальності як форма суспільних відносин, до якої входять такі складники: суб'єкт, об'єкт відповідальності, інстанція відповідальності (контроль), моральний чи юридичний закон, осудність, свобода (відсутність відповідальності за вчинок, здійснений примусово). Суб'єкт відповідальності характеризується через чинники, що визначають його поведінку та ціннісні орієнтири. Поведінка визначається на основі: усвідомлення потреб, цілей та бажань; розуміння причин, які впливають на поведінку; усвідомлення можливостей для дій; передбачення наслідків [313, с. 27]. Іншим варіантом структури відповідальності є виокремлення суб'єкта, інстанції, об'єкта, предмета, часу і простору [467, с. 6]. В окремих дослідженнях елементи системи соціальної відповідальності як основи для розгляду політичного її виду розглядаються так: суб'єкт як носій відповідальності (хто відповідає?); масштаб оцінки відповідальності (як має вчинити?); об'єкт відповідальності (за що відповідає?); інстанція відповідальності (перед ким відповідає?) [312, с. 24].

Наступний підхід спрямований на розкриття внутрішньої закономірності політичної відповідальності, процесу її здійснення через: свободу вибору варіантів поведінки; певні дії чи бездіяльність; причинний зв'язок між поведінкою та її наслідками; вплив інстанції; контроль і оцінювання поведінки; настання несприятливих наслідків для суб'єкта [227, с. 80]. Варіантом відображення структури відповідальності є також виокремлення емоційного, вольового, нормативного, когнітивного, мотиваційного, ціннісно-смыслового складників [480, с. 108]. Система відповідальності в місцевому самоврядуванні

розглядається через такі її елементи, як: суб'єкт, об'єкт, інстанція, норми відповідальності [227, с. 81]. Аналіз складників відповідальності підтверджує унікальність, складність, багатофакторність змісту цього поняття та місце, яке вона займає в регулюванні суспільних відносин.

Крім того, особливе значення для досягнення поставлених наукових завдань має функціональний підхід як засіб конкретизації функціональних ролей цієї відповідальності в процесі управління публічними справами в системі місцевого самоврядування. Зокрема, до основних функцій політичної відповідальності зазвичай відносять:

- контролюючу (контроль суспільства за діяльністю влади щодо реалізації відповідальної політики) [313, с. 16];

- функцію захисту від некомпетентної політики (забезпечення реалізації конституційних норм) [313, с. 16, 87]; недопущення чи оптимізації можливої шкоди (орієнтована на відповідність закону та «духу» закону, справедливості, відповідальність за «неефективну поведінку») [445, с. 20];

- функцію посилення виконавської дисципліни (стосовно виконання програм, стратегій, реформ, спрямованих на розвиток суспільства та держави) [313, с. 20];

- стимулюючу (спонукання до здійснення політичної діяльності з орієнтуванням на існуючі проблеми, інтереси різних соціальних груп) [313, с. 87];

- організаційну (задоволення інтересів суспільства, охоплення відповідного кола суб'єктів і об'єктів політики) [21, с. 172];

- функцію обслуговування сукупності суспільних відносин щодо утримання та реалізації влади («політичного ринку після процедури голосування») [587, с. 58];

- функцію позитивної взаємодії (підтримка громадянами дій влади за умов їх дотримання принципів відповідності, виваженості, залежності) [367];

- функцію сприяння зміцненню інтегративної згуртованості в політичній системі [591, с. 30].

Перелічені функції відображають основні напрями реалізації політичної відповідальності у сфері управління публічними справами. Вони корелюються із загальними функціями відповідальності: регулятивною, превентивною, каральною та відновлювальною [498]. У широкому значенні більш повним відображенням її функціонального навантаження є функція страхування ризиків суспільства від використання суб'єктами владних повноважень своєї влади не на користь публічним справам. Ця функція орієнтована на забезпечення втілення в рішеннях, діях суб'єктів владних повноважень

інтересів, потреб, що мають загальну суспільну значущість, підтвердження легітимності результатів публічного управління на всіх його рівнях. З огляду на це більшої уваги потребує врахування ролі політичної відповідальності в забезпеченні зворотного зв'язку між владою та суспільством, мова йде про її комунікативну роль.

Для дослідження важливим є процесний підхід, що дозволяє розглядати політичну відповідальність як процес регулювання суспільних відносин через виконання властивих їй функцій, орієнтованих на забезпечення цільового використання влади в процесі управління публічними справами. Її функції тісно пов'язані з основними функціями самого управління: планування, організації, мотивації, контролю – та процесами комунікації й прийняття рішень. Управління як процес реалізації функцій або процес управління як сума всіх його функцій є основою процесного підходу [251, с. 48]. У філософському трактуванні процес розглядається як «ряд історичних станів відповідного об'єкта в їх взаємозв'язках, взаємопереходах попереднього і наступного». Він характеризується єдністю перервності і безперервності (подільність об'єктів, кожний складник процесу є відносно самостійним елементом відносно цілого, неподільність об'єкта як цілого виходить з органічної єдності, взаємозв'язку, взаємозумовленості його елементів та станів) [483, с. 552].

Дослідження підтверджує важливість політичної відповідальності в реалізації функцій публічного управління (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

### Функції публічного управління та політична відповідальність

| Функції публічного управління | Процеси комунікації, прийняття політико-управлінських рішень | Політична відповідальність | Зміст політичної відповідальності   |
|-------------------------------|--|----------------------------|---|
| стратегічне планування        | комунікація, прийняття політико-управлінських рішень         | +                          | відповідність пріоритетів, стратегій, програм потребам, інтересам суспільства, здатність забезпечити права і свободи громадян;    |
| організація діяльності        | комунікація, прийняття політико-управлінських рішень         | +                          | забезпечення регулювання відповідальності органів публічної влади за результати її цільового використання в інтересах суспільства |

|            |   |   |   |
|------------|---|---|---|
| мотивація  | комунікація,<br>прийняття політико-<br>управлінських рішень | + | формування цінності служіння публічним інтересам, інституціональної поведінки, усвідомлення потреби реалізації в публічній сфері; |
| контрольна | комунікація,<br>прийняття політико-<br>управлінських рішень | + | громадський контроль, моніторинг, державний нагляд  |

Примітка. Складено автором

Найбільше політична відповідальність знаходить відображення у функції організації та контрольній функції. При цьому важливим моментом є переважання зовнішнього характеру контролю. Найбільш складними для втілення з точки зору політичної відповідальності, на нашу думку, є функція стратегічного планування та функція мотивації. У першому випадку мається на увазі проблема визначення пріоритетів, розробки стратегій та програм розвитку на основі дискурсу із суспільством (громадою) з метою отримання його згоди і підтримки. Тут особливого значення набуває налагодження процесу комунікації. Загалом інформація та комунікація значною мірою визначають сферу політичної відповідальності. Іншого роду проблеми пов'язані з функцією мотивації, визначенням оптимальних засобів управління поведінкою осіб, що служать публічним інтересам. У зв'язку з цим конструктивним є висновок щодо перспективності розкриття ролі мотивації як прихованої характеристики суб'єкта політичної діяльності, мотивації як інструмента якісного управління [18, с. 217 – 118].

Важливим, на наш погляд, є врахування висновку Ю. Сурміна про актуалізацію розвитку методології інструментально-прагматичного, інноваційного, практичного, інституціонального комплексу понять і уявлень, що дозволяють більш повно охопити інноваційний зміст та вплив реформ на зміни соціальних інститутів під впливом управлінської діяльності [444, с. 22 – 23]. Це набуває особливого значення, враховуючи необхідність підсилення таких складників системи публічного управління, як: узгодження інтересів еліти та різних верств суспільства в процесі управління публічними справами; контроль населення за владою; зв'язки, взаємодія з громадськістю [444, с. 63 – 65].

Крім того, цілком підтримуємо ідею Г. Малкіної про доцільність застосування парадигми відповідальності як дослідницького підходу у вивченні політичної відповідальності [539, с. 54 – 55, 57]. Г. Малкіна розглядає цей

підхід для вивчення морально-політичної відповідальності в рамках політології як аналіз політичних відносин під кутом зору відповідальності суб'єктів цих відносин [539, с. 55, 57]. Відповідно в галузі публічного управління такий підхід орієнтований на аналіз діяльності органів публічної влади з точки зору відповідальності, тобто вивчення змісту відповідальності в процесі реалізації публічної влади через публічне управління.

На нашу думку, в методологічному підході до аналізу політичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування заслугоує на увагу раціоналістична методологія. Акцентування уваги на всесторонності раціоналізації держави та державного управління [444, с. 15] відкриває можливості для визначення впливу цього виду відповідальності на раціоналізацію управління публічними справами. Тут спираємось на концепцію раціональності, до методологічних основ якої, серед іншого, відносять: принцип підконтрольності результатів пізнання практичній та теоретичній перевірці; аналітичне уявлення про складні явища як структуру більш простих складників; тяжіння досліджуваних явищ до норми; пошук міри в пізнанні через визначення обмежень, норм, лімітів, числових характеристик; принцип впорядкованих послідовностей на основі вивчення явища через систему очікувань, причинну матрицю, історичну чи логічну послідовність дій, що визначають результат пізнання. До переваг концепції раціональності відносять можливість опису теоретичних та практичних ситуацій, проблеми ефективності, доцільності діяльності людини [214, с. 539]. Водночас усвідомлюється необхідність належного врахування та вивчення практичного досвіду регулювання політичної відповідальності як основи підсилення ґрунтовності її пізнання. Таким чином, застосування ідеї раціональності в процесі пізнання цього виду відповідальності спрямовано на визначення можливостей раціоналізації місцевого самоврядування під її впливом, осмислення управлінської діяльності в цій сфері у сенсі повернення до природнього духу держави та її функціонування через органи публічної влади відповідно до уявлень суспільства про те, як має здійснюватися управління публічними справами.

У зв'язку з цим раціоналізація місцевого самоврядування через регулятивні впливи політичної відповідальності може бути відображена в таких відомих положеннях теорії менеджменту, як «робити правильні речі», «правильно робити правильні речі», що є прямим виходом на проблему ефективності та результативності управління [251, с. 32]. Мова йде про те, щоб:

– «робити правильні речі» (результативність) – управляти публічними справами задля забезпечення суспільного блага, розвитку території

на основі знаходження балансу між державними та місцевими інтересами, балансу інтересів місцевого населення;

– «правильно робити правильні речі» (ефективність) – процес здійснення управління та регулювання має спиратися на існуючі в суспільстві моральні, правові норми та цінності такої діяльності як основу отримання громадської згоди й підтримки задіяних засобів досягнення завдань у цій сфері.

Важливим є усвідомлення необхідності дотримання балансу духовного та раціонального змісту сфери управління публічними справами на рівні місцевого самоврядування. Тут можна звернутися до ідеї Р. Генона, який у праці «Криза сучасного світу» (кінець 20-х рр. ХХ ст.) звертається до проблеми повернення до «нормальної» та «досконалої цивілізації», подолання антитрадиційного духу Західної цивілізації, значною мірою зумовленої її матеріальністю. Вирішення цієї проблеми Р. Генон пов'язує з наявністю інтелектуальної еліти (за його переконанням, ніколи не існувало іншої), у якій поєднується духовність та раціональність [65, с. 27 – 28; 31 – 32; 136 – 137]. Ці думки мають велике значення й для бачення глибини проблеми відповідальності в сучасному світі, зростаючому запиті суспільства на відповідальну еліту, здатну вести суспільство до розвитку не лише на основі досягнення матеріальних благ, але й на основі духовних цінностей, духу моралі та совісті.



## РОЗДІЛ 2

# ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ ТА ЙОГО АДАПТАЦІЯ В УКРАЇНІ

### 2.1. Інститут політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні європейських держав зі сталими традиціями демократії: виміри реалізації ідеї відповідальної влади

Дослідження політичної відповідальності здебільшого знаходить відображення на рівні вищих органів державної влади та вищих посадових осіб державної влади (парламент, уряд, глава держави). Відповідно до традицій розгляду цієї відповідальності на національному рівні управління будуються відносини й на рівні самоврядування.

Історія знає приклади різних форм політичної відповідальності: *імпичмент, розпуск парламенту, відставка уряду, саморозпуск, добровільна відставка, відмова від переобрання депутата на наступних виборах, відкликання депутата, дефеністрація, політичний терор, люстрація* та ін.

Зародження ідеї політичної відповідальності пов'язують з концептом суверенітету, а еволюція розвитку держави щодо її втілення ілюструє різні моделі цієї відповідальності [17]. Так, В. Багдасарян виокремлює такі моделі: теократичну (відповідальність монарха не перед людьми, а перед Богом); автократичну модель (глава держави як верховний суверен не відповідає ні перед ким, це всі відповідальні перед ним); умовно демократичну (політична влада несе політичну відповідальність перед народом); партократичну (представник вищої політичної влади відповідає перед партією, яка дала йому змогу отримати владу); олігархічну (представник вищої політичної влади відповідає перед оточенням (олігархами), яке привело його до влади); гібридну корпоратократичну модель (поєднує олігархічну та автократичну); модель зовнішньої політичної відповідальності (відповідальність перед зовнішнім політичним актором, який реально керує державою) [17]. Викликає увагу спостереження В. Багдасаряна щодо умовності демократичної моделі, яку дослідник пояснює намаганням влади підмінити відповідальність перед народом певними механізмами, процедурами [17]. Ця думка знаходить підтвердження та свій аспект висвітлення в нашому дослідженні.

В наукових публікаціях також виокремлюють різні інтерпретації концепції політичної відповідальності уряду, а саме: французьку, англійську та німецьку.

Історичний розвиток політичної відповідальності в країнах Західної Європи відбувався на основі утвердження міністерської (парламентської) відповідальності, відповідальності міністрів перед парламентом за свої дії, яка передбачала втрату їх посад унаслідок втрати довіри парламенту. Історично першою підставою для її застосування стало порушення конституції або законів, при цьому це стосувалась випадків недоцільності діяльності міністрів, шкоди, завданої суспільству та державі. Саме ця концепція політичної відповідальності зумовила те, що головним суб'єктом, який отримує найбільшу вигоду від політичної відповідальності, стало суспільство [312, с. 34]. Практика різних держав ілюструє свої особливості запровадження цього інституту. Так, у Великобританії політична відповідальність закріпилась як конституційний звичай, у континентальній Європі вона як і міністерська відповідальність, знаходить своє відображення в законодавчих актах, реалізується через численні процедури. Водночас така практика не виключає існування також і неформальних норм у цій сфері [312, с. 44].

За висновком дослідників, французький підхід, коли міністри мають залишити владу за умов втрати довіри парламенту, призводить до значної нестабільності [585]. Зазначається, що політична відповідальність як концепція парадоксально мало вивчена у Франції, що пояснюється відсутністю можливостей для її реальної інституціоналізації як механізму дій уряду та контролю з боку керованих [519, с. 17]. Зауважуючи на слабкості інституціоналізації цієї відповідальності, в публікаціях висловлюються критичні думки про те, що замість реформування існуючої системи відносин з питань політичної відповідальності зроблено вибір на користь інших форм відповідальності, перш за все кримінальної [519, с. 22, 25]. Основою «криміналізації відповідальності» А. Сіне, вважає тенденцію наближення стандартів оцінки державної політики до загального права шляхом криміналізації. Водночас науковець зауважує, що хоча криміналізація підтверджує ослаблення межі між державним та приватним, можна стверджувати, що вона є лише тенденцією, яка не замінює політичну відповідальність як режим регулювання політичної системи [587, с. 54]. Звертаючись до французького досвіду, автор вказує на фактичне зникнення політичної відповідальності в її найбільш класичній формі відкликання чи втрати політичної влади відповідно до конституційних процедур [587, с. 56].

Водночас питання політичної відповідальності знаходить своє закріплення на рівні етичних кодексів керівників виборних органів місцевого самоврядування. Ключовим тут є положення про те, що обрані чиновники

«відповідають за політичну відповідальність», а визнання цієї демократичної легітимності є основою функціонування французької місцевої влади [526].

Формування політичної відповідальності як конституційно-політичного звичая історично пов'язують з англійською практикою запровадження міністерської відповідальності перед парламентом, яку розглядали як політичну (політичні дії, рішення міністра оцінювались на основі лише прагматичних критеріїв). Мова йде про її розгляд як можливості реалізації відповідальності у випадку «недоцільних», «шкідливих для держави» дій, які формально не є правопорушенням [312, с. 9, 11]. Англійська концепція політичної відповідальності охоплює питання: перед ким та за що, а в часовому вимірі: перед, під час та після [585]. У дослідженнях підкреслюється, що принцип відповідальності, який найчастіше стосується урядів, в Англії поступово утвердився на основі перетворення часто доволі кримінальних процедур у звичні правила представницького, потім парламентського та демократичного режиму [520, с. 6]. Специфіка англійської практики полягає в тому, що в Англії поняття підзвітності, близьке до відповідальності, дозволяє будувати відносини, за якими виборні представники зобов'язані звітувати про те, як вони використовують надану їм довіру [519, с. 22].

Практика побудови відносин політичної відповідальності у Великобританії отримала поштовх у 40-х рр. ХХ ст. на основі так званого принципу моральної відповідальності. У загальному розумінні мова йде про індивідуальну відповідальність міністра за всі дії його адміністрації. Таке трактування політичної відповідальності на основі цього принципу стали широко застосовувати судді при розгляді різних справ (у тому числі й кримінальних). Першим прикладом став вирок Карлтона 1943 р., що й зумовило подальше закріплення назви цього принципу як «принципу Карлтона», або «доктрини Карлтона» [579]. В основу його розуміння закладено підхід до розгляду законодавства країни з точки зору того, що акти урядового відомства розглядаються як синоніми дій міністра, відповідального за діяльність цього відомства. Цей принцип був узгоджений з доктриною парламентської підзвітності, коли за результати діяльності того чи іншого міністерства міністр несе відповідальність перед парламентом. Тобто політична відповідальність стала невід'ємною частиною британської конституційної практики. Як зазначають окремі французькі дослідники, за такого розгляду політичної відповідальності відбувається збіг індивідуальної політичної відповідальності в особі міністра з адміністративною компетенцією без покладання відповідальності на інших членів уряду та уряд загалом [579]. Відповідно до переваг британського підходу порівняно з французькою

практикою дослідники відносять саме здатність подолати таку тенденцію французького законодавства, як криміналізація політичної відповідальності, коли відбувається криміналізація відповідальності міністрів та політизація відповідальності службовців міністерства [579]. На наш погляд, важливість принципу моральної відповідальності полягає в актуалізації ризиків звинувачення у приховуванні правди, наданні неправдивої інформації, приховуванні всіх цілей прийняття рішень, певних дій, що стосуються всіх публічних дій осіб, які мають відповідні владні повноваження та зобов'язання звітувати за свою діяльність.

За висновком О. Бо, у Франції англійська концепція ніколи не застосовувалась з міркувань політичної культури, історичних причин, які пояснюють слабку інституціоналізацію політичної відповідальності [519, с. 22]. Аналізуючи досвід попередніх десятиліть Франції щодо можливостей застосування процедур відставки уряду у складних процедурах взаємовідносин уряду та парламенту, Х. Бідегаре зазначає, що це «демократія без народу». Мова йде про незначну дієвість цих механізмів у забезпеченні політичної відповідальності, які скоріше працюють як латання «дірок» [520, с. 9].

У німецькому державному праві сформовано теорію «персональної легітимації», яка полягає в тому, що влада політика засновується на ланцюжку актів «призначення» (призначення на посади), які висхідні до волі народу. Відповідно кожне рішення суб'єкта, наділеного владою, є абсолютно вільним в його суспільній оцінці та є основою для відповідальності [312, с. 14 – 15]. В інтерпретації німецької концепції політична відповідальність розглядається як функція випередження й означає, що довіра парламенту отримується одразу з призначенням ним уряду, парламент зобов'язаний думати про новий уряд, якщо захоче притягнути до відповідальності міністрів [585]. Оцінюючи сучасний стан щодо політичної відповідальності, Р. Штайнер робить висновок, що політична відповідальність стала повсякденною концепцією для громадян та політиків, хоча останні часто використовують її як метафору для позначення своєї ролі і сенсу в суспільному житті [591, с. 20].

Отже, залежно від особливостей побудови системи влади будується й інститут політичної відповідальності, визначається його конфігурація в тій чи іншій країні.

Інший зріз проблеми спостерігається в наявності різних підходів до визначення характеру зобов'язань у межах політичної відповідальності. Наприклад, виокремлення «морального зобов'язання піти у відставку» забезпечується санкціями, визначеними в процедурах державного контролю та в парламентських конституціях. У такому трактуванні ця відповідальність

розглядається як правовий механізм присвоєння цінності поведінки уряду, що передбачає його зобов'язання відповідати перед парламентом за виконання своїх функцій у порядку, визначеному конституцією [519, с. 21]. Особливого значення набуває врахування сторін, перед якими уряд несе зобов'язання, коли розглядаються не лише відносини між урядом та парламентом, а й відповідальність перед людьми, перед виборцями [519, с. 22].

Дослідження засвідчило, що одним з основних вимірів розгляду політичної відповідальності останніх років в державах Західної Європи, зокрема Франції, сформований проблематикою її криміналізації. Така тенденція є відповіддю на нездатність забезпечення політичної відповідальності традиційним шляхом на тлі зростаючої кризи відповідальності публічної влади. Така практика є також спробою виокремити сферу прийняття та оцінювання політичних рішень із застосуванням певних критеріїв і підходів, спрямованих на запобігання утискам, обмеженням демократичних прав і свобод. Тобто, по суті, є мірою захисту суб'єктів владних повноважень від кримінального покарання за політичну діяльність.

Водночас необхідно зазначити, що якщо раніше політичну відповідальність пов'язували передусім із керівниками вищих органів державної влади, політичними діячами, то в процесі демократизації влади відбулося розширення кола суб'єктів, які беруть участь у розробці та реалізації різних політик. Передусім це стосується зростання ролі місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства. Відповідно й політична відповідальність все частіше стала розглядатися відносно різних акторів, задіяних у прийнятті важливих рішень щодо управління суспільством. У зв'язку з цим особливого значення набуває публічне управління, яке відображає всю сукупність відносин держави та суспільства, процесів забезпечення публічних інтересів.

Зарубіжний досвід останніх десятиріч засвідчив, що ключовим моментом модернізації публічного управління став перегляд відносин між центральним, регіональним, місцевим рівнями державного управління та місцевим самоврядуванням. Основними принципами, які були покладені в основу розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, стали принципи децентралізації, деконцентрації, субсидіарності. У результаті реформування зміцнилися позиції регіонального самоврядування, місцевого самоврядування, що дозволило більш ефективно вирішувати питання соціально-економічного розвитку територій.

Ключовими питаннями у зв'язку з цим є: забезпечення балансу між обсягом повноважень органів місцевого самоврядування та рівнем

відповідальності за їх реалізацію; розмежування видів відповідальності та дієвості засобів їх забезпечення як гарантія цільового та належного використання влади в інтересах громадян. При цьому, організовуючи державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, необхідно враховувати те, які це повноваження: власні чи делеговані. Стосовно цього заслуговує на увагу висновок Х. Вольмана про існування ризику одержавлення місцевого самоврядування, його інтегрування певною мірою в державне управління на основі застосування практики делегування державою повноважень місцевому самоврядуванню, оскільки за таких умов держава отримує механізми не лише правового, а також адміністративного контролю. Зауважується, що модель розподілу повноважень, яка передбачає делеговані повноваження в місцевому самоврядуванні, є скоріше деконцентрацією ніж децентралізацією. Відповідно деконцентрація є адміністративною, а децентралізація політичною схемою розподілу повноважень [53, с. 5]. Більше того, дослідник зазначає наявність такої суперечності і в Європейській хартії місцевого самоврядування, де мова йде про правовий та адміністративний контроль держави за діяльністю органів місцевого самоврядування. З огляду на це виникає питання: чи відбувається зменшення рівня політичної відповідальності органів і виборних посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою за наявності значного обсягу делегованих повноважень та посилення цієї відповідальності перед державою?

Вочевидь, побудова системи політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні залежить від типу децентралізації, тобто від політичного чи адміністративного характеру децентралізації. На нашу думку, цей аспект не знаходить належної уваги у вітчизняній практиці, що може спричинити закладення певних суперечностей у процес реформування місцевого самоврядування. Таким чином, для регулювання відносин політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування важливим є врахування того, чи розширення повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється на основі власних, виключних чи делегованих повноважень.

У зарубіжних публікаціях наголошується на таких моментах при розгляді політичної відповідальності на муніципальному та регіональному рівнях:

- звуження політичної відповідальності та криміналізація відповідальності як загроза для місцевої демократії;
- недієвість політичної відповідальності знаходить відображення у збільшенні випадків притягнення до кримінальної відповідальності місцевих виборних посадових осіб, передусім мерів;

- важливість відповідальності у розподілі повноважень між різними рівнями управління, де вона розглядається як пасив у забезпеченні балансу активу влади;
- застосування оцінювання публічної політики для підсилення політичної відповідальності на регіональному рівні в умовах децентралізації [587; 520; 597; 519; 516; 569; 585].

Як зазначає П. Альбертіні, децентралізація різко змінила адміністративний ландшафт, збільшила обсяг завдань представників місцевої влади, які до цього часу були захищені централізованою опікунською адміністрацією, що зумовило зміни їх відповідальності [516, с. 110]. У ході цих змін посилювалися запити на пошук відповіді на те, якою має бути природа і ступінь відповідальності місцевих виборних посадових осіб, які мають бути механізми побудови відносин громадян з місцевими виборними особами для забезпечення дієвої демократії [516, с. 104]. У процесі децентралізації відбулося розширення спектру діяльності виборних осіб на місцевому рівні, до традиційних завдань з управління та регулювання додалися нові аспекти, пов'язані з економічними, соціальними, екологічними, безпековими питаннями. На вирішення цих питань не завжди є необхідні можливості, механізми, адаптовані до масштабу проблем [516, с. 105]. Цим, на думку дослідників, пояснюється поява криміналізації відповідальності виборних посадових осіб на місцевому рівні, заміщення нею політичної відповідальності [516, с. 105].

Так, у Франції з 1970-х – 1980-х рр. в умовах розширення компетенцій місцевих органів влади в ході виконання законодавства про децентралізацію змістилася увага на проблему відповідальності місцевих виборних осіб. Предметом особливої уваги стають втручання, хабарництво, торгівля впливом з боку виборних осіб [516, с. 106 – 107]. Виявлення скандалів, пов'язаних з незаконним фінансуванням партій, передвиборчих кампаній, інших корупційних проявів викликало значні зміни в юридичному контексті, які характеризуються збільшенням та нестабільністю норм і процедур, що ускладнює розуміння предмета відповідальності. До найбільш болючих питань, які містять ризик для місцевих виборних осіб бути звинуваченими, належить міське планування та навколишнє середовище [516, с. 110]. Висувається застереження, що лінійний розвиток криміналізації місцевого публічного життя (зокрема кількість судових вироків та рішень щодо мерів) ставить під загрозу не тільки децентралізацію, але й місцеву демократію [516, с. 113].

Тим самим, основними наслідками криміналізації відповідальності, які відзначають науковці, є скорочення меж політичної відповідальності та ризику для місцевої демократії [519; 516]. За висновком П. Альбертіні, саме зменшення

ролі політичної відповідальності утворило пустоту, яка зумовила посилення кримінальної відповідальності. Отже, стан справ у питаннях розмежування різних видів відповідальності свідчить, що нечіткість правил та каральних санкцій призводить до посилення юридичної невизначеності [516 с. 103 – 104, 105 – 106].

Водночас оцінювання процедур відставки, виборчих санкцій, звітування як показника управління політичною відповідальністю дозволяє розкрити тенденції розвитку політичної відповідальності в Європі. Так, існування небезпеки конкурування політичної відповідальності з кримінальною відзначається й у досвіді інших країн, зокрема Італії, Іспанії. На думку В. Пужа, така тенденція завдає шкоди розмежуванню повноважень та здатна послабити основні політичні інститути. Зіткнення з недоліками її регулювання спричиняє появу нових вимірів відповідальності, які перебувають за межами інституціональних та правових характеристик [569, с. 180]. Крім того, така практика посилює неоднозначність твердження незалежності судової влади від політики та створює проблеми для демократичного контролю [569, с. 166].

Середовищем, яке значною мірою вплинуло на зміни в застосуванні політичної відповідальності, стало розширення спектра проблем, пов'язаних із забезпеченням здоров'я, безпеки, що доводиться вирішувати владі. Часті помилки, «невдале управління новими загрозами громадській безпеці та здоров'ю призвели до поширення практики кримінального переслідування за ці прорахунки. Одним із найбільш відомих прикладів цього була справа 90-х рр. минулого століття про переливання зараженої крові (Національний центр переливання крові у Франції та справа зараження вірусом СНІДу; суд торкнувся лікарів, чиновників) [578, с. 953 – 954]. В основі вибору застосування механізму політичної відповідальності в класичному вигляді (відставка, відклик, імпічмент, розпуск) або суду та судового рішення, за висновком В. Руссель, лежить вибір відповідальності перед виборцями або перед судом [578, с. 954].

Крім того, Х. Бідегаре зазначає, що звернення до практики судових рішень з політичних проблем управління зовсім необов'язково гарантує ефективність їх розв'язання. Підкреслюється, що ні «партійній демократії», ні «публічній демократії» не вдається відновити принцип (політичної відповідальності), який раніше був ефективним при абсолютизмі, а зараз нейтралізується професіоналізацією політики. Пошук вирішення цієї проблеми є викликом для сучасних демократій [520, с. 16]. Із наданням нових повноважень місцевим виборним особам децентралізація піддала їх новим ризикам, що знайшло вияв в нерідких випадках судового переслідування, навіть



засудження. Відповідно актуалізується питання визначення основи для балансу між демократією та відповідальністю [516, с. 116].

Особливий інтерес становить розгляд проблематики відповідальності на регіональному, місцевому рівнях з урахуванням територіальних особливостей та складностей організації влади та управління. Розширення прав і можливостей органів місцевого самоврядування, зокрема стосовно змін географічних меж їх юрисдикції, спричиняє, на думку М.-А. Монтан, невідповідність прав і можливостей обсягу ризиків, суперечностей, спричинених цими змінами [553, с. 25]. Проблема стосується узгодження простору публічних дій, демократичного представництва (виборчі округи), адміністративних підрозділів органів публічної влади для повного забезпечення відповідальності органів публічної влади. Це пов'язується з необхідністю побудови територіальних відносин і розподілу ролей, які краще відповідатимуть викликам публічних дій та демократії [553, с. 25].

Загалом проблема відповідальності органів публічної влади є предметом гострих дискусій з боку філософів, журналістів, фахівців нового публічного управління, політологів, учасників державних реформ [553, с. 26]. На думку М.-А. Монтан, у розгляді новомодного поняття «публічна відповідальність» особливий інтерес викликає сфера виборних політиків, місцевих посадових осіб, які приймають рішення. При цьому дискусія з приводу кримінальної, адміністративної і фінансової відповідальності органів публічної влади залишає без належного врахування основну слабкість політико-адміністративної системи -- обмеженість або суперечливість характеру політичної відповідальності на субнаціональному рівні влади [553, с. 26]. Значною мірою це пояснюється територіальною складністю, під якою розуміється накладення рівнів місцевого самоврядування, невизначеність їх повноважень, переплетення різних методів голосування й призначення лідерів. Це актуалізує увагу на місцевому самоврядуванні, громадах, територіальних суб'єктах у розрізі зміцнення представницької демократії, підзвітності органів публічної влади на відповідній території [553, с. 26]. «Існуючий стан субнаціональної політико-адміністративної системи й планування її територій визначають можливості реагування на очікування з точки зору підзвітності лідерів» [553, с. 27]. Політико-адміністративна система розглядається з урахуванням таких складників, як адміністративні території, виборчі території та простори для дій [553, с. 27]. У цьому контексті розглядається дві форми політичної відповідальності члена представницького органу місцевого самоврядування: перед зборами (представницьким органом місцевого самоврядування) або перед виборцями [553, с. 27 – 28]. Важливим є висновок про те, що політична

відповідальність органів публічної влади «більше, ніж будь-яка інша, стосується визначеної території», території виборчого округу обраного керівника чи члена представницького органу місцевого самоврядування [553, с. 28].

Складність французької адміністративно-територіальної моделі пов'язана, зокрема, з тим, що обраний керівник органу місцевого самоврядування, будь-який орган публічної влади на відповідній території взаємодіють, звертаються до різних територій на підставі того, що їх обрання або призначення може відбуватися на одній території, діяльність – в іншій, а територія, на якій вони зареєстровані, часто знаходяться в різному територіальному просторі. Це породжує певні суперечності та конфлікти інтересів на всіх основних рівнях політико-адміністративної системи: на рівні департаментів, міжміських муніципалітетів та регіонів [553, с. 29].

На рівні департаменту прикладом основного суб'єкта політичної відповідальності є президент Генеральної ради, який перш за все, є обраним представником єдиного кантону. Призначений більшістю членів Генеральної ради під час «третього туру» виборів, він діє у всіх кантонах території юрисдикції цієї ради, представляє її як єдине ціле відносно здійснення публічних дій. Відповідно мова йде про представлення ним загального інтересу відповідної території, а не одного кантону та про його відповідальність перед всіма виборцями відповідної території, а не перед зборами (асамблеєю) генеральних рад. Президент Генеральної ради бере участь у публічних діях у межах більшого простору ніж територія, яку він представляє: регіональне, транскордонне співробітництво тощо. Для нього надання привілеїв одній із територій на шкоду іншим тягне за собою ризики відповідальності [553, с. 30].

Відповідно виборний чиновник несе політичну відповідальність у своєму кантоні, приймає рішення щодо відомчої політики, здійснює регіональні, міські публічні дії. Часто він надає перевагу службі свого кантону. Наприклад, це може стосуватися забезпечення більшої участі генеральних рад в управлінні проблемами міста на основі широких компетенцій Генеральної ради (соціальні, дороги, коледжі). Враховуючи зазначені особливості дослідники відзначають уповільнений розвиток практики повної відповідальності Генеральної ради, яка адмініструє як міські, так і сільські райони своєї території [553, с. 30].

На рівні комуни відбувається найбільша відповідність територій відповідальності. Мер керує комуною і несе відповідальність за те, що відбувається на його території. Водночас муніципальне управління не вільне від критики стосовно управлінської відповідальності, також спостерігаються суперечності на міжмуніципальному рівні співпраці. Так, на

міжмуніципальному рівні (від сільської спілки до міської громади) мер муніципалітету діє через міжмуніципальну структуру, але залишається політично відповідальним виборцям свого муніципалітету. Громада є місцем демократичного вираження та діяльності влади. Публічні установи для міжмуніципального співробітництва не є місцевими органами влади, вони є «технічними агенціями», що підтримують муніципалітети. Публічні установи для міжмуніципального співробітництва часто залишаються місцем переговорів між муніципалітетами. Експерти зазначають, що відповідальне управління територіями міжмуніципальних дій більш придатне до масштабної політики. Водночас на цьому рівні виникає проблема побоювань комун щодо розмивання (неповного представлення) їх інтересів на міжмуніципальному просторі [553, с. 31]. Міжмуніципальні органи, що приймають рішення, підлягають непрямому контролю лише невеликій частині тих, хто перебуває під їх адміністративним впливом (наприклад, президент громади агломерації, у випадку якщо він також є мером центрального міста, захищатиме її від вимог периферійних муніципалітетів) [553, с. 32].

Урахування зазначеного має важливе значення для української практики, адже в процесі створення об'єднаних територіальних громад спостерігаються проблеми забезпечення рівного, справедливого представлення інтересів усіх населених пунктів, які утворюють цю об'єднану громаду [424].

До основних суб'єктів відповідальності у французькій системі місцевого самоврядування належить мер. На сучасному етапі відбуваються дискусії щодо подальшого визначення його статусу у вимірі законодавчих змін у сфері місцевого самоврядування, виборчих процедур. Посада міського голови у Франції має доволі давню традицію, ще закон від 14 грудня 1789 р. закріпив, що головою будь-якого муніципального органу є мер [581]. З того часу статус мера зазнав значних перетворень. До найбільш помітних подій щодо цього слід віднести перехід від його призначення центральною владою до його обрання муніципальною радою, на основі виборчого цензу, а згодом із 1848 р. загального виборчого права (чоловіків). Ця практика застосовувалась скрізь із 1882 р., крім Парижа, де мера не було з 1871 до 1975 р. [581]. Наступною віхою стало підвищення ролі мера як представника місцевої влади на підґрунті політики децентралізації, започаткованої законом від 2 березня 1982 р. (раніше мова йшла переважно про розгляд його як агента центральної влади). Загалом зазначається, що центральна роль мера в політичному житті залишається незмінною як за часів монархії, так і за часів республіки [581].

Мер є головою своєї громади. Він обирається не безпосередньо населенням, а радою та зосереджує у своїх руках більшу частину муніципальної

влади порівняно з іншими гравцями муніципального життя. Крім проведення нарад ради, він має значні «власні» повноваження. Мер несе виключну відповідальність за адміністрацію муніципалітету. Він одночасно є виконавчою владою муніципалітету та агентом держави в межах муніципального округу. Як агент держави він виконує від її імені важливі функції з питань цивільного стану, організації виборів, спеціальної поліції, наприклад морської поліції, виконання яких не підпадає під контроль з боку ради [581]. Така роздвоєність статусу мера (агент центральної влади та втілення місцевої демократії) відображає природу французької територіальної республіки, яка виходить з позиції тісного взаємозв'язку центру та різноманітності периферійних компонентів [581]. До основних форм контролю за його діяльністю можна віднести перевірки регіональної рахункової палати (перевірка рахунків, бюджетний контроль у разі недотримання законних норм). Однак, як підкреслюють сучасні дослідники, єдиним по-справжньому реальним контролем є контроль електорату, який втручається лише кожні шість років під час виборів, щоб позитивно чи негативно оцінити дії мера [581].

Сучасний період змін у діяльності міського голови, пов'язаний передусім із розвитком міжмуніципальних відносин (міжмуніципальна «революція»), що зумовило до перебирання громадськими утвореннями міжмуніципального співробітництва на себе низки повноважень муніципалітетів. Водночас подальші події свідчать про намагання центральної влади зміцнити роль міського голови [581]. На підтвердження цього можна навести приклад закону № 2019-1461 від 27 грудня 2019 р., який стосується залучення до місцевого життя та наближення до публічних дій. Закон має на меті переоцінити значення комуни й повернути її в основу демократії французької республіки, він стосується 500 000 місцевих обранців та є відповіддю на їх очікування щодо місцевих свобод, прав і захисту [533; 537]. До напрямів зміцнення статусу мерів в умовах міжмуніципального співробітництва можна віднести розвиток законодавчих положень щодо надання меру повноваження підпису від міського муніципального органу для прийняття певних рішень, наприклад: ремонту муніципальної дороги, можливості його представлення одним із обраних членів своєї муніципальної ради на засіданнях міжмуніципального об'єднання, спрощення умов створення «ради мерів» у межах міжміських муніципалітетів [537].

Актуальним у дискусії про статус мера є питання про професіоналізацію його діяльності. Важливим кроком щодо цього стало зазначення в законі № 92-108 від 3 лютого 1992 р. права на навчання, регулювання порядку надання відпустки, виходу на пенсію, надбавки на посади (індексуються на

демографічну важливість міста) [581]. До складностей реалізації мандату мера, що водночас розглядається і як один з аргументів необхідності посилення професіоналізації цієї посади, відносять постійне підвищення попиту населення на зручності організації життя. Крім того, проблеми врегулювання конфлікту інтересів, містобудування (зокрема, надання від імені муніципалітету дозволу на будівництво) та інші постійно перебувають у полі зору громадських об'єднань, що опікуються питаннями публічної етики. Міський голова стикається з ускладненням публічних дій, розвитком стандартів у цій сфері. Так, анкетування виявило, що основними труднощами в діяльності мерів є: складність узгодження мандату з професійним і особистим життям; ризики; складність завдань [581].

Спрямування змін законодавства на обмеження кількості мандатів виборних осіб місцевого самоврядування, зокрема й мерів, дещо зменшує привабливість цієї посади. Важливим питанням залишається створення та гарантування умов для допомоги адаптування особам після закінчення строку їх мандату. Йдеться про їх підтримку після закінчення дії мандату як виборних посадових осіб, які на певний час припинили займатися своєю професійною діяльністю та присвятили себе мандату [581]. Як відповідь на зазначені складності реалізації статусу мера закон № 2019-1461 2019 р. передбачає низку положень, у тому числі про поліпшення умов навчання виборних осіб місцевого самоврядування [581; 537]. Так, ст. 105 цього закону присвячена навчанню міських голів, депутатів місцевих рад та визнанню їх навичок. Зазначається, що лише 10 % обраних осіб користуються можливістю навчання. Відповідно передбачається зробити це навчання більш доступним для всіх обраних осіб, починаючи з першого року реалізації представницького мандату. Це планується забезпечити на основі: збільшення кількості підготовки виборних осіб місцевого самоврядування, особливо за рахунок представників сільських громад; забезпечення виборних посадових осіб більш якісною підготовкою та кращого взаємозв'язку між різними навчальними системами; гарантування фінансової стабільності схем навчання на довгострокову перспективу; підвищення прозорості питань навчання та використання коштів у цій сфері [537; 533].

Отже, перспективи збереження сильної позиції мера як суб'єкта політичного впливу на місцях видаються досить реальними. Навіть в умовах сучасної кризи політичного представництва, мер зберігає у Франції сильну позицію, що ілюструється високим рейтингом довіри до нього громадян порівняно з іншими категоріями виборних посадових осіб. Так, дослідження

підтверджують, що 58 % французів довіряють своєму меру, при цьому президенту республіки висловили свою довіру 23 %, а політичній партії – 9 % [581].

Для рівня регіону, відповідно до системи голосування, характерним є те, що регіональний виборний чиновник поки що є політично відповідальним перед керівниками свого виборчого департаменту. Пояснюється це тим, що обраний регіональний представник певним чином не співвідноситься з регіональним утворенням, зокрема й тому, що регіон є штучним утворенням, як і інші адміністративні поділи. Тим самим включення його до списку своєї партії на наступних виборах залежить передусім від його лояльності до виборчої території, а не від участі в досягненнях регіону. Водночас він у широкому масштабі приймає рішення з питань регіональної політики, вибору проєктів розвитку інфраструктури (регіональні, національні, міжнародні рамки державних регіональних планових контрактів). Основний ризик тут полягає в спокусі надати перевагу інтересам свого виборчого департаменту. При цьому регіональні керівники були єдиними суб'єктами місцевого самоврядування, які мали обмежену форму політичної відповідальності перед їх дорадчими зборами. Це створює бар'єри в забезпеченні відповідальності керівника регіону перед виборцями регіону. Аналіз існуючої практики на рівні регіону дозволяє дослідникам зробити висновок про відсутність відповідальності органів влади перед міською інтеграцією чи територіальною солідарністю. За таких умов публічні рішення відповідають не пошуку загального інтересу, пов'язаного з територією управління та дії, а рішенням, які інколи більше орієнтовані на відстоювання інтересів малих виборчих округів [553, с. 32]. Тим самим представництво територій на сільському, міському, міжмуніципальному, регіональному рівнях потребують зважених підходів до розгляду політичної, управлінської, адміністративної, кримінальної відповідальності ключових суб'єктів місцевого самоврядування. Отже, до основних чинників, що ускладнюють її забезпечення, французькі дослідники відносять: інституційний поліцентризм (у побудові відносин щодо реалізації повноважень місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіальної структури); перехресне фінансування; територіальну складність. Ці три чинники призводять до зменшення можливостей прийняття індивідуального рішення та його реалізації, співвідношення його з конкретною особою, громадою [553, с. 34].

Крім того, особливістю французького досвіду щодо забезпечення представництва інтересів виборців певної території є можливість мати декілька мандатів (наприклад, одночасно мати представницький мандат на муніципальному та регіональному рівні, на муніципальному та міжмуніципальному рівні). Така система накладає свої складності щодо

врегулювання різних інтересів у процесі виконання своїх представницьких обов'язків.

Територіальний підхід визначення відповідальності дістає нове значення у напрямі проблематики подолання енергетичної бідності, з точки зору контролю попиту на енергію (будівлі, транспорт), освоєння нових джерел енергії та узгодження цієї діяльності з просторовим плануванням, організацією мобільності та підтримкою економічної діяльності. Ці вектори дій несуть значний потенціал для поліпшення екологічного стану територій та активізації місцевої економіки, зокрема на основі об'єднання питань попиту на енергоресурси, містобудування, транспорту. У світлі цих нових можливостей та викликів актуалізується питання ефективної й адаптованої структури управління, яка має бути здатна вирішувати, зокрема, й питання політичної відповідальності базового рівня місцевого самоврядування щодо енергії та клімату. Також постає проблема розподілу компетенцій у цій сфері між різними рівнями управління: державою, муніципалітетами, регіонами та агломераціями. Мова йде про виклик забезпечення ефективного управління в багатомасштабній системі з наданням можливостей територіям шукати нові підходи, більш повно використовувати свої можливості в енергетичному напрямі, забезпечуючи узгодженість і солідарність з національним рівнем [545].

Крім того, науковці зазначають, що децентралізація сприяла зменшенню адміністративного контролю за громадами та посиленню адміністративного й фінансового контролю судів. У результаті в місцевому регулюванні відбувся перехід від префекта до судді, від цього, на їх думку, виграли громадяни та демократія [553, с. 36].

Аналізуючи подальше спрямування розвитку політичної відповідальності на субнаціональному рівні, французькі дослідники говорять про подолання регресу, викликаного криміналізацією політичної професії і публічної діяльності, та орієнтування на повернення до збалансованої відповідальності між публічною етикою та політичною відповідальністю [553, с. 38]. Важливим засобом утвердження такої відповідальності є зміцнення зв'язку між населенням та тими представниками, які відстоюють їх інтереси в органах місцевого самоврядування.

У європейських країнах спостерігається усталена практика забезпечення відповідальності та підконтрольності органів місцевого самоврядування на основі таких механізмів місцевої демократії, як: місцеві референдуми, громадські слухання, місцеві ініціативи тощо, а також удосконалення системи проведення місцевих виборів [161].

Одним із вимірів розгляду політичної відповідальності на субнаціональному рівні, на якому зосереджують увагу дослідники, є ризики, які часто стають політичною проблемою. Адже ризик передбачає не тільки ідею можливої небезпеки, але й ідею її уникнення [566]. Відповідно ймовірність ризику визначає політичну відповідальність (соціальні, економічні, політичні, екологічні ризики).

Зміни у сфері місцевого та регіонального врядування останніх десятиліть, які відбулися в країнах Європи, сприяли більшій регламентації діяльності децентралізованих структур щодо забезпечення громадян послугами у сфері безпеки, охорони здоров'я, освіти, інфраструктури. Зростаюча увага до надання якісних послуг, розширення участі приватного сектору, громадських суб'єктів у публічному секторі виявили нові ризики для корупції та неетичної поведінки [117, с. 7]. Це знайшло своє відображення в Європейському кодексі поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, дія якого поширюється на всіх осіб і суб'єктів цього врядування (виборні, призначені особи, ті, які працюють за контрактом) [117, с. 8].

Ще раніше, у 90-х рр. ХХ ст. показовим прикладом протидії корупційним проявам, неетичній поведінці на рівні окремої держави стала Великобританія. Поширені зловживання в публічному секторі, пов'язані з питаннями розподілу ресурсів, недобросовісної поведінки службовців, виборних осіб підштовхнули до вжиття відповідних заходів, які дістали назву «принципи Нолана». Мова йде про опубліковані у 1995 р. у доповіді лорда Нолана «сім принципів публічної сфери» [117, с. 27 – 28]. Нолан очолив незалежний консультативний Комітет зі стандартів публічного життя, який займався вивченням та оцінюванням норм поведінки, розробкою рекомендацій щодо покращення моральних критеріїв учасників публічного життя, зокрема стосовно представників місцевої влади. Результатом роботи цього комітету й стали ці 7 принципів, закладених в основу стандартів поведінки в публічній сфері, а саме: самовідданість, непідкупність, об'єктивність, підзвітність, відкритість, чесність, лідерство [536].

У доповіді йшлося про необхідність зобов'язання ухвалення міськими радами місцевих кодексів поведінки. Відповідно до цього зобов'язання Департамент із питань громад і місцевого врядування Великобританії затвердив типовий кодекс поведінки для місцевих органів влади [117, с. 28]. У 1997 р. у третій доповіді Комітету зі стандартів публічного життя опубліковано «Норми поведінки місцевого самоврядування в Англії, Шотландії та Уельсі», в основу цього документа закладено вищеперелічені принципи [590]. У документі визнається, що місцеве самоврядування є значно більше обмеженим правилами регламентації поведінки, ніж будь-яка інша частина публічного сектору.



Зауважувалось, що насадження значної деталізації правил може само по собі сприяти правопорушенням. Основна увага в доповіді приділяється 39-ти рекомендаціям, орієнтованим: на фундаментальну перебудову стандартів та дисципліни для місцевих депутатів та службовців; заміну Національного кодексу поведінки органів місцевого самоврядування індивідуальними кодексами, адаптованими до потреб відповідної ради; нові правила реєстрації та декларування інтересів; діяльність трибуналів місцевого самоврядування щодо розгляду питань покарання, слухань скарг депутатів рад стосовно дисциплінарних стягнень рад щодо них на основі рекомендацій комітету, надання їм права за результатами перевірки дискваліфікувати місцевих депутатів. Результатом запровадження таких індивідуальних кодексів мала стати ясність стандартів поведінки та зростання відповідальності місцевої влади за їх розробку та регулювання [590; 589]. Сам принцип відповідальності розглядається як відповідальність публічних службовців органів місцевого самоврядування за свої рішення та дії перед громадськістю та їх перебування під контролем щодо цього [589]. Це стосується як службовців, так і виборних осіб. Тобто загалом йшлося про посилення відповідальності за результати діяльності органів місцевого самоврядування.

Закон про місцеві органи влади 2011 р. закріпив у Великобританії їх обов'язок ухвалювати кодекс з регулювання очікуваної поведінки від представників органів місцевого самоврядування та залучених до них осіб. Ця норма стосується низки графств Англії, районних рад, парафіяльних рад, адміністрації Великого Лондона. Закон зобов'язав забезпечити відповідність кодексу принципам Нолана, детально регламентував питання реєстрації фінансових і конфіденційних інтересів, правопорушень [117, с. 28 – 29]. Із 2003 р. у Шотландії також запроваджений кодекс поведінки для членів рад усіх 32 місцевих органів влади [117, с. 29].

Особливість ситуації полягала в тому, що місцеві ради у Великобританії можуть бути наділені виконавчими повноваженнями, зокрема стосовно надання дозволів (питання забудови, розподіл житла, надання грантів, приміщень місцевим громадським організаціям та ін.). Наявність широких дискреційних повноважень, зокрема у сфері приватизації, державних договорів, розподілу житла, містить значні ризики для забезпечення гідної участі в публічному житті. Зокрема приклад ризику зловживання положенням при розподілі житла з фондів місцевого самоврядування в обмін на голосування на виборах може розглядатися як важлива підстава для посилення контролю за поведінкою членів представницьких органів місцевого самоврядування [556].

На сучасному етапі діяльність відповідно до високих стандартів поведінки, етична практика в органах місцевого самоврядування залишаються актуальними для місцевого самоврядування Великобританії. Це знаходить підтвердження у розвитку практики спостереження за етичними стандартами в місцевому самоврядуванні шляхом консультацій, опитування зацікавлених сторін. Основним заходом щодо цього є запровадження кампанії широкого вивчення стану справ у цій сфері. Цю діяльність провадить комітет зі стандартів публічного життя, який вивчає практику застосування етичних стандартів та інформує про отримані результати. Комітет опікується питаннями запровадження кодексів поведінки місцевих рад та їх виконання, декларування інтересів та управління конфліктами інтересів на всіх рівнях місцевого самоврядування [556].

Основними питаннями, з яких здійснюється опитування зацікавлених сторін, є:

1. Чи забезпечують існуючі структури, процеси, практика високі стандарти поведінки в місцевих радах? Якщо ні, скажіть, чому?

2. Що є найважливішими прогалинами у сфері етичних стандартів органів місцевого самоврядування? [577].

Зацікавленими сторонами є: місцеві органи влади та комітети з питань стандартів; члени місцевої влади (депутати місцевих рад); посадовці місцевої влади (зокрема чиновники структур з питань моніторингу); незалежні особи; аналітичні центри, які мають інтерес або досвід діяльності в місцевому самоврядуванні, академічні колективи; представницькі органи або групи, пов'язані з місцевими органами влади, представники громадськості [577; 556; 448].

У 2020 р. виповнилося 25 років діяльності Комітету зі стандартів публічного життя, який залишається «опікуном» семи принципів публічного життя («принципів Нолана»). У звіті комітету 2020 р. підсумовується діяльність попередніх двох з половиною десятиліть роботи в цій сфері [567]. До основних здобутків у місцевому самоврядуванні віднесено створення власних кодексів поведінки, реєстрів інтересів членів представницьких органів місцевого самоврядування та процедури для розслідування скарг (наприклад, наявність омбудсмена із соціальної допомоги, який може розглядати скарги, виносини рекомендації, проводити розслідування у випадку необхідності) [567].

Що стосується можливих дій з боку рад відповідно до результатів оцінки діяльності членів цих представницьких органів, то вони можуть засудити поведінку або відсторонити від роботи в комітеті (за винятком кримінального переслідування). Основними санкціями, крім застосування партійної

дисципліни, є притягнення до кримінальної відповідальності або кримінальне переслідування за невиконання вимог дисципліни щодо декларування грошових інтересів, участь в обговоренні в умовах конфлікту інтересів, надання неправдивої інформації стосовно грошових інтересів. Інші порушення кодексу розглядаються місцевими органами влади. Отже, рада має повноваження здійснювати цензуру чи відсторонювати депутатів від роботи в комітетах, однак не може позбавити їх членства (мандату) [524].

Отже, децентралізація влади як тенденція розвитку сучасної системи публічної влади виявила низку нових аспектів, пов'язаних зі зміцненням політичної відповідальності органів і посадових осіб, яких громадяни обирають на місцевих виборах. Розкриваючи зміст самого поняття «децентралізація», Х. Вольман відзначає його тісний зв'язок із політичною відповідальністю у місцевому самоврядуванні. Дослідник зауважує, що децентралізація являє собою політичну схему, під якою розуміється передача повноважень зверху вниз на демократичний, легітимний рівень публічної влади, який несе політичну відповідальність, прикладом чого є муніципальний рівень [53, с. 3; 462, с. 94 – 95]. До основних наслідків реформ територіальної організації влади та місцевого самоврядування в низці європейських країн дослідник відносить підсилення політико-адміністративної дієздатності муніципалітетів. За висновком Х. Вольмана, цього вдалося досягнути, серед іншого, завдяки розширенню прямої участі населення в процесі формування представницьких органів місцевого самоврядування, зокрема шляхом введення прямих виборів мерів. Це сприяло забезпеченню більшого рівня прозорості в розподілі політичної відповідальності, на відміну від попередньої практики, коли мери обиралися представницькими органами місцевого самоврядування. Для прикладу наводиться досвід більшості федеральних земель Німеччини щодо введення прямих виборів мерів, бургомістрів та механізму їх відклику шляхом місцевого референдуму [53, с. 8; 462, с. 94 – 95].

Таким чином, практика підтверджує, що розширення прямої участі громадян у формуванні органів місцевого самоврядування, у тому числі головних посадових осіб цих органів, впливає на посилення їх політичної відповідальності й конкретизацію її розподілу в місцевому самоврядуванні. Німеччина є прикладом наділення широким переліком власних повноважень органів місцевого самоврядування та, відповідно, закріплення засад їх відповідальності за їх виконання. Конституція Німеччини містить положення про наділення муніципалітетів правом регулювати всі питання місцевого значення в межах закону під свою відповідальність [53, с. 4; 462, с. 94 – 95].

В Іспанії, наприклад, можлива практика висловлення вотуму недовіри бургомістру з боку представницького органу місцевого самоврядування [599]. У Франції в умовах прямої залежності між політичною партією переможницею на місцевих виборах та вибором мера, яким стає представник цієї партії, політична відповідальність партії та мера настає в результаті втрати довіри та підтримки виборців на наступних місцевих виборах [543].

До інших аспектів розгляду політичної відповідальності належить питання фінансової автономії місцевого самоврядування [543], що дозволяє актуалізувати взаємозв'язок цього виду відповідальності з питанням реалізації механізмів фінансової підзвітності за витрачені кошти.

Досліджуючи взаємозв'язок локальної демократії та політичної культури, окремі дослідники зазначають, що відносини політичної відповідальності можуть по-різному складатися за різних моделей територіальної організації влади, тоді як інститути політичної відповідальності представницького органу перед місцевою громадою є спільними для всіх моделей: імперативний мандат депутата представницького органу та місцевий відкличний референдум [509 с. 24]. При цьому зауважується, що практика запровадження імперативного мандату притаманна здебільшого колишнім соціалістичним країнам, тоді як для країн зі сталими традиціями демократичного врядування більш поширеною є практика вільного мандату та відсутність процедур відкликання виборцями депутата представницького органу місцевого самоврядування [509, с. 24]. До інших держав, в яких застосовується імперативний мандат, дослідники відносять США (18 штатів США), Канаду (окремі провінції) [185].

До основних принципів, на яких базувалася концепція модернізації системи публічного управління на місцях у більшості європейських держав, відносять: демократизацію та участь громадськості; позбавлення центрального уряду держави надмірного політичного та адміністративного навантаження. Стосовно останнього зазначається, що посилення регіонального самоврядування є одним зі шляхів виконання поставлених завдань та вищої відповідальності місцевих посадовців за їх власні рішення [105, с. 61; 462, с. 96].

Таким чином, аналіз підходів до політичної відповідальності на рівні місцевого самоврядування у Великобританії, Німеччині та Франції дозволяє виокремити такі аспекти її розвитку протягом останніх десятиліть:

– криміналізація політичної відповідальності як спроба подолання загальної кризи відповідальності та неефективності класичних форм політичної відповідальності щодо забезпечення відповідальності влади за свої рішення та дії в представлені та реалізації публічних інтересів;

– децентралізація влади та як наслідок розширення повноважень органів місцевого самоврядування, зростаюча увага до проблеми балансу між повноваженнями та рівнем відповідальності;

– територіальність відповідальності, коли в умовах різнорівневих моделей адміністративно-територіального устрою відбувається пошук більш оптимальних засад регулювання відносин відповідальності між органами місцевого самоврядування різних рівнів, між цими органами та державою, між цими органами та територіальними спільнотами; за таких умов територіальність розглядається як одна з основних ознак визначення політичної відповідальності публічної влади на субнаціональному рівні;

– ризики як питання, що потребують політичного вирішення на рівні місцевого самоврядування в умовах наближення глобальних проблем на місцевий рівень (пошук засобів вирішення на місцях екологічних проблем, енергетичних, безпеки, охорони здоров'я тощо) та перенесення цих питань у зону політичної відповідальності органів місцевого самоврядування (прикладом таких ризиків є коронавірус (COVID-19) та виклики, які постали перед місцевими радами щодо подолання наслідків цього вірусу).

Розгляд зарубіжного досвіду щодо результатів децентралізації загострює питання, чи відбувається зменшення рівня політичної відповідальності виборних органів та виборних осіб місцевого самоврядування перед місцевим населенням, за наявності значного обсягу делегованих повноважень, та відповідно її посилення перед державою?

Французьку практику криміналізації політичної відповідальності, яка значною мірою торкнулася місцевих виборних осіб, на наш погляд, можна розглядати як прояв прагматизму політичної та управлінської системи у відповідь на кризу відповідальності.

Практика Великобританії значною мірою орієнтована на формування та підтримку стандартів публічного життя, здійснення його моніторингу, зокрема, поведінки виборних осіб місцевого самоврядування, службовців органів місцевого самоврядування з одночасним наданням повноважень кожній місцевій раді приймати відповідні кодекси поведінки та створювати сприятливе середовище для їх виконання. За такого підходу вдалося більш чітко розрізнити сферу, яка регламентується судовими рішеннями в межах кримінальних справ, та сферу моральних норм і правил публічної діяльності.

Дослідження підтверджує, що одним із наслідків процесу децентралізації влади є перерозподіл відповідальності, у тому числі, політичної на рівень місцевого самоврядування. Ця відповідальність розглядається з позиції створення кращих умов для реалізації форм локальної демократії, зокрема на

основі підсилення заінтересованості жителів громади у вирішенні питань місцевого значення, створенні інструментів контролю за діяльністю представницьких органів місцевого самоврядування [462, с. 97].

Посилення політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування в процесі децентралізації влади формує нові умови для розвитку публічного управління загалом та побудови відносин між державою та суспільством. Зміна кордонів політичної відповідальності суб'єктів владних повноважень спричиняє значний вплив на переосмислення цінностей свободи, прав і інтересів громадян, відповідальності влади як рис сучасної демократичної держави, посилення інституційної спроможності місцевого самоврядування [462, с. 97]. Дослідження дозволяє зазначити очевидність потреби пошуку інших форм політичної відповідальності під впливом змін у правовому, фінансовому, управлінському аспекті розвитку системи місцевого самоврядування.

## **2.2. Практика застосування політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні окремих держав Європейського Союзу пострадянського та постсоціалістичного простору**

Стосовно досвіду регулювання відносин політичної відповідальності в різних системах місцевого самоврядування особливий інтерес становлять Польща та країни Балтії.

Одним із наслідків реформи державної адміністрації в Польщі став перегляд вертикалі відповідальності та її зміщення на локальний та регіональний рівні, що зумовлено децентралізацією влади [475, с. 10]. Серед завдань реформи місцевого самоврядування, яка розпочалась у Польщі на початку 90-х рр. ХХ ст., було вирішення проблеми змішування адміністративних та політичних функцій (розмитості кордонів між політичною відповідальністю й компетенцією чиновників) [475, с. 6]. Загалом в основу трансформації політико-владних відносин постсоціалістичних країн цього періоду, зокрема й Польщі, за висновком дослідників, закладено відмову від принципу поєднання політики, економіки та управління, передусім у сенсі функціональної спрямованості цих систем [433].

До основних результатів польської муніципальної реформи експерти відносять побудову децентралізованої системи, заснованої на політичній відповідальності виборної влади [475, с. 25 – 26]. Цього вдалося досягнути завдяки таким крокам реформи, як:

– забезпечення виборів влади демократичним шляхом на рівні воєводства, повіту, гміни (сеймик, рада повіту, рада гміни обираються шляхом прямих виборів);

– закріплення на рівні гміни принципу безпосередньої демократії, що знайшло відображення в локальному референдумі, до питань якого віднесено відклик ради гміни або звільнення з посади вїйта, бургомїстра, президента (виконавчі органи місцевого самоврядування на рівні гміни) [475, с. 17 – 18].

У процесі змін закріплено 3 рівні територіального самоврядування: гміна, повіт та воєводство, що є схожим з українським адміністративно-територіальним поділом. При цьому схожість спостерігається й у питаннях, які можна віднести до проблемних як минулих років, так і сьогодення. Мова йде про регіональний рівень самоврядування, точніше про складність чіткого розмежування повноважень між представницькими органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади. Подвійний характер функціонування воєводств відзначає В. Грובה, підкреслюючи неврегульованість відносин між воєводою (державна регіональна адміністрація) та регіональним самоврядуванням [82, с. 80]. Схожість територіальної організації влади на рівні областей (Україна) та воєводств (Польща) підкреслює Л. Белкін, що полягає в тому, що польські ради цього рівня не мають статусу органу виконавчої влади, цією владою є воєвода, що відповідає українському варіанту обласної державної адміністрації [23, с. 79]. Спільність прослідковується й у питанні централізованого підходу до розподілу публічних фінансів (фінансування одиниць самоврядування через надання прямих трансфертів з державного бюджету), що, на думку дослідників, зменшує рівень самостійності громад [506, с. 89].

Конституція Польської Республіки 1997 р. поняття «територіальне самоврядування» визначає як таке, що виконує публічні завдання, не віднесені до компетенції інших органів публічної влади [200, с. 57]. Воно складається з місцевого та регіонального самоврядування (ст. 163 – 172 конституції) [200, с. 57 – 59]. Базовою одиницею територіального самоврядування є громада (гміна) [200, с. 57]. Важливим є те, що за одиницями територіального самоврядування закріплений статус юридичних осіб [200, с. 58].

У ст. 16 цієї конституції Польської Республіки зазначається, «що жителі територіальних одиниць сукупно становлять самоврядну спільноту, де територіальне самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади». Ключовим є конституційне положення про те, що самоврядування виконує істотну частину публічних завдань (згідно з визначеними законом повноваженнями) від свого імені та під власну відповідальність [200, с. 59].

Таке формулювання відповідає п. 1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування та свідчить про закріплення політичної відповідальності органів місцевого самоврядування. Ця відповідальність також знаходить своє відображення в конституційній нормі, що закріплює можливість членів самоврядної спільноти через місцевий референдум вирішувати питання про дострокове припинення повноважень представницького органу територіального самоврядування (ст. 170) [200, с. 59].

Загалом у результаті децентралізації влади в Польщі відбулася зміна ролі відповідальності в місцевому самоврядуванні. Так, за Б. Дольницьким, місцеве самоврядування розглядається як відповідальне виконання завдань державної адміністрації окремими відносно держави суб'єктами, які не належать державному втручання у сфері доручених їм завдань [475, с. 3]. Стосовно повноважень місцевого самоврядування конституція містить такі пояснення: публічні завдання, спрямовані на задоволення потреб самоврядної спільноти, виконуються одиницями територіального самоврядування як власні завдання; передбачається можливість доручення державою територіальному самоврядуванню інших публічних завдань із визначенням порядку та способу їх виконання (ст. 166 конституції Польської Республіки) [200, с. 58]. Свої завдання одиниці територіального самоврядування здійснюють через представницькі органи та виконавчі органи. Представницькі органи формуються на основі загальних, рівних, прямих виборів, шляхом таємного голосування (ст. 169 конституції Польської Республіки) [200, с. 59]. Такими представницькими органами місцевого самоврядування є рада гміни, рада повіту, сеймик воєводства. Суб'єктами реалізації виконавчих функцій місцевого самоврядування на рівні гміни є вїйт (бурмістр, президент міста), який має статус виконавчого органу гміни (ст. 26 закону «Про самоврядування гміни») [560]. Крім того, у ст. 36 закону «Про самоврядування гміни», зазначається, що на селі діють сільські збори, а виконавчим органом є солтис [560]. Солтис за посадою є схожий зі старостами в українській моделі місцевого самоврядування, він представляє село, що входить до відповідної гміни.

Нагляд за законністю діяльності місцевих і регіональних одиниць територіального самоврядування здійснюють голова Ради міністрів і воєводи. Що стосується фінансів – це забезпечують регіональні рахункові палати. При цьому сейм наділений повноваженням розпуску представницького органу територіального самоврядування (за поданням голови Ради міністрів) за грубе порушення конституції та законів (ст. 171 конституції Польської Республіки) [200, с. 59].



Крім конституції, основу конституційно-правових засад місцевого самоврядування в Польщі становлять закони «Про самоврядування гміни» (від 8 березня 1990 р.), «Про самоврядування повіту» (від 5 червня 1998 р.), «Про самоврядування воєводства» (від 5 червня 1998 р.). У 2011 р. прийнято Виборчий кодекс, який узагальнив розрізнені законодавчі норми щодо організації й проведення виборів у державі. Це зумовило втрату чинності законів попередніх років, а саме: «Про прямі вибори вїйта, бурмістра, президента міста (від 20 червня 2002 р.), «Виборча ординація до рад гмін, рад повітів і сеймиків воєводств» (від 16 липня 1998 р.) [57, с. 60]. Важливою подією стало внесення у 2010 р. до законодавчих положень щодо виборів рад гмін нововведення стосовно надання права громадянам ЄС, які постійно проживають у зоні юрисдикції відповідної ради гміни, обирати депутатів цієї ради [557, с. 2]. Таке положення відкриває нові перспективи для політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні в межах спільного європейського адміністративного простору.

За законом «Про гмінне самоврядування» гміна наділена правом вирішувати громадські завдання від свого імені та під свою відповідальність. Строк повноважень ради гміни становить 5 років із дня обрання (ст. 16 закону «Про самоврядування гміни») [560]. Важливим моментом у регулюванні статусу ради гміни та вїйта (бурмістр, президент міста) є розмежування посади вїйта та голови ради гміни, який обирається серед депутатів ради (так само обираються й заступники голови ради гміни). Завданням голови ради гміни є організація її роботи та проведення засідань ради (ст. 19 закону «Про самоврядування гміни») [560].

До завдань гміни віднесено прийняття рішень у громадських справах локального характеру, якщо законом це не віднесено до компетенції інших суб'єктів [560]. Визначення напрямів діяльності вїйта, рівня його заробітної плати та заслуховування звіту про його діяльність входить до переліку основних повноважень ради гміни (ст. 18 закону «Про самоврядування гміни») [560]. Одним з організаційних механізмів регулювання питання відповідальності вїйта є діяльність комітету ради гміни з питань скарг, звернень та петицій, які розглядають скарги на дії вїйта (ст. 18 b закону «Про самоврядування гміни») [560].

До основних зобов'язань члена ради гміни віднесено: необхідність керуватися у своїй діяльності інтересами місцевого самоврядування гміни; підтримувати постійні відносини з жителями та їх організаціями; приймати вимоги від жителів гміни й передавати їх на подальший розгляд органам влади. Водночас член ради гміни не зв'язаний інструкціями виборців, тобто має

вільний мандат (ст. 23 закону «Про самоврядування гміни») [560]. Законодавством закріплено норму заборони суміщення його мандату з іншим мандатом у представницькому органі, виконання функції воєводи, віцевоєводи. До переліку інших правил депутатської діяльності належить заборона економічної діяльності, обов'язок подавати декларацію фінансових інтересів (декларація про майно), відкритість інформації декларації, настання наслідків неподання декларації та кримінальної відповідальності за неправдиві відомості або приховування правдивих даних декларування майна (ст. 24е, 25б, 24f, 24ч, 24і, 24к, 24л закону «Про самоврядування гміни») [560]. Член ради гміни на термін виконання свого мандату користується правовим захистом державних службовців (ст. 25 закону «Про самоврядування гміни») [560].

До норм регулювання відповідальності належить можливість ради достроково припинити повноваження голови ради за вимогою  $\frac{1}{4}$  від статутного складу ради (ст. 19 закону «Про самоврядування гміни») [560]. Рада гміни також може прийняти рішення про проведення референдуму про дострокове припинення повноважень в'їта абсолютною більшістю шляхом поіменного голосування (ст. 28а закону «Про самоврядування гміни») [560].

На особливу увагу заслуговує процедура звітування в'їта про стан самоврядування у гміні. Основними положеннями такого звітування є:

- обов'язок в'їта щорічно до 31 травня звітувати перед радою про стан гміни;
- звіт включає зведення даних щодо діяльності в'їта протягом звітного року, а саме: про здійснення політики, програм і стратегій, резолюцій ради гміни та місцевого бюджету;
- рада гміни у своїй резолюції може детально визначити вимоги до цього звіту;
- рада гміни має розглянути звіт під час засідання, на якому приймається рішення про надання або відмову у продовженні реалізації мандата в'їта; обговорення відбувається у формі дебатів щодо доповіді про стан гміни;
- у дебатах можуть брати участь її жителі; кількість можливих таких виступів з боку громадян становить 15, якщо рада не вирішить збільшити їх кількість; для цього визначено порядок повідомлення про намір свого виступу (подання письмового повідомлення голові ради з підписами -- 20 осіб для гміни до 20 000 жителів та не менше ніж 50 осіб – для гміни з населенням понад 20 000 жителів);
- після обговорення звіту рада голосує за надання вотуму довіри в'їту на основі абсолютної більшості голосів від статутного складу ради;

– відмова в наданні довіри еквівалентна прийняттю рішення про недовіру вїйту, у цьому випадку рада протягом наступних двох років може прийняти рішення про проведення референдуму стосовно вїйту (ст. 28 аа закону «Про самоврядування гміни») [560].

Таким чином, процедура звітування вїйта може розглядатися як один з основних засобів забезпечення політичної відповідальності в польській системі місцевого самоврядування. Ключовими моментами, що заслуговують на увагу з точки зору можливості врахування у вітчизняній практиці, є такі: у звіті вїйта поєднується звітування як за його діяльність, так і за загальний стан самоврядування у гміні; звітування відбувається не безпосередньо перед виборцями (жителями гміни), а перед радою гміни; законодавчо закріплено безпосередній зв'язок між результатами обговорення цього звіту та наданням або відмовою в наданні вотуму довіри вїйту; наслідком втрати довіри є можливість дострокового припинення його повноважень шляхом проведення місцевого референдуму; закон досить детально визначає зміст цього звіту (реалізація політики, програм і стратегій, рішень ради, місцевого бюджету) та участь жителів громади; прикладом конкретизації предмета відповідальності вїйта є закріплення норми про його відповідальність за належне фінансове управління гміною (ст. 60 закону «Про самоврядування гміни») [560].

З огляду на український досвід зазначимо необхідність перегляду практики звітування сільського, селищного, міського голів про свою роботу перед територіальною громадою з метою подолання таких недоліків, як: нечіткість визначення процедури проведення звітування та змісту звіта; формальність підходу до звітування, незначний вплив цього механізму на оцінювання діяльності голови місцевої ради та настання наслідків у разі втрати довіри [453, с. 296 – 297].

На рівні повіту законодавчо закріплена норма про те, що виконання публічних завдань повіт здійснює від свого імені та під свою відповідальність (ст. 2 закону «Про самоврядування повіту») [561]. Повіт виконує надмуніципальні публічні завдання: державна освіта; охорона здоров'я; соціальна допомога; підтримка сімей; підтримка інвалідів; сімейна політика; громадський транспорт та дороги; культура та охорона пам'яток; фізична культура та туризм; геодезія, картографія та кадастр; управління нерухомістю; архітектурно-будівельне управління; управління водними ресурсами; охорона навколишнього середовища та природи; сільське, лісове та внутрішнє рибальство; громадський порядок та безпека громадян; запобігання надзвичайних загроз для життя та здоров'я людей, навколишнього середовища; запобігання безробіттю та активізація місцевого ринку праці; оборона

(ст. 4 закону «Про самоврядування повіту») [561]. Формами прийняття рішень жителями та владою повіту є: всенародне голосування шляхом виборів, референдум ініційований жителями або за посередництвом влади повіту. Влада повітового самоврядування представлена радою повіту та правлінням повіту на чолі зі старостою (ст. 8 закону «Про самоврядування повіту») [561]. Строк повноважень ради повіту -- 5 років, її члени обираються на прямих виборах. Відповідно до положень про референдум повіту ця рада є установчим і контрольним органом на рівні повіту (ст. 9 закону «Про самоврядування повіту») [561]. Дострокове припинення повноважень цієї ради можливо шляхом референдуму повіту, порядок проведення якого визначається окремим законом (ст. 10 закону «Про самоврядування повіту») [561]. Тим самим, на рівні повіту, так само як і на рівні гміни, передбачається можливість референдуму, що можна розглядати як засіб забезпечення політичної відповідальності органів територіального самоврядування субрегіонального рівня. До виключних повноважень ради повіту належить обрання та звільнення з посади голови ради, визначення розміру його заробітної плати (ст. 12 закону «Про самоврядування повіту») [561]. Голову обирають зі складу членів ради повіту абсолютною більшістю голосів за наявності не менше ніж половини статутного складу ради шляхом таємного голосування. Основними повноваженнями голови є організація роботи ради та її засідань. Рада може позбавити повноважень голову за вимогою не менше ніж  $\frac{1}{4}$  від статутного складу ради повіту (ст. 14 закону «Про самоврядування повіту») [561].

Рада повіту контролює діяльність правління ради через свій комітет з аудиту (ст. 16 закону «Про самоврядування повіту») [561]. Рада повіту створює комітет з розгляду скарг, звернень та петицій щодо роботи правління повіту, його організаційних одиниць (ст. 16а закону «Про самоврядування повіту») [561].

Діяльність членів ради повіту регламентується за схожими нормами, що й членів ради гміни. В основу побудови відносин члена ради повіту з жителями цієї самоврядної спільноти закладено вільний мандат (він не зв'язаний прямими зобов'язаннями з виборцями) (ст. 21 закону «Про самоврядування повіту») [561]. Схожим є й підхід до регламентування обмежень депутатської діяльності, фінансовим декларуванням, відповідальністю за порушення вимог декларування тощо (ст. 25а, 25б, 25с, 25d, 25f, 25г, 25ч закону «Про самоврядування повіту») [561].

Виконавчим органом повіту є правління повіту на чолі зі старостою (ст. 26 закону «Про самоврядування повіту») [561]. Правління повіту у складі 3 – 5 осіб (староста, заступник старости, інші члени) обирається радою повіту. Староста обирається абсолютною більшістю голосів від статутного складу ради

таємним голосуванням, а заступника старости й інших членів за пропозицією старости обирають простою більшістю за наявності не менше ніж половини статутного складу ради (ст. 27 закону «Про самоврядування повіту») [561]. До завдань виконавчого органу територіального самоврядування на рівні повіту належить виконання рішень ради повіту, завдань, визначених законом, у тому числі: підготовка програм розвитку; управління майном повіту; виконання бюджету повіту; прийняття положення про старосту повіту. Виконуючи свої обов'язки, виконавчий орган підпорядковується лише раді повіту (ст. 32 закону «Про самоврядування повіту») [561]. Староста організовує роботу правління повіту, здійснює управління поточними справами, представляє повіт за його межами (ст. 34 закону «Про самоврядування повіту») [561].

Оцінювання діяльності виконавчого органу ради повіту, за результатами якого може настати політична відповідальність, здійснюється на основі щорічного звітування правління повіту про стан справ повіту (до 31 травня поточного року звітування). Звіт має містити зведені дані про діяльність правління за попередній рік, зокрема про реалізацію політики, програм, стратегій, резолюцій ради повіту, бюджету. Рада своєю резолюцією може деталізувати вимоги до такого звіту. В обговоренні звіту також, як і на рівні гміни, передбачена участь жителів повіту (передбачає попереднє письмове подання про це голові правління з підписами не менше ніж 150 осіб для повіту з кількістю жителів до 100 000 осіб та не менше ніж 300 осіб – для повіту з населенням більше 100 000 осіб). Кількість жителів, які можуть брати участь в обговоренні, становить 15 осіб (якщо рада не вирішить збільшити їх кількість). Після закінчення обговорення звіту рада голосує за надання довіри правлінню повіту. Рішення про надання вотуму довіри приймається радою абсолютною більшістю голосів від її статутного складу (ст. 30а закону «Про самоврядування повіту») [561]. Отже, на рівні повіту закладена низка механізмів, спрямованих на регулювання політичної відповідальності. На особливу увагу заслуговує процедура участі жителів в обговоренні звіту про стан повіту та референдум щодо дострокового припинення повноважень ради.

На рівні воєводства місцеве самоврядування представляє громаду регіонального самоврядування, до сфери діяльності якого входить виконання публічних завдань воєводства, що не віднесені законами до повноважень органів державного управління. Адміністрація місцевого самоврядування воєводства представлена канцелярією під одноосібним керівництвом. Воєводство не втручається в незалежність гміни та повіту, органи місцевого самоврядування воєводства не є органами нагляду або контролю за їх діяльністю та не є вищим рівнем в адміністративному судочинстві. Жителі

воєводства приймають рішення безпосередньо шляхом виборів та референдуму або через органи воєводського самоврядування (ст. 1 – 5 закону «Про самоврядування воєводства») [562]. У законодавстві закріплено норму про виконання воєводським самоврядуванням публічних завдань, визначених статутом, від свого імені та під власну відповідальність. Спроможність вирішення визначених законом завдань забезпечується володінням регіональною власністю, самостійністю фінансового управління на підставі бюджету та правосуб'єктністю (ст. 6 закону «Про самоврядування воєводства») [562]. Аналогічно визначено й підґрунтя самостійності та відповідальності на рівні гміни і повіту. До основних завдань самоврядування воєводства віднесено визначення стратегії розвитку воєводства, реалізацію політики його розвитку. Принципи, порядок і графік розробки цієї стратегії визначає сеймик (парламент воєводства) (ст. 11, 12а закону «Про самоврядування воєводства») [562]. Воєводство виконує завдання у сфері: освіти, включаючи вищу; охорони здоров'я; культури та охорони пам'яток; соціальної допомоги; підтримки сімей та сімейної політики; модернізації сільських територій; просторового розвитку; охорони навколишнього середовища; громадського транспорту та доріг загального користування; фізичної культури та туризму; оборони; громадської безпеки; протидії безробіттю та активізації місцевого ринку праці; комунікацій тощо (ст. 14 закону «Про самоврядування воєводства») [562].

Органами самоврядування на рівні воєводства є: сеймик воєводства (законодавчий орган у воєводстві) та правління воєводства на чолі з маршалком (виконавчий орган сеймику) [562; 423, с. 8 – 9]. Термін повноважень сеймика становить 5 років, складається із членів, обраних на прямих виборах (у кількості 30 депутатів у воєводствах до 2000 000 жителів та 3 депутати на кожні наступні 500 000 жителів) (ст. 16 закону «Про самоврядування воєводства») [562]. Достроковий розпуск сеймику вирішується лише шляхом референдуму воєводства (ст. 17 закону «Про самоврядування воєводства») [562]. До виключних повноважень сеймика, що стосуються відносин відповідальності, належить: вивчення звітів про виконання бюджету воєводства, фінансової звітності та звітів про виконання багаторічних програм воєводства; прийняття постанови про звільнення правління воєводства від виконання бюджету воєводства; розгляд звіту про стан воєводства та прийняття постанови про вотум довіри правлінню воєводства; визначення заробітної плати воєводського маршалка; (ст. 18 закону «Про самоврядування воєводства») [562]. Сеймик контролює діяльність правління воєводства та організаційних підрозділів воєводського самоврядування створюючи для цього аудиторську комісію (ст. 30 закону «Про самоврядування воєводства») [562].

Зі свого складу сеймик абсолютною більшістю голосів за наявності хоча б половини статутного складу обирає голову та не більше ніж трьох заступників голови шляхом таємного голосування. Завданням голови є організація роботи та проведення сесій сеймика. Звільнення голови воєводського парламенту відбувається на вимогу не менше ніж  $\frac{1}{4}$  його статутного складу (ст. 20 закону «Про самоврядування воєводства») [562].

Зобов'язання члена сеймика визначені аналогічно до членів ради гміни та повіту (закріплення вільного мандату) (ст. 23 закону «Про самоврядування воєводства»). Основними вимогами до його дій є керівництво у своїй діяльності благом воєводства, підтримка стосунків із жителями, їх організаціями, представництво їх інтересів в органах місцевого самоврядування [562]. Розгляд скарг на дії правління воєводства та організаційні підрозділи воєводського самоврядування покладається на комісію сеймика зі скарг, звернень та петицій (ст. 30а закону «Про самоврядування воєводства») [562].

Правління воєводства складається з воєводського маршалка як його голови, віцемаршалка, або двох віцемаршалків та інших членів (усього 5 осіб). Постанови цього органу приймаються звичайною більшістю голосів за наявності під час відкритого голосування хоча б половини статутного складу ради (ст. 31 закону «Про самоврядування воєводства») [562]. До завдань правління воєводства належить: виконання резолюцій сеймику; управління майном воєводства; підготовка проєкту та виконання бюджету воєводства; підготовка стратегій розвитку воєводства, плану просторового розвитку, регіональних програм; моніторинг та аналіз процесів розвитку; організація співпраці зі структурами регіонального самоврядування в інших країнах, міжнародними регіональними асоціаціями (ст. 41 закону «Про самоврядування воєводства») [562]. Маршалок організує роботу цього виконавчого органу та воєводської канцелярії, керує поточними справами воєводства та представляє його за межами своєї території (ст. 43 закону «Про самоврядування воєводства») [562].

Нагляд за воєводським самоврядуванням здійснює прем'єр-міністр та воєвода, у фінансових питаннях – регіональна рахункова палата. Головним критерієм нагляду є дотримання закону (ст. 78 – 79 закону «Про самоврядування воєводства») [562].

На цьому рівні передбачено процедуру звітування виконавчого органу воєводського самоврядування. Звітування про діяльність правління воєводства стосується питань виконання політики, програм, стратегій, резолюцій сеймика, бюджету та має проводитися щорічно до 31 травня. Також, як на рівні гміни та повіту, жителі воєводства можуть брати слово в обговоренні цього звіту (за

попереднім письмовим повідомленням з підтвердженням підписів не менше ніж 500 осіб у воєводстві до 2 000 000 жителів та не менше ніж 1000 осіб – у воєводстві з понад 2 000 000 жителів). Результатом дебатів щодо звіту про стан воєводства є голосування сеймика про вотум довіри правлінню воєводства. Таке рішення приймається абсолютною більшістю голосів статутного складу сеймика. Відмова у довірі за результатами голосування рівнозначна поданню про розпуск цього виконавчого органу (ст. 34а закону «Про самоврядування воєводства») [562]. Сеймик також може звільнити воєводського маршалка з іншої причини, не пов'язаної з втратою довіри, на вимогу ¼ статутного складу сеймика (ст. 37 закону «Про самоврядування воєводства») [562].

На особливу увагу заслуговує питання місцевого референдуму. За польським законодавством на місцевому референдумі члени самоврядної спільноти висловлюють свою волю шляхом голосування: про розпуск органу місцевого самоврядування; спосіб вирішення питань, які стосуються цієї громади та підпадають під сферу завдань і компетенцій цього органу; з інших важливих питань, які стосуються соціальних, економічних, культурних зв'язків, що з'єднують цю спільноту. Предметом референдуму гміни також може бути звільнення в'їта (бурмістра, президента міста) (ст. 2 закон «Про місцевий референдум») [558]. Таким чином, шляхом місцевого референдуму можливо достроково припинити повноваження представницьких органів місцевого самоврядування та головної виборної особи місцевого самоврядування на рівні гміни. Важливим є виокремлення видів місцевих референдумів за територіальною ознакою: референдум гміни, референдум повіту, референдум воєводства (у значенні законів «Про гмінне самоврядування», «Про повітове самоврядування», «Про воєводське самоврядування», «Про місцевий референдум») [558]. На кожному із цих рівнів можливим є референдум щодо дострокового припинення повноважень ключових суб'єктів місцевого самоврядування. В його основу закладені такі положення:

- дострокове припинення повноважень органу місцевого самоврядування вирішується лише шляхом референдуму, що проводиться на вимогу жителів (суб'єктів, які мають право на ініціативу референдуму);
- жителі гміни можуть ініціювати референдум щодо дострокового припинення повноважень ради гміни та в'їта (бурмістра, президента міста) або одного з них;
- референдум щодо дострокового припинення повноважень в'їта (бурмістра, президента міста) може проводитись і за ініціативою ради гміни (ст. 5 закон «Про місцевий референдум») [558].



Ініціаторами місцевого референдуму виступають ради відповідного рівня територіального самоврядування (гміна, повіт, воєводство) та жителі відповідної гміни, повіту, воєводства. При цьому ініціювання референдуму щодо дострокового припинення повноважень відповідної ради потребує вимоги 10 % жителів гміни або повіту, які мають право голосу, та 5 % воєводств, які мають право голосу (ст. 4 закон «Про місцевий референдум») [558]. Місцевий референдум, який ініціюється жителями відповідної території, можна вважати петиційним, тобто таким, що відбувається з ініціативи групи виборців, передбачає збір підписів на підтримку цієї ініціативи [503, с. 120]. За умов можливості ініціювання місцевого референдуму про дострокове припинення повноважень з боку ради або виборців цілком можливо говорити про закріплення засобів забезпечення політичної відповідальності на основі як представницької, так і безпосередньої демократії.

Крім того, норма про можливість дострокового припинення мандату вїйта шляхом референдуму міститься також у Виборчому кодексі (ст. 492. § 1) [542, с. 233]. До інших підстав дострокового припинення його мандату віднесено: відмову від прийняття присяги; неподання декларації у строки, визначені законодавчими положеннями; письмову відмову від мандату; порушення встановлених законом заборон на поєднання його функцій з виконанням іншої функції або ведення підприємницької діяльності; непрацездатність та ін. [542, с. 233]. У випадку якщо вїйт скоїв повторно порушення конституції або статуту та не відреагував на звернення воєводи припинити порушення, воєвода може звернутися до прем'єр-міністра з проханням звільнити вїйта з посади. У випадку його відсторонення прем'єр-міністр призначає особу, яка до наступного обрання вїйта буде виконувати його повноваження (ст. 96 закону «Про самоврядування гміни») [560].

Таким чином, досвід Польщі підтверджує наявність різних засобів забезпечення політичної відповідальності у системі місцевого самоврядування на рівні гміни, повіту та воєводства. Як підтверджує дослідження, одним із найбільш важливих результатів децентралізації влади в цій країні стало зростання значення політичної відповідальності на субнаціональному рівні.

Звернемось до досвіду країн Балтії щодо закріплення рис політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування.

У законі Литовської республіки «Про місцеве самоврядування» (від 7 липня 1994 р. № I-533, в редакції 2015 р.) окремо розглядаються поняття «самоврядування» та «місцеве самоврядування». Самоврядуванням є «встановлена законом державна адміністративно-територіальна одиниця, громада, якої має гарантоване конституцією право самоврядування, яке

здійснюється через обрану її постійними жителями раду самоврядування, яка утворює підзвітні їй виконавчі та інші органи і заклади самоврядування для безпосереднього виконання законів, рішень уряду Литовської республіки та ради самоврядування». Місцеве самоврядування тлумачиться як «самоорганізація та ініціативність громади постійних жителів встановленої законом державної адміністративно-територіальної одиниці, яка має гарантоване конституцією право самоврядування, в межах компетенції, визначеної конституцією та законами» [275]. Як бачимо, право на місцеве самоврядування розглядається як право постійних жителів адміністративно-територіальної одиниці без зазначення громадянства держави як головної умови його набуття.

Відповідальність належить до ключових питань законодавчого визначення статусу органів самоврядування. Йдеться про те, що вони є відповідальними за реалізацію права самоврядування в інтересах громади самоврядування. До таких органів належить представницький орган самоврядування – рада самоврядування та виконавчий орган (виконавчі органи) самоврядування. Суттєвим моментом є те, що рада самоврядування має права і обов'язки місцевої влади та публічного адміністрування, а виконавчий орган – права та обов'язки у сфері публічного адміністрування. У такому формулюванні владно-управлінського змісту діяльності органів місцевого самоврядування більш чітко розкривається зміст влади місцевого самоврядування в системі публічного управління.

Радою самоврядування керує обраний в одномандатному виборчому окрузі на прямих виборах член ради – мер самоврядування (обирається відповідно до закону Литовської республіки про вибори рад самоврядувань). Мер є керівником самоврядування. До виконавчого органу самоврядування належать: директор адміністрації самоврядування, його заступник (заступники) (у випадку запровадження цієї посади (цих посад) та у випадку наділення їх повноваженнями виконавчого органу) [275].

Закріплення принципу відповідальності членів ради самоврядування за свою діяльність та звітування перед виборцями та всією громадою свідчить про їх політичну відповідальність. Важливим є те, що відповідальність та звітування має відбуватися не лише перед виборцями, але й перед усією громадою, що відповідає міжнародним стандартам місцевого самоврядування.

Значущим для закріплення політичної відповідальності також є норма базового закону про самостійність ради у здійсненні функції самоврядування (в межах наданої конституцією та законами компетенції), відповідно до зобов'язань перед громадою та в її інтересах [275].

У законі передбачена можливість позбавлення повноважень члена ради самоврядування або мера за рішенням ради. Підкреслюється, що рада застосовує процедуру позбавлення повноважень з метою розв'язання питання відповідальності зазначених осіб. Підставами позбавлення їх повноважень є порушення присяги та невиконання повноважень, встановлених законами [275].

На увагу заслуговує побудова відносин відповідальності виконавчих органів самоврядування. Так, директор адміністрації, який підпорядкований раді самоврядування, підзвітний їй та меру, несе безпосередню й особисту відповідальність за виконання на території самоврядування законів, рішень уряду та ради самоврядування з питань, що віднесені до його компетенції [275]. Більше того, він несе відповідальність за внутрішнє адміністрування в адміністрації самоврядування та господарсько-фінансову діяльність [275]. Це дозволяє простежити вихід на адміністративну, матеріальну, кримінальну відповідальність. До випадків настання адміністративної відповідальності віднесено порушення рішень ради самоврядування з питання місцевих зборів і податків, а також затверджених нею правил, виконання яких є обов'язковим для всіх органів, закладів, виробництв і жителів самоврядування [275]. Директор адміністрації відповідає також за оголошення затверджених документів планування самоврядування й звітів про їх втілення [275]. Тут мова йде про закріплення конкретного суб'єкта відповідальності за відкритість і надання інформації про діяльність адміністрації самоврядування.

Серед засобів забезпечення відповідальності у сфері вирішення питань місцевого значення особливе місце належить процедурам нагляду й оцінювання діяльності представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування. Така діяльність здійснюється: контролером самоврядування (служба контролю та аудиту самоврядування) та Централізованою службою внутрішнього аудиту самоврядування. Перший суб'єкт здійснює нагляд за правомірністю, ефективністю, економічністю, результативністю управління та користування майном самоврядування, довірче управління державним майном, використання бюджету самоврядування та інших грошових ресурсів. Другий – структурний підрозділ адміністрації самоврядування утворений для проведення внутрішнього аудиту в адміністрації самоврядування, в суб'єктах адміністрування самоврядування або в інших публічних юридичних осіб, які підпорядковуються директору адміністрації самоврядування та підзвітні йому [275]. Запровадження зовнішнього та внутрішнього аудиту дозволяє говорити про розвиток адміністративних процедур такої діяльності. За результатом аудиту може настати той чи інший вид юридичної відповідальності. Що стосується політичної відповідальності, яка також перебуває у сфері оцінок

діяльності, то питання проведення такого оцінювання потребує зосередженості на питаннях регулювання політичної відповідальності.

Таким чином, у законі Литовської республіки «Про місцеве самоврядування», порівняно з українським базовим законом у цій сфері, більш чітко розмежовано різні види юридичної відповідальності, зокрема адміністративної. Це здійснюється на основі визначення компетенції, функцій, статусу та сфери відповідальності основних суб'єктів місцевого самоврядування (представницьких, виконавчих, контролю та аудиту). Конкретизація відповідальності знаходить продовження в закріпленні особистої відповідальності директора адміністрації та регламентації відповідальності виконавчих органів місцевого самоврядування.

У законі Латвійської республіки «Про самоврядування» (від 24 травня 1994 р. в редакції від 26 червня 2003 р.) визначено два види самоврядування: місцеве та районне (регіональне) самоврядування. Місцеве самоврядування визначається як місцеве управління, яке за посередництва обраного громадянами представництва – думи (ради) та створених нею структур і закладів забезпечує виконання визначених законами функцій, а також виконання завдань кабінету міністрів та добровільних ініціатив самоврядування при дотриманні інтересів держави та жителів відповідної адміністративної території [278]. Схожим є визначення районного самоврядування через районне (регіональне) управління. Такий підхід орієнтований на подвійність природи місцевого самоврядування: з одного боку, самостійність діяльності щодо забезпечення інтересів жителів, з іншого – розгляд органів місцевого самоврядування як представників державної влади на місцях.

Нагляд за діяльністю самоврядувань здійснює встановлена кабінетом міністрів структура. Заклади державного управління, їх посадові особи здійснюють нагляд за законністю їх діяльності й констатують випадки невиконання або порушення законодавства, невиконання рішень суду думою (радою) самоврядування або її головою та повідомляють про це у визначену кабінетом міністрів структуру [278].

Особливість побудови відносин відповідальності визначається видом функцій: постійні, тимчасові, делеговані державою. Так, за виконання постійних та доручених функцій (виконуються протягом певного періоду часу) відповідальність несуть органи самоврядування. Однак що стосується наданих самоврядуванням функцій закладів державного управління, то самоврядування лише організовує їх виконання, а відповідальність за них несуть заклади державного управління, які передали ці функції самоврядуванню [278]. Останнє положення свідчить про намагання уникнути перекладання відповідальності

держави на місцеве самоврядування. Можна зробити висновок про політичну відповідальність органів місцевого самоврядування за постійні та тимчасові функції. Відповідно політичну відповідальність за делеговані повноваження (надані органам місцевого самоврядування державою) несе держава [261, с. 277].

Думу (раду) місцевого самоврядування утворюють обрані депутати, кількість яких визначається законом про вибори до міської думи, крайової думи та волосної ради. Права та обов'язки депутатів встановлюються базовим законом та законом «Про статус депутата міської думи, районної ради, крайової думи та волосної ради». За участь у засіданнях думи (ради) та комітетах місцевого самоврядування, за виконання інших депутатських обов'язків вони отримують винагороду [278].

До виключних повноважень думи (ради) місцевого самоврядування віднесено питання звільнення від обов'язків голови думи (ради) місцевого самоврядування, його заступника, членів постійних комісій, членів ревізійної комісії, виконавчого директора. Виключним повноваженням думи (ради) є: встановлення адміністративної відповідальності за порушення затверджених обов'язкових правил; призупинення, відміна рішень керівників структур самоврядування; визначення порядку надання звітів про виконання функцій, визначення відповідальних за виконання самостійних функцій самоврядування [278].

Для регулювання відповідальності важливим повноваженням думи (ради) місцевого самоврядування є проведення фінансових ревізій як основи здійснення контролю за тим, щоб фінансові засоби, рухоме та нерухоме майно самоврядування використовувалось відповідно до рішень думи (ради) та інтересів населення. З метою проведення фінансових ревізій, підготовки ревізійних звітів та висновку за звітом за господарський рік дума (рада) не рідше ніж один раз на рік запрошує аудиторські фірми або присяжних ревізорів [278]. При цьому в законі чітко визначений перелік інформації, яка має бути відображена в річному публічному звіті думи (ради) місцевого самоврядування.

Закон Латвійської республіки «Про самоврядування» містить норму, яка зобов'язує в положенні про самоврядування прописувати права, обов'язки й відповідальність голови думи (ради), його заступника та виконавчого директора [278]. Закон містить низку норм, в яких конкретизується предмет відповідальності різних суб'єктів владних повноважень, наприклад, стосовно виконавчого директора, який є відповідальним за роботу закладів і підприємств самоврядування [278]. Відповідно в законодавстві чітко визначені основні суб'єкти відповідальності за вирішення питань місцевого значення та

закріплено зобов'язання регламентувати процедури відповідальності безпосередньо в положенні про самоврядування.

Для регулювання відносин відповідальності важливим є законодавче закріплення обов'язковості забезпечення публічного доступу до рішень думи (ради) місцевого самоврядування, розпоряджень голови, протоколів відкритих засідань думи (ради) для тих, осіб, які проживають, працюють на адміністративній території відповідного самоврядування, а також журналістів засобів масової інформації, які мають безкоштовно знайомитись із цими документами [278]. Акцентування уваги на тих жителях, які «живуть та працюють» на відповідній території, дозволяє забезпечити більший рівень можливостей для реалізації прав і свобод у сфері місцевого самоврядування для широкого кола населення та зменшити ризик обмеження таких прав і свобод. Питання участі жителів у місцевому самоврядуванні представлено в положенні про те, що для виконання окремих функцій самоврядування чи управління адміністративною територією самоврядування дума (рада) із депутатів, які входять до її складу, та жителів відповідного самоврядування може створювати управи, комісії та робочі групи [278].

Основними процедурами дострокового припинення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування є: звільнення з посад голови думи (ради); відсторонення голови думи (ради) від виконання посадових обов'язків; розпуск думи (ради) місцевого самоврядування; анулювання мандата депутата.

Так, звільнення голови думи (ради) можливе за таких підстав: невиконання обов'язків, встановлених законом чи положенням про відповідне самоврядування, рішення думи (ради), судових рішень, недотримання законів або правил кабінету міністрів. Суб'єктами ініціювання такого звільнення є: не менше ніж одна третина депутатів думи (ради); уповноважений кабінетом міністрів міністр [278]. Для прийняття радою рішення про звільнення з посади голови думи (ради) необхідно набрати більше ніж половину голосів від загальної кількості обраних депутатів [278]. Уповноважений кабінетом міністрів міністр може відсторонити голову думи (ради) від посадових обов'язків за підстав невиконання чи порушення конституції, законів, правил кабінету міністрів чи невиконання рішень суду [278].

Ініціатором розпуску думи (ради) місцевого самоврядування може бути сейм (Saeima – парламент Латвії). Підставами для цього є: повторне невиконання чи порушення сатверсме (Satversme – конституція), законів, правил кабінету міністрів або невиконання рішень суду; повторне прийняття рішення та здійснення діяльності з питань, які входять до компетенції сейма, кабінету міністрів, міністрів, інших закладів державного управління чи суду;

у двомісячний термін після зборів на перше засідання чи після відставки відповідних посадових осіб чи структур не обрано голову думи (ради) місцевого самоврядування, його заступника чи постійні комітети; нездатність ухвалювати рішення у зв'язку з тим, що в трьох засіданнях підряд не бере участь більше ніж половина від загальної кількості депутатів відповідної думи (ради). Особливістю процедури розпуску думи (ради) є необхідність прийняття окремого закону, проєкт якого вносить до сейму кабінет міністрів [278].

Питання анулювання мандата депутата згадується лише один раз в базовому законі -- при визначенні випадків проведення тайного голосування на засіданнях думи (ради) [278]. Це питання також розглядається у ст. 48 закону про вибори в міську думу, крайову думу та волосну раду, де зазначено, що у випадку надання в декларації кандидатом в депутати думи завідомо неправдивих відомостей про себе, він несе за це кримінальну відповідальність, а у випадку обрання, також анулюється його депутатський мандат [272].

Отже, дослідження дозволяє говорити про закріплення загальних засад політичної відповідальності в латвійському законодавстві у сфері місцевого самоврядування. Вона розкривається, передусім, через закріплення власної відповідальності органів місцевого самоврядування за їх діяльність, яку вони мають здійснювати в інтересах місцевого населення. Зміцненню інституту відповідальності, у тому числі політичної, сприяють норми персональної відповідальності ключових суб'єктів владних повноважень за свою діяльність та процедур дострокового припинення їх повноважень. Особливістю останніх є те, що безпосередня участь жителів у таких процедурах не передбачена. Крім того, особлива увага приділяється питанню адміністративної відповідальності за здійснення виконавчих функцій у місцевому самоврядуванні.

За законом «Про місцеве самоврядування» Естонської республіки (від 2 червня 1993 р., редакція від 14 червня 2007 р.) «місцеве самоврядування» розглядається як визначене конституцією право та обов'язок одиниці самоврядування – волості або міста – як демократично утворених органів влади на основі законів самостійно влаштовувати місцеве життя та керувати ним, відповідно до виправданих потреб та інтересів населення волості або міста та з урахуванням особливостей їх розвитку [276]. Таке формулювання підкреслює самостійність діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого життя на основі врахування запитів місцевого населення та особливостей розвитку територій. При цьому спостерігається нерозривність таких понять, як одиниці місцевого самоврядування, якими є волості, міста та їх органи влади, що реалізують владні повноваження від їх імені.

Місцеве самоврядування здійснюється через демократично створені представницькі та виконавчі органи, а також шляхом референдуму або в порядку народної ініціативи з питань місцевого життя. До його основних принципів віднесено: самостійне та остаточне вирішення питань місцевого життя та його упорядкування; відповідальність за виконання своїх завдань [276].

Органами самоврядування є: збори – представницькі збори одиниці місцевого самоврядування, обрані жителями волості або міста, які мають виборче право на основі закону про вибори до зборів місцевого самоврядування; управа – утворений зборами виконавчий орган [276]. До компетенції зборів належить висловлення недовіри представницьким органам, виконавчим органам місцевого самоврядування, структурним одиницям представницьких органів, безпосередньо ключовим особам місцевого самоврядування. Зокрема, компетенцією зборів є звільнення з посади волосного старшини або мера міста, а також висловлення недовіри широкому переліку осіб: голові зборів, його заступнику, головам комісій зборів та їх заступникам, членам ревізійної комісії, управи, волосному старшині, меру міста або членам управи [276]. Для вираження недовіри зборам потрібно не менше ніж чверть їх складу для того, щоб поставити на розгляд це питання. Голосування є відкритим. Висловлення недовіри звільняє волосного старшину, мера міста або члена управи від виконання їх обов'язків та від посади. У випадку вираження недовіри волосному старшині або меру міста збори на тому ж засіданні обирають нового старшину, мера або призначають одного з членів управи для їх заміщення до виборів нового старшини або мера міста [276].

Невід'ємним складником статусу члена зборів є зобов'язання керуватися законом, правовими актами волості чи міста, а також інтересами та потребами населення волості або міста, що підкреслює представницький характер його діяльності і, відповідно, зміст та сторону, перед якою він має нести відповідальність за результати своєї діяльності. Крім того, до переліку вимог, що висуваються до члена зібрання, віднесено: заборону брати участь в обговоренні та ухваленні рішень стосовно такого акта, до якого у нього є конфлікт інтересів; обов'язок подання декларації про майно [276].

До члена зборів застосовується поняття дострокове припинення повноважень та припинення повноважень. У випадку застосування цих процедур на місце члена зборів, повноваження якого достроково припинені або призупинені, стає резервний член зборів [276]. Основними підставами дострокового припинення повноважень є: неприцездатність зборів; складання членом повноважень; переміна постійного місця проживання особи, якщо це місце не у відповідній волості або місті; позбавлення громадянства; обрання



президентом республіки, призначення членом уряду республіки, державним секретарем, державним контролером, канцлером юстиції, повітовим старійшиною, суддею, прокурором; призначення його чиновником місцевого самоврядування тієї ж одиниці самоврядування (волості, міста); призов на дійсну військову службу чи прирівняну до неї службу; набрання чинності обвинувального вироку за умисний злочин або з набиранням законної сили рішення суду, яким відмінено рішення волосної або міської виборчої комісії про реєстрацію особи як члена зборів у зв'язку з його невідповідністю вимогам закону про вибори до зборів місцевих самоврядувань; визнанням його недієздатним [276].

До випадків, коли можливо застосувати процедуру призупинення повноважень члена зборів, належать: обрання його волосним старшиною або мером тієї ж волості чи міста, утвердження членом волосної або міської управи або призначення штатним членом управи; застосування до нього такого запобіжного заходу, як взяття під варту на строк понад 3 місяці; відсутність на засіданнях зборів протягом трьох місяців підряд [276]. Відповідно основним випадком, який можна пов'язати з депутатською дисципліною, за яким можна призупинити діяльність члена цього представницького органу місцевого самоврядування, є відсутність на засіданнях зборів протягом трьох місяців підряд.

До переліку ключових суб'єктів, наділених владними повноваженнями, належить волосний старійшина та мер міста, які обираються зборами відповідно до вимог та порядку базового закону у сфері місцевого самоврядування та положення про волость або місто на строк до трьох років [276]. Для розподілу повноважень і сфери відповідальності важливим є законодавче закріплення відповідальності волосного та міського секретаря за гласність діяльності управи та зборів. У базовому законі також зазначається, що вони (волосний та міський секретар) представляють у суді волость чи місто або уповноважують на це інших осіб. Тим самим конкретизовано суб'єкт, який провадить діяльність щодо захисту прав та інтересів місцевого самоврядування [276].

У законі Естонської республіки про місцеве самоврядування не передбачаються норми, які регламентують відкликання виборцями члена представницького органу місцевого самоврядування. Право участі населення волості чи міста у здійсненні місцевого самоврядування представлено двома статтями, які стосуються права на ініціювання правових актів (про прийняття, зміни, визнання недійсними правових актів) та клопотання про внесення змін до них зборами та управою [276].

Для вивчення досвіду регулювання відповідальності органів публічної влади інтерес становить закон про відповідальність держави в Естонській республіці. Він регулює порядок захисту й відновлення прав, порушених при здійсненні повноважень публічної влади, інші публічні обов'язки, а також підстави й порядок відшкодування спричиненої шкоди (відповідальність держави). Важливим є те, що суб'єктами такої відповідальності є не тільки держава, але й одиниця місцевого самоврядування, інша публічно-правова юридична особа або інша особа, яка виконує публічні обов'язки на публічно-правовій основі без підпорядкування (представник публічної влади). Особа для свого захисту, відновлення прав і відшкодування шкоди може вимагати від публічної влади: визнання недійсним адміністративного акта; припинення дії акта; відмови від видання адміністративного акта або вчинення дії; видання адміністративного акта або здійснення дії; відшкодування шкоди; повернення речей, коштів, безпідставно отриманих у публічно-правових відносинах [280]. Мова йде про відшкодування за вчинення певних дій, бездіяльність, де бездіяльність розглядається як невчасне видання (прийняття) адміністративного акта та невчинення дій. Існування такого законодавчого акта є важливим правовим інструментом для забезпечення відповідальної поведінки суб'єктів владних повноважень в межах юридичної відповідальності, що дозволяє конкретизувати її відмінність від політичної відповідальності.

Таким чином, для країн Балтії характерним є визнання та загальне закріплення політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування. Це простежується в питаннях: представництва інтересів місцевого населення та їх реалізації в діяльності представницьких органів місцевого самоврядування; визначення принципів місцевого самоврядування; закріплення основних функцій, повноважень ключових суб'єктів у цій сфері. До особливостей її забезпечення можна віднести те, що в базових законах у цій сфері не передбачено застосування форм прямої участі жителів адміністративно-територіальних одиниць у процедурах дострокового припинення повноважень виборних органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Це право покладено на представницькі органи місцевого самоврядування та органи державної влади. Досвід цих країн свідчить про відмову від імперативного мандату на користь вільного мандату [454].

Можна зробити висновок про фокусування уваги на позитивному аспекті політичної відповідальності з орієнтуванням на підзвітність, підконтрольність органів і посадових осіб місцевого самоврядування за свою діяльність. Тим самим підтверджується орієнтування законодавства на формування свідомого ставлення до своїх обов'язків та поведінки виборних осіб органів місцевого

самоврядування стосовно цільового використання владних повноважень в інтересах місцевого населення [454].

Суттєвим є те, що відповідальність у цілому регулюється на рівні відносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, які наділені функціями контролю, нагляду за їх діяльністю. Ці відносини побудовані на засадах єдності цінностей державної влади та влади місцевого самоврядування, що спрямовані на вирішення публічних питань, задоволення публічних інтересів, які не є конкуруючими [454].

Порівнюючи досвід Польщі та країн Балтії можна зробити такі узагальнення й порівняння. У польському законодавстві політична відповідальність закладена в основу визначення сутності місцевого самоврядування, в засади забезпечення організації і функціонування органів місцевого самоврядування. Поглиблення горизонтального розподілу повноважень під час реформи місцевого самоврядування й запровадження принципу субсидіарності посилило відповідальність органів місцевого та регіонального самоврядування в Польщі. Основними принципами, які впливають на закріплення цього виду відповідальності, традиційно є публічність діяльності органів місцевого самоврядування. Це знаходить відображення в регламентуванні вимог до оприлюднення відомостей про себе виборними особами органів місцевого самоврядування як засіб моніторингу (зокрема і з боку громадян) рівня їх відповідності суспільним вимогам до здійснення публічних дій. Одним з основних засобів перевірки такої відповідності в Польщі є звітування вейта, який є одноосібним виконавчим органом ради гміни, звітування правління повіту та правління воєводства перед відповідною радою та отримання за його результатами вотуму довіри або відмови в довірі з боку ради (таке звітування передбачає участь місцевих жителів в обговоренні звіту). У польському законодавстві у сфері місцевого самоврядування довіра є ключовим поняттям в регулюванні політичної відповідальності. Характерним є розмежування засобів забезпечення політичної відповідальності для представницьких (через місцевий референдум) та виконавчих органів місцевого самоврядування (через щорічне звітування та рішення про вотум довіри). На увагу заслуговує регламентація місцевого референдуму й можливість його ініціювання жителями гміни, повіту, воєводства для дострокового припинення повноважень органу територіального самоврядування або вейта (бурмістра, президента міста). Можна зробити висновок про наявність у польській моделі місцевого самоврядування засобів забезпечення політичної відповідальності як з боку представницьких органів влади, так і з боку жителів самоврядних спільнот. У польській практиці

закріплено вільний мандат депутатів місцевих рад (місцевого та регіонального самоврядування).

Необхідно відзначити й наявність чіткої регламентації нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку органів державної влади, порядку виправлення дій, рішень у випадку порушень ними законодавчих актів. Особлива увага приділяється нагляду за використанням фінансів та розвитку інфраструктури внутрішнього аудиту з цього питання.

Крім того, польська практика свідчить про законодавчі зміни в напрямі розширення кола учасників місцевих виборів за рахунок громадян ЄС. Наприклад, надання права громадянам ЄС, які постійно проживають у зоні юрисдикції відповідної ради гміни, обирати депутатів цієї ради. Таке розширення в подальшому може вплинути на зміну масштабу територіального принципу в забезпеченні політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні в межах європейського адміністративного простору.

### **2.3. Досвід пострадянських країн щодо регулювання політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні: загрози та здобутки**

Модель територіальної організації влади, ступінь функціональної, фінансової децентралізації визначають особливості побудови відносин політичної відповідальності. У зв'язку з цим науковий інтерес викликає досвід країн пострадянського простору щодо запровадження політичної відповідальності на підґрунті різних моделей організації місцевої влади. Досвід Балтійських країн як приклад держав пострадянського простору, які сьогодні стали частиною ЄС, ми розглянули вище. У цьому підрозділі зосередимо увагу на Білорусі, яка входить до групи держав пострадянського простору, що представляють Східну Європу (разом з Україною та Молдовою). Також розглянемо ознаки політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування Грузії, яка представляє південну кавказьку групу, та Киргизії як представниці групи держав Центральної Азії пострадянського простору.

Інтерес становить практика цих держав у контексті запровадження Європейської хартії місцевого самоврядування та пошуку шляхів розв'язання сучасних проблем розвитку публічної влади на місцевому рівні. Розгляд різних практик регулювання політичної відповідальності дозволить краще пізнати можливі варіанти її побудови.

Базовим законодавчим актом у сфері місцевого самоврядування в Республіці Білорусь є закон «Про місцеве управління та самоуправління в

Республіці Білорусі» (від 4 січня 2010 р. № 108-3). У законі місцеве самоврядування визначається як форма організації та діяльності населення, яке проживає на відповідній території (громадян), для самостійного вирішення безпосередньо або через обрані ним органи соціальних, економічних та політичних питань місцевого значення з огляду на загальнодержавні інтереси та інтереси громадян, особливостей розвитку адміністративно-територіальних одиниць на основі власної матеріально-фінансової бази та залучених коштів [277]. Порівнюючи це визначення з відповідним поняттям в Європейській хартії місцевого самоврядування, М. Кобаса зауважує, що в хартії мова йде про право і спроможність, а в білоруському законі -- про форму організації [171]. Поняття місцеве управління тлумачиться як форма організації та діяльності місцевих виконавчих і розпорядчих органів для вирішення питань місцевого значення з огляду на загальнодержавні інтереси та інтереси громадян [277]. Стосовно відповідності такого підходу хартії М. Кобаса зазначає відсутність у хартії поняття «місцеве управління» як самостійного інституту місцевої влади, в якій місцева влада вичерпується обраною населенням радою та створеним нею за необхідності виконавчими органами [171].

Система органів місцевого самоврядування в Республіці Білорусь включає ради та органи територіального громадського самоврядування. Система рад складається з обласного, базового та первинного територіальних рівнів. До рад обласного рівня належать обласні та Мінська міська рада (остання має також права рад базового рівня). Ради обласного рівня є вищими відносно рад базового та первинного територіальних рівнів. До рад базового рівня належать міські (міста обласного підпорядкування), районні ради. Ради базового рівня є вищими відносно рад первинного територіального рівня. До рад первинного рівня віднесено міські (міст районного підпорядкування), селищні, сільські ради [277].

Крім місцевих рад депутатів й органів територіального громадського самоврядування місцеве самоврядування за базовим законом здійснюється через місцеві збори, місцеві референдуми, ініціативи громадян з прийняття рішень рад, участь громадян у фінансуванні та (або) відшкодуванні витрат бюджету на визначені ними цілі, інші форми участі громадян у державних і громадських справах [277].

Система органів місцевого управління також складається з трьох територіальних рівнів: обласного, базового й первинного -- та включає відповідні виконавчі комітети (виконкоми) та місцеві адміністрації районів у містах (місцеві адміністрації). До обласного територіального рівня належать виконкоми обласного рівня – обласні, Мінський міський виконком, які є

вищими відносно виконавчих і розпорядчих органів базового та первинного територіальних рівнів. На базовому територіальному рівні діють виконкоми базового рівня – міські (міст обласного підпорядкування) та районні виконкоми, які є вищими відносно виконавчих і розпорядчих органів первинного територіального рівня. Мінський міський виконком має також права базового рівня. До первинного територіального рівня належать міські (міст районного підпорядкування), селищні, сільські виконкоми (виконкоми первинного рівня), місцеві адміністрації [277].

Ключовими моментами для визначення засад підпорядкування виконкомів є: виконкоми обласного рівня підзвітні та підконтрольні президенту Республіки Білорусь, Раді міністрів Республіки Білорусь; виконкоми базового та первинного рівнів, місцеві адміністрації (в районах у містах) підзвітні та підконтрольні президенту Республіки Білорусь та вищим виконкомам; виконкоми підзвітні відповідним радам з питань, віднесених до компетенції цих рад [277].

На обласному рівні голова виконкому є керівником виконавчої влади на території області та м. Мінська. На базовому рівні він є керівником виконавчої влади та території міста обласного підпорядкування, району. На первинному рівні – керівником виконавчої влади на території сільради, селища, міста районного підпорядкування. Голова виконкому не рідше ніж один раз на рік подає сесії ради звіт про діяльність виконкому з питань, віднесених до компетенції ради [277].

Крім того, голова виконкому обласного рівня є підзвітним та підконтрольним президенту Республіки Білорусь, Раді міністрів Республіки Білорусь (з питань, які входять до компетенції уряду) з питань, що віднесені до компетенції обласної, Мінської міської ради, підзвітний відповідній раді. Голова виконкому базового рівня – підзвітний та підконтрольний президенту Республіки Білорусь та обласному виконкому з питань, що віднесені до компетенції міської (міста обласного підпорядкування), районної ради, підзвітний відповідній раді. Голова виконкому первинного рівня підзвітний та підконтрольний президенту Республіки Білорусь та вищим виконкомам з питань компетенції міської (міста районного підпорядкування), селищної, сільської ради, підзвітний відповідній раді. Голова місцевої адміністрації підзвітний та підконтрольний президенту Республіки Білорусь та вищим виконкомам [277].

Голова виконкому несе персональну відповідальність за виконання завдань і функцій, покладених на виконком, стан справ на відповідній території, так само й голова місцевої адміністрації є персонально

відповідальним за виконання завдань і функцій місцевої адміністрації, стан справ на відповідній території [277]. Закріплення персональної відповідальності за здійснення виконавчої влади та стан справ на відповідній території дозволяє віднести голову виконкому та голову місцевої адміністрації до основних суб'єктів політичної відповідальності, де сторона, перед якою вони несуть відповідальність визначається їх підпорядкуванням, а предмет відповідальності – сферою їх компетенції.

Отже, за білоруською моделлю організації влади на місцях передбачено закріплення вертикалі підпорядкування виконкомів різних територіальних рівнів та вертикалі підпорядкування рад. Одним з основних принципів місцевого управління та місцевого самоврядування є принцип єдності та цілісності цих двох систем [277], що дозволяє говорити про розгляд місцевого самоврядування як продовження державної влади на місцях. Така модель територіальної організації влади передбачає ключову роль держави, що здійснюється, перш за все, через діяльність виконавчих і розпорядчих органів щодо вирішення питань місцевого значення. Це має важливе значення для побудови відносин відповідальності.

Зазначене підтверджується й висновками експертів, які зазначають, що для Білорусі характерним є базування на принципах державницької теорії місцевого самоврядування, для якої характерним є: розгляд місцевого самоврядування як продовження держави, його органів як місцевих органів державної влади, спрямованість місцевого самоврядування на виконання державних завдань [171]. У цілому експерти зауважують, що з кінця 90-х рр. ХХ ст. у Білорусі утвердилась модель «державного місцевого самоврядування» [252, с. 7].

Основними принципами, які розкривають взаємовідносини органів місцевого самоврядування та громадян, є: виборність цих органів, їх підзвітність перед громадянами; гласність і врахування суспільної думки, постійне інформування громадян про прийняті рішення з найбільш важливих питань місцевого значення (як для органів місцевого управління, так і для місцевого самоврядування); відповідальність органів місцевого управління та самоврядування за законність і обґрунтованість рішень, які приймаються. Статус органів місцевого самоврядування визначається принципом їх самостійності і незалежності в межах власної компетенції у вирішенні питань місцевого значення [277].

Для конкретизації статусу рад визначальним є положення ст. 9 закону «Про місцеве управління та самоуправління в Республіці Білорусь» про те, що:

«ради є представницькими державними органами», «ради підзвітні у своїй діяльності громадянам, відповідальні перед ними» [277].

Рада обирається громадянами відповідної адміністративно-територіальної одиниці на основі загального, вільного, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки. Чисельність апарата ради визначається президентом Республіки Білорусь [277]. Суб'єктами, які можуть ініціювати сесію ради, є депутати ради (не менше ніж одна третина), голова відповідного виконкому, громадяни, які мають виборче право та проживають на відповідній території (не менше ніж 10 %) [277]. Крім того, органи територіального громадського самоврядування, місцеві зібрання та громадяни можуть вносити пропозиції щодо розгляду питань на сесії ради [277].

До компетенції ради з питань, які стосуються врегулювання взаємовідносин органів місцевого управління та самоуправління та їх відповідальності, належить: призначення місцевих референдумів; вирішення питань дострокового припинення повноважень депутатів ради; обрання та дострокове позбавлення повноважень голови ради, його заступника (заступників); затвердження на посаді голови виконкому; заслуховування звітів голови ради, органів ради, обраних, призначених або затверджених головою ради посадових осіб, звіти та іншу інформацію голови та інших посадових осіб відповідного виконкому; відміна невідповідних законодавству розпоряджень голови ради та голови виконкому, рішень виконкому, рішень нижчої ради та розпорядження її голови; прийняття рішення про саморозпуск [277]. Що стосується останнього, то рішення про саморозпуск ради приймається не менше ніж двома третинами голосів з обраних депутатів [277].

Підстави дострокового припинення повноважень (розпуску) ради можна поділити на три групи:

- рішення Ради Республіки Національних зборів Республіки Білорусь за систематичне (більше ніж два рази) чи грубе порушення вимог законодавства; якщо рада не менше ніж три рази не може зібратися на сесію з причини неявки депутатів ради без поважних причин; якщо рада протягом двох місяців з дня скликання сесії ради не створила свої органи;
- рішення самої ради – у випадку саморозпуску;
- рішення вищої ради або президента Республіки – у випадку зміни адміністративно-територіального устрою [277].

Отже, можна відзначити таку характерну рису системи регулювання відповідальності рад за свою діяльність, як можливість втручання та дострокового припинення їх повноважень за рішеннями різних суб'єктів державної влади.



Особливості системи місцевого самоврядування знаходять відображення у визначенні статусу голови ради. Основними положеннями щодо цього є: він керує діяльністю ради, підзвітний раді, яка його обрала; він є державним службовцем; його обирають із депутатів відповідної ради; кандидатури на посаду голови ради обласного рівня вносяться депутатами відповідної ради, кандидатури на посаду голови ради базового рівня – депутатами відповідної ради та головою вищої ради; такий самий порядок внесення пропозиції про дострокове припинення його повноважень; голова ради первинного рівня одночасно за посадою є головою відповідного виконкому; повноваження голови ради достроково припиняються з підстав та в порядку, визначеними законами Республіки Білорусь «Про статус депутата місцевої Ради депутатів» (від 27 березня 1992 р.) і «Про державну службу в Республіці Білорусь» (від 14 липня 2003 р.) [277].

Отже, білоруська модель регулювання статусу голови ради передбачає таке: голову обирають не жителі відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а самі депутати відповідної ради серед себе; його діяльність регулюється законодавством про державну службу (він є державним службовцем) та нормами закону про статус депутата місцевої ради. Як державний службовець він несе дисциплінарну, адміністративну, кримінальну та іншу відповідальність [273]. Відповідно голова ради є представником держави на місцях та громадян відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Головною відмінністю від української практики є те, що в Україні розмежована служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, влада цих органів розглядається як різні форми публічної влади, що визначає побудову відносин їх відповідальності за свою діяльність перед громадянами.

Для розгляду відносин голови ради з громадянами важливими є положення білоруського законодавства про те, що він має інформувати громадян про стан справ на відповідній території, тобто йдеться не про звітування, а лише про інформування. Він зобов'язаний доповідати раді про стан справ на відповідній території та з інших питань, віднесених до його компетенції, не рідше ніж один раз на рік, надавати звіт про свою діяльність [277]. Отже, він є підзвітним і відповідальним, передусім, перед радою, а не перед жителями відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Такий підхід відрізняється від української практики законодавчого регулювання питання підзвітності голови місцевої ради перед членами територіальної громади, за якою він має звітувати про свою діяльність перед територіальною громадою.

У базовому законі у сфері місцевого самоврядування Республіки Білорусь безпосередньо відповідальності присвячена ст. 64, в якій зазначається, що органи місцевого управління та самоврядування несуть відповідальність за законність своїх рішень. Шкода, спричинена ними, їх посадовими особами організаціям та громадянам у результаті неправомірних рішень, дій (бездіяльності), підлягає відшкодуванню відповідною адміністративно-територіальною одиницею в порядку, передбаченому цивільним законодавством [277].

Ключовою фігурою місцевого самоврядування є депутат місцевої ради, який вільно обирається громадянами, які проживають на території, що входить у виборчий округ. Депутат ради є представником, уповноваженим брати участь у здійсненні державної влади місцевою радою депутатів, представляти своїх виборців у державних органах, інших організаціях, здійснювати інші повноваження, передбачені законодавством. Строк його повноважень становить 4 роки [279]. Основними формами діяльності депутата ради у виборчому окрузі є: розгляд звернень громадян та юридичних осіб, особистий прийом громадян, їх представників та представників юридичних осіб; проведення зустрічей з громадянами; участь у роботі комісій з громадського обговорення питань архітектурної, містобудівної, будівної діяльності; звітування перед виборцями [279].

Законодавство закріплює обов'язок депутата дотримуватися норм депутатської етики, передбачених регламентом ради. Його повноваження зупиняються достроково за рішенням відповідної ради. У переліку підстав дострокового припинення повноважень депутата ради (голови ради) передбачена можливість відклику депутата ради [279]. Це свідчить про його імперативний мандат. Закріплення імперативного мандату знаходить підтвердження в положенні закону «Про статус депутата ради депутатів» (від 27 березня 1992 р. № 1547-XII) про те, що «за умов систематичної неучасті депутата ради в роботі сесій ради та засідань її органів, до складу яких він обраний або входить за посадою, без поважних причин або порушенні норм депутатської етики рада інформує про це виборців відповідного виборчого округу» [279].

Положення про те, що «депутат ради відповідальний перед виборцями та підзвітний їм» свідчить про його політичну відповідальність, яка реалізується на основі імперативного мандату. Стосовно регламентування процедури звітування важливою є деталізація таких питань її здійснення: обов'язковість періодично, але не рідше ніж два рази на рік звітувати перед виборцями про свою діяльність та хід виконання передвиборної програми, про роботу ради та її

органів, до складу яких він обраний або входить за посадою; можливість заслуховування звіту депутата за письмовою вимогою групи виборців чисельністю, визначеною регламентом ради, у цьому випадку голова ради чи президія ради вживає заходи з організації позачергового звіту депутата та не пізніше ніж за місяць до його проведення повідомляє депутата про дату, час та місце звітування, причини, які стали підставою для цього; звіти депутата ради проводяться на скликаних з цією метою зборах виборців або їх делегатів; збори, на яких заслуховувався звіт, можуть прийняти рішення, яке містить пропозиції та зауваження депутату ради, які доводяться до відома громадян через засоби масової інформації або іншим шляхом [279]. Для створення умов проведення цієї процедури відповідний місцевий виконавчий та розпорядчий орган забезпечує приміщення для проведення зустрічі депутата ради з громадянами, звіту перед виборцями, завчасно повідомляє їх про дату, час, місце проведення [279].

До позитивних аспектів визначення порядку звітування депутата ради можна віднести досить чітке визначення цієї процедури. Однак акцент на звітуванні депутата ради перед виборцями дещо звужує погляди на місцеву демократію, сучасний розвиток якої орієнтується на те, що депутат місцевої ради є представником не лише виборців, а й усього населення відповідної території, на якій його обрано. Тобто на сучасному етапі, електоральний чинник у побудові відносин політичної відповідальності є недостатнім для належного представництва інтересів місцевого населення. Забезпечення відповідальності виборних органів і осіб місцевого самоврядування перед населенням за результати своєї діяльності передбачає подальше урізноманітнення форм і засобів його впливу на владу з метою належного представництва його інтересів та очікувань у процесі вирішення завдань розвитку відповідних територій [457].

Отже, аналіз базового законодавчого акта з питань місцевого самоврядування Білорусі свідчить, що принципи та визначення місцевого самоврядування несуть ознаки політичної відповідальності. Найбільший її прояв простежується в нормах, які регламентують статус депутатів місцевих рад, що розкривається в закріпленні імперативного мандату. Особливості регулювання відповідальності знаходять відображення в положеннях, що визначають статус голови ради. Передусім це стосується того, що законодавчо не закріплена його персональна відповідальність за свою діяльність перед громадою. Він є відповідальним перед радою, звітує перед нею про свою діяльність, а громадян лише інформує про справи на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. За статусом він є державним

службовцем, а випадки дострокового припинення його повноважень визначаються базовими законами про державну службу та про статус депутата місцевої ради [457].

Основним органом місцевого самоврядування, відповідальним перед місцевим населенням за результати своєї діяльності є безпосередньо рада, яка розглядається як представницький державний орган. Питання місцевого значення є сферою діяльності рад та виконкомів, де ради є органами місцевого самоврядування, а виконкоми – місцевого управління. І перші, і другі розглядаються як органи державної влади. Дострокове припинення повноважень суб'єктів місцевого самоврядування розглядається так: для ради – це розпуск або саморозпуск; для депутата ради – відклик депутата ради; для голови ради – дострокове позбавлення повноважень. Особливістю регулювання відносин відповідальності за питання місцевого значення є те, що голова виконкому та голова місцевої адміністрації (суб'єкти місцевого управління) несуть персональну відповідальність за свою діяльність [457].

Таким чином, дослідження підтверджує висновок, що модель місцевого самоврядування визначає особливості побудови політичної відповідальності, що знаходить вираження в переліку її основних суб'єктів, засобів забезпечення та, передусім, ролі, яка відводиться місцевому населенню, його участі в процедурах звітування, відкликання [457].

Дослідницький інтерес викликає досвід Грузії щодо закріплення політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні. Базовим документом, який регулює відносини у цій сфері в Грузії є кодекс місцевого самоврядування (від 5 лютого 2014 р. № 1958-ІІс) [178]. Згідно з кодексом місцевого самоврядування визначається як право та можливість громадян Грузії, зареєстрованих у самоврядній одиниці, вирішувати на основі національного законодавства питання місцевого значення через обрані ними органи місцевого самоврядування. Самоврядна одиниця розглядається як муніципалітет, населений пункт (самоврядне місто) з адміністративними кордонами або сукупність населених пунктів (самоврядний теми) та адміністративним центром, виборними представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, власним майном, бюджетом, надходженнями. Муніципалітет є незалежною юридичною особою публічного права [178]. Таким чином, місцевого самоврядування здійснюється на рівні самоврядного міста та самоврядного теми, які мають статус муніципалітету.

Порівняння законодавчого визначення місцевого самоврядування в Грузії з українським варіантом свідчить про наявність певної відмінності. Так, якщо в українському законодавстві йдеться про те, що територіальна громада

здійснює це право самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, то в грузинському варіанті увага зосереджується на реалізації цього права через обрані органи місцевого самоврядування. До того ж, у самому визначенні не застосовується поняття «відповідальність». Воно згадується в кодексі при розгляді видів повноважень муніципалітету: власні повноваження здійснюються муніципалітетом незалежно та під власну відповідальність [178]. Відповідно суб'єктом відповідальності за вирішення питань місцевого значення визначено муніципалітет.

Підставами для розпуску представницького органу місцевого самоврядування – зборів муніципалітету та припинення його діяльності є: створення в процесі його діяльності загрози суверенітету, територіальній цілісності країни, здійсненню конституційних повноважень органів державної влади. Достроково припинити повноваження зборів можна за наявності таких підстав: якщо число членів зборів скорочується більше ніж на половину; збори не збираються протягом шести місяців підряд; збори протягом трьох місяців з початку нового бюджетного року не затверджують бюджет муніципалітету. Остання з перелічених підстав є також приводом для дострокового припинення повноважень управителя (мера) [178]. У кодексі закріплена можливість введення прямого державного управління, підставою для запровадження якого є розпуск зборів, припинення їх діяльності, дострокового припинення їх повноважень [178].

Важливим для регулювання відповідальності є чітке фіксування в кодексі положення про вільний мандат члена представницького органу місцевого самоврядування. Член зборів муніципалітету користується вільним мандатом, його відклик не допускається, під час виконання своїх обов'язків він не обмежений наказами та дорученнями виборців та політичних об'єднань, які його висунули (п. 3 ст. 40). Водночас зазначено, що вільний мандат не звільняє його від роботи з виборцями та пов'язаною з нею відповідальністю (п. 5 ст. 40) [178].

До загальних повноважень і зобов'язань члена зборів віднесено: обов'язок зустрічатися з громадянами в порядку, встановленому регламентом зборів муніципалітету; член зборів не має права використовувати свої повноваження та пов'язані з ними можливості в особистих інтересах, зокрема зобов'язаний відмовитись від участі в ухваленні рішення й голосуванні на засіданні з питання, щодо якого в нього є особистий інтерес [178].

До переліку основних підстав дострокового припинення повноважень члена зборів муніципалітету, серед іншого, віднесено: неучасть у роботі

муніципального зібрання з неповажної причини протягом шести місяців та посадову несумісність [178]. У кодексі чітко визначено обмеження посадової несумісності члена зборів муніципалітету, зокрема стосовно заборони займати посаду, передбачену законом Грузії «Про несумісність інтересів та корупції на публічній службі» (ст. 42) [178].

Кодекс визначає зміст і форми діяльності, за якими мають будуватися відносини члена зборів муніципалітету з виборцями, які охоплюють такі питання: здійснення заходів з метою захисту прав, свобод та інтересів виборців; прийом громадян; співробітництво з органами державної влади, місцевого самоврядування, громадськими організаціями та політичними об'єднаннями; інформування виборців про здійснену роботу [178]. Таким чином, член зборів муніципалітету має вільний мандат, є незалежним від виконання наказів виборців, що зумовлює відсутність можливостей відкликання його виборцями. Основною формою забезпечення зв'язку з виборцями є інформування їх про свою роботу [178].

Дослідження дозволяє зазначити, що в регулюванні статусу члена представницького органу місцевого самоврядування важливим є чітке зазначення не лише всього переліку прав і повноважень, але й повний перелік усіх обмежень, передбачених його статусом, а також дієвих механізмів контролю за їх дотриманням. Такі обмеження та заборони зумовлені необхідністю збереження демократії, яка через різні форми самообмеження створює можливості для її розвитку. Це важливо для політичної відповідальності, забезпечення якої має спиратися на чіткість визначення всіх елементів структури статусу виборних осіб органів місцевого самоврядування.

Необхідно зазначити, що застосування вільного мандату відповідає міжнародним стандартам місцевого самоврядування, зокрема Європейській хартії місцевого самоврядування. Вільний мандат розглядається як основа для створення умов незалежності діяльності виборних членів представницьких органів місцевого самоврядування, умов їх захисту від процедур призупинення діяльності й розпуску. Європейські експерти критично зазначають, що процедури розпуску, які явно суперечать духу хартії, мають давні традиції існування в низці країн, включаючи деякі нові демократії в Центральній та Східній Європі [543]. Для порівняння -- наявність гарантії вільного здійснення мандату для місцевих виборних представників у Франції розглядається як «фундаментальна свобода» [543].

Відповідно до кодексу про місцеве самоврядування Грузії виконавчим органом та вищою посадовою особою муніципалітету в самоврядному темі є управитель, а в самоврядному місті – мер [178]. Управитель (мер) обирається

строком на 4 роки прямими виборами на основі загального, рівного виборчого права, таємним голосуванням. Для уточнення статусу та питання відповідальності важливим є положення про те, що управитель (мер) є підзвітним зборам муніципалітету та населенню (ч. 2 ст. 48 кодексу) [178].

Законодавство передбачає процедуру оголошення недовіри управителю (меру), початком якої є викладення в письмовій формі ініціативи про оголошення недовіри, підтриманої більше ніж половиною списку складу зборів муніципалітету або не менш ніж 20 % загальної кількості виборців, зареєстрованих на території муніципалітету (ст. 51) [178]. Відповідна ініціатива членів зборів муніципалітету розглядається не пізніше ніж через 10 днів після її подання, а оголошення недовіри відбувається, якщо ініціативу підтримало не менше ніж дві третини списку складу зборів. Якщо така ініціатива надходить від виборців, то має бути створена ініціативна група у складі не менше ніж 10 членів. Сама заява про ініціативу надається зборам муніципалітету [178].

До повноважень управителя (мера) у сфері взаємовідносин зі зборами муніципалітету віднесено обов'язок не менш ніж раз на рік надавати зборам звіт про виконану роботу, а також на вимогу не менш ніж одної чверті членів цього представницького органу надавати позачерговий звіт. Загалом заслуховування публічних звітів посадової особи муніципалітету та члена зборів віднесено до основних засобів забезпечення участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування. До норм, які регулюють звітування, також, належить положення про те, що управитель (мер) муніципалітету та члени зборів зобов'язані не рідше ніж раз на рік організувати зустрічі з виборцями та надавати їм звіт про проведену роботу, а також відповідати на питання виборців під час обговорення звіту [178].

Регламентування норм підзвітності управителя (мера) перед представницьким органом місцевого самоврядування є схожим із відповідною українською практикою. Подібними є й норми щодо підзвітності членів представницького органу місцевого самоврядування. Водночас у положеннях грузинського законодавства можна виявити акцент на зустрічах не з членами самоврядної одиниці, а з виборцями та звітування перед ними, що дещо звужує демократичний зміст сучасного бачення розвитку місцевої демократії. Оскільки головна виборна посадова особа відповідного муніципалітету чи член представницького органу місцевого самоврядування після обрання є представником інтересів усіх жителів відповідного муніципалітету, а не лише тих, хто за них голосували. Сучасна практика рухається в бік таких зустрічей із членами відповідного муніципалітету та на активні зв'язки з ними протягом усього терміну реалізації їх повноважень.

Наступним завданням дослідження є аналіз досвіду Киргизії. Базовим законом Киргизької республіки у сфері місцевого самоврядування є закон «Про місцеве самоврядування» (від 15 липня 2011 р. № 101), в якому питанню відповідальності відведено одне з ключових місць. Поняття «місцеве самоврядування» визначається як самостійна діяльність місцевого співтовариства (в українській практиці цьому поняттю відповідає «територіальна громада») у своїх інтересах та під свою відповідальність, спрямована на вирішення питань місцевого значення. Ця форма публічної влади здійснюється місцевими співтовариствами через представницькі та виконавчі органи айилного аймака та міста, а також шляхом безпосередньої участі громадян (ст. 4) [274]. Місто та айилний аймак – адміністративно-територіальні одиниці, в межах яких місцеве співтовариство здійснює місцеве самоврядування. Ці одиниці можуть складатися з одного або більше населених пунктів. Поняття «місцеве співтовариство» визначається як сукупність громадян Киргизької республіки, які постійно проживають на території адміністративно-територіальної одиниці, об'єднані інтересами під власну відповідальність вирішувати питання місцевого значення самостійно через представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування [274]. Отже, в цьому законі закладено підґрунтя для формування відносин політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні за вирішення питань місцевого значення. Це підтверджується й такими принципами місцевого самоврядування Киргизької республіки, як: відкритість і відповідальність органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою та виконання ними своїх функцій в інтересах місцевого співтовариства; гласність та врахування громадської думки (ст. 3). Питання підзвітності органів місцевого самоврядування перед місцевими співтовариствами віднесено до ключових норм при визначенні порядку вирішення питань місцевого значення (ст. 17) [274].

Питання місцевого значення, функції та повноваження органів місцевого самоуправління визначаються за такими принципами: передача функції надання послуг найнижчому рівню управління, який здатен ефективно їх надавати; ефективність та доцільність при виконанні функцій і повноважень з метою забезпечення якості послуг [274]. Отже, закріплення принципу субсидіарності свідчить про орієнтування на Європейську хартію місцевого самоврядування.

Представницьким органом місцевого самоврядування Киргизької республіки в айилних аймаках та містах є місцеві кенеші, які є виборними колегіальними органами, що обираються безпосередньо населенням відповідної



адміністративно-територіальної одиниці. Вони складаються з депутатів, обраних на основі загального рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування [274].

Заслуговує на увагу підхід до визначення обмежень, пов'язаних із регламентацією статусу депутата. Так, до випадків несумісності статусу депутата місцевого кенешу з іншими посадами та видами діяльності віднесено: неможливість депутата перебувати на державній чи муніципальній службі, якщо державний орган чи орган місцевого самоврядування, в якому він займає керівну посаду, розташований в межах території представницького органу місцевого самоврядування, депутатом якого він є; якщо державний орган чи орган місцевого самоврядування, в якому він перебуває на службі, підзвітний представницькому органу місцевого самоврядування, депутатом якого він є; якщо обрання, подання на призначення, звільнення керівника державного органу чи органу місцевого самоврядування, в якому він перебуває на службі, належить до повноважень того представницького органу місцевого самоврядування, депутатом якого він є; депутатські повноваження не можна поєднувати з посадою керівника державного чи муніципального закладу освіти, охорони здоров'я, надання послуг населенню відповідної адміністративно-територіальної одиниці за рахунок коштів республіканського та місцевого бюджетів; депутат не має права використовувати свій депутатський мандат з метою, не пов'язаною з депутатською діяльністю; одна й та сама особа може бути депутатом лише в одному представницькому органі місцевого самоврядування (ст. 22) [274].

До випадків припинення дії депутатського мандату віднесено: добровільне складання депутатських повноважень; неможливість суміщення посад; виявлення фактів отримання особою депутатського мандату з порушенням встановленого порядку; відсутність депутата без поважних причин на сесіях місцевого кенешу більше ніж чотири рази підряд; настання законної дії обвинувального вироку суду стосовно депутата; розпуск кенешу (ст. 24) [274]. Стосовно конфлікту інтересів зазначається, що депутат представницького органу місцевого самоврядування не повинен брати участь та голосувати на сесіях цього органу чи засіданнях постійних комісій, інших органів, які ним створені, де розглядається питання (крім питань виборів глави виконавчого органу місцевого самоврядування), яке може становити особистий інтерес, тобто матеріальні вигоди для нього, його дружини, батьків, дітей, рідних братів і сестер (ст. 25) [274]. Рішення про дострокове припинення повноважень депутатів, за винятком випадку виходу із фракції, приймається представницьким органом місцевого самоврядування (ст. 32) [274].

Представницькі органи місцевого самоврядування можуть бути достроково розпущені: за рішенням, прийнятим не менше ніж двома третинами голосів від загальної чисельності депутатів; президентом за пропозицією прем'єр-міністра чи центральної виборчої комісії; у випадку реорганізації, що має наслідком зміну кордонів адміністративно-територіальної одиниці; у випадку прийняття органами місцевого самоврядування актів, які не відповідають конституції, законам, іншим нормативно-правовим актам республіки, здійснення дій, які несуть пряму загрозу конституційному устрою, національній безпеці, а також дій, спрямованих на порушення територіальної цілісності держави, пропаганду, розпалювання міжнаціональної, релігійної ворожнечі (у цьому випадку президент має право розпустити місцевий кенеш) [274]. Останній випадок також може бути підставою для введення на цій території прямого державного управління [274].

Особливістю киргизького досвіду є непряме обрання мерів та відповідно до цього побудова відносин його відповідальності. Обрання мера міста та висловлення йому недовіри віднесено до додаткових питань, які вирішуються на сесії кенешу міста. Крім того, депутати можуть приймати рішення про висловлення недовіри керівникам підрозділів та служб, які забезпечують життєдіяльність міста, що має наслідком відсторонення їх від посад (для цього необхідно дві третини голосів) (ст. 31) [274].

Відповідно до способу обрання мера встановлюються і норми його підзвітності. Він несе персональну відповідальність за організацію належного виконання делегованих державою повноважень. Мер не рідше ніж один раз на пів року звітує перед міським кенешем про загальний стан справ у місті, виконання бюджету, використання муніципальної власності, виконання програм соціально-економічного розвитку міста, надання консультаційно-правової допомоги та соціального захисту населення (ст. 44) [274].

Дострокове звільнення мера від займаної посади може здійснити прем'єр-міністр, серед іншого, в таких випадках: на основі особистої заяви мера; за невиконання або неналежне виконання законів, нормативно-правових актів президента, уряду або делегованих державою повноважень – за згодою більшості від загальної кількості депутатів міського кенешу, а у випадку повторного факту про вищезазначене – з повідомленням депутатів; висловлення недовіри двома третинами голосів від загальної кількості депутатів міського кенешу (ст. 43) [274].

Як бачимо, в Киргизії основними процедурами дострокового припинення повноважень ключових суб'єктів вирішення питань місцевого значення є висловлення їм недовіри, рішення представницьких органів

місцевого самоврядування або органів державної влади, а безпосередня участь у них населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць не передбачена.

У законі про місцеве самоврядування Киргизії закріплена можливість регламентування правил внутрішньої життєдіяльності місцевої громади, порядок взаємовідносин місцевої громади та органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення в статуті місцевої громади (ст. 15) [274]. Можна припустити, що відсутність законодавчого регламентування процедур звітування представницьких органів місцевого самоврядування та їх членів перед громадянами може бути компенсована відповідними положеннями статуту.

Науковий і практичний інтерес викликає досвід Киргизької республіки щодо оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади, який потребує окремого розгляду. У межах цього дослідження окреслимо лише характер та загальний зміст цієї практики. З 2012 р. в країні запроваджена практика єдиного оцінювання діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та підвищення відповідальності їх керівників. Складовою частиною оцінювання є вимірювання індексу довіри населення. Перші спроби його проведення виявили необхідність доопрацювання методики. Удосконалення підходів знайшло відображення в новій постанові уряду 2016 р. «Про оцінку діяльності державних органів виконавчої влади Киргизької республіки, мерій міст Бішкек, Ош та їх керівників, повноважних представників Уряду Киргизької Республіки в областях» (від 17 червня 2016 р. № 329) [281]. У результаті затверджена нова редакція методики оцінювання, положення про індекс довіри населення та типової анкети для опитування. Хоча документ, передусім, орієнтований на органи виконавчої влади, він стосується також окремих міст, які мають особливий статус.

Об'єктом такого оцінювання є: діяльність державних органів виконавчої влади, мерій міст Бішкек і Ош; керівників державних органів виконавчої влади, у тому числі голів місцевих державних адміністрацій; повноважних представників уряду Киргизької республіки в областях; мерів міст Бішкек та Ош. Предметом оцінки є: ступінь досягнення результатів, визначених у плані дій уряду з реалізації програми уряду на поточний рік; ступінь досягнення результатів, встановлених в особистому плані керівника; індекс довіри населення; рівень виконавської дисципліни [253].

З точки зору політичної відповідальності увагу викликає індекс довіри населення. Він складається з оцінки трьох його складників: індекс «Особиста довіра громадянина до держави»; індекс «Особисте уявлення про рівень

корупції в державних органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування»; індекс «Оцінка діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування». Індекс довіри населення будується на основі регулярних опитувань жителів (громадян республіки) у віці від 18 до 75 років. Опитування та обробка даних здійснюється Національним статистичним комітетом Киргизької республіки, воно також може проводитися незалежними організаціями за рахунок власних коштів або за рахунок коштів республіканського бюджету. Регулярність опитування становить 2 рази на рік. Сукупний індекс довіри населення розраховується як середнє арифметичне значення трьох зазначених індексів, сукупний індекс та його складники вимірюються в інтервалі від «+100» до «-100». Значення більше ніж «0» означає переважання в суспільній думці «позитивних» оцінок державних органів та органів місцевого самоврядування, менше ніж «0» -- «негативних» [318]. Застосування практики незалежного оцінювання органів місцевого самоврядування є одним із перспективних напрямів розвитку політичної відповідальності.

Якщо звернутись до досвіду Грузії, то оцінювання здійснюється переважно через державний нагляд (правовий і галузевий) та державний незалежний внутрішній аудит. Наявність механізмів та інструментів оцінювання діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування займає одне з ключових місць у забезпеченні відповідальності цих суб'єктів за реалізацію владних управлінських функцій [178]. На нашу думку, для України актуальним є вивчення існуючого досвіду оцінювання діяльності органів публічної влади. Важливим є розвиток аудиту діяльності органів місцевого самоврядування [568].

Вивчення досвіду Білорусі, Грузії та Киргизії підтверджує висновок про побудову різних моделей місцевого самоврядування, наявність відмінностей та спільних рис у регулюванні політичної відповідальності в цій сфері. Зокрема ми виявили відмінності в підходах до побудови моделі відносин між членами представницьких органів місцевого самоврядування та виборцями, що знаходить відображення в застосуванні вільного або імперативного мандату. Одночасно необхідно зазначити, що застосування як вільного, так і імперативного мандату має свої проблеми практичної реалізації процедур відповідальності і не є гарантією постійного зв'язку громадян із депутатами цих органів.

Спільним для Грузії та Киргизії є застосування підходу Європейської хартії місцевого самоврядування до відповідальності органів місцевого самоврядування за свою діяльність. Водночас кожна держава визначає свій

підхід до здійснення процедур дострокового припинення повноважень члена представницького органу місцевого самоврядування, висловлення недовіри, дострокове звільнення мера [455].

Відмінним є підхід Білорусі до регулювання політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування, яка базується на державницькій теорії походження цієї форми публічної влади та імперативному мандаті. У цілому в Білорусі принципи та саме визначення поняття місцевого самоврядування містять ознаки політичної відповідальності. Найбільший вираз вона знаходить у регламентації статусу депутатів місцевих рад на основі закріплення імперативного мандату та відповідної до нього процедури їх звітування перед виборцями [455].

Для більш широкого розгляду як теоретичної, так і практичної площини проблематики місцевої демократії у вимірі сучасних викликів публічного управління, важливим є зосередження уваги на пошуку відповідей на цілу низку питань, серед яких: як розвивати демократію, щоб забезпечити високий рівень відповідальності виборних органів та виборних осіб органів публічної влади; як забезпечити гарантії належного представництва інтересів громадян органами місцевого самоврядування; як досягти високого рівня взаємодії та постійного зв'язку органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадянами в міжвиборчий період.

#### **2.4. Політична відповідальність в Україні в контексті розмежування її з іншими видами відповідальності в публічній сфері**

Становлення інституту політичної відповідальності нерозривно пов'язане з конституційною побудовою влади в державі та є результатом формування різних традицій побудови відносин між гілками влади та регулювання їх відповідальності. В умовах поширення ідеї демократичного врядування відчувається гостра потреба оновлення підходів до її розгляду в системі публічної влади, у тому числі в місцевому самоврядуванні. Водночас питання розмежування політичної відповідальності з іншими видами відповідальності належить до найбільш дискусійних у наукових дослідженнях. Вивчення різних підходів до цієї проблематики дає змогу отримати більш повне уявлення про цей інститут відповідальності.

Категорія «відповідальність» в характеристиці державної влади, влади місцевого самоврядування завжди мала ключове значення, а підходи до її забезпечення змінювалися протягом періодів розвитку суспільства. На сьогодні

основними видами правової (юридичної) відповідальності, на яких зосереджені норми регулювання діяльності публічної адміністрації, є конституційно-правова, цивільно-правова, громадянсько-правова, адміністративна, дисциплінарна, матеріальна, кримінальна відповідальність. Застосування того чи іншого виду юридичної відповідальності зумовлюється статусом суб'єкта владних відносин. Цей статус у цілому є визначальним для регулювання відповідальності.

На думку Б. Калиновського, при визначенні відмінностей між політичною та юридичною відповідальністю необхідно виходити з того, що політична відповідальність окремих суб'єктів публічно-владних відносин може бути трансформована в юридичну, що зумовлюється практичною потребою посилення відповідальності цих суб'єктів [153, с. 16, 27]. Визначаючи ключові риси юридичної відповідальності, Н. Нижник зауважує, що на відміну від інших видів, вона завжди пов'язана з державним примусом і застосуванням до правопорушників встановлених законом санкцій [266, с. 65]. Вона розглядається як суспільні відносини, що виникають між уповноваженою стороною, якою є держава (в особі уповноважених органів), і правопорушником, який є зобов'язаною стороною [266, с. 68]. Відповідно політична відповідальність розкривається як конституційно встановлений обов'язок скласти свої повноваження за настання певних умов [266, с. 65]. Як ілюстрацію відмінності політичної відповідальності від юридичної науковці наводять приклад ініціювання та прийняття рішення про відставку з політичної посади. Так, політична відповідальність розглядається в межах ініціювання відставки особи з політичної посади «з боку керівництва (лідера, загальних зборів тощо) партії, з подання якої призначалася ця особа». А вже саме рішення про відставку розглядається як юридичний факт, наслідки та процедура якого визначені в нормативно-правових актах [303, с. 43]. Невідворотність настання політичної відповідальності розглядається як додатковий стимул для державних політичних діячів здійснювати послідовну політику більшості. Водночас підкреслюється факультативність цього виду відповідальності, коли вона виступає як допоміжний, додатковий чинник, що виникає поряд з юридичною відповідальністю [303, с. 44].

Розглядаючи співвідношення різних видів відповідальності, можемо зазначити, що внутрішнє життя державної влади, де діють всі види відповідальності, не перекриває основної відповідальності – відповідальності влади перед громадянами, а саме вона становить сутність політичної відповідальності [442, с. 10]. Так, хоча конституційна відповідальність є найближчою до політичної, вона не охоплює такий склад правопорушень, як:

обман виборців, невиконання передвиборчих обіцянок [442, с. 9]. Адміністративна відповідальність спрямована на застосування органами виконавчої влади санкцій впливу на винних осіб (тут виокремлюють також фінансову, податкову відповідальність) [442, с. 9]. І знову ж таки у межах цієї відповідальності залишаються поза увагою важливі аспекти взаємовідносин влади та громадянина у сфері реалізації ідеї народовладдя, легітимності, легітимації тощо.

Адміністративний аспект у проблематиці формування відповідальності політичної (політичні діячі) та адміністративної (чиновники) еліти піднімається в розрізі визначення меж взаємодії і перетину функцій політико-адміністративної діяльності (політичний та неполітичний рівень державного управління, визначення політичних посад та політично нейтральних посад державних службовців) [313, с. 64]. Загалом оцінюючи діяльність органів публічної влади, посадових осіб, відділити політичну відповідальність від норм права досить важко, адже їх функції, повноваження визначаються конституційно-правовими нормами.

Одним з основних критеріїв відокремлення політичної відповідальності від інших видів, на які звертається увага в дослідженнях, – це те, що вона несе за собою обмеження або втрату політичної ролі [312, с. 31].

До найбільш складних питань, які потребують уточнення, належить визначення співвідношення політичної відповідальності з конституційною, правовою (юридичною) формами відповідальності загалом. Без цього складно забезпечити формування та реалізацію механізмів політичної відповідальності в системі органів публічної влади. Сама категорія «політична відповідальність» не знаходить чіткого визначення в правовому полі. У науковому середовищі тривають дискусії щодо визначення її рис та відображення їх у правових нормах. Відповідь на це питання, вочевидь, треба шукати в самих суперечностях та особливостях, що характеризують політичну відповідальність. Саме така її особливість, як можливість мати правову та неправову форми реалізації спричиняють дискусії щодо її розмежування з різними видами відповідальності.

У науковій літературі сформувався напрям розгляду конституційної відповідальності як такої, що є відповідальністю політичною, з одночасним зазначенням, що політична не ототожнюється з конституційною та може реалізовуватися через різні види юридичної відповідальності [312, с. 27]. Якщо більш стисло, то тут ідеться про те, що конституційна відповідальність завжди є політичною, а політична не завжди конституційною.

Схожої думки дотримується В. Торяник, який розглядає конституційну відповідальність як різновид політичної відповідальності [473]. С. Балан зазначає, що конституційна відповідальність є організаційною і процедурною стороною політичної відповідальності [19, с. 23]. Їх зв'язок розкривається внаслідок виокремлення підстав їх настання. Окреслюючи різницю між цими видами науковці зауважують детермінованість політичної відповідальності соціально-політичною доцільністю й політичною кон'юнктурою, а конституційно-правової -- умовою порушення конкретних норм законодавства [190, с. 9]. Водночас у науковій літературі обґрунтовується позиція про можливість настання конституційної відповідальності без здійснення правопорушення [19, с. 23 – 24; 257, с. 191 – 195]. Існує думка, що як критерій політичної відповідальності необхідно розглядати «конституційну неадекватність» (невідповідність своєму конституційному статусу) [283, с. 9 – 10]. Зазначається також, що особливістю реалізації конституційно-правової відповідальності є відсутність прямої санкції в нормі закону, що і породжує різні точки зору на її природу та виокремлення її політичного характеру [490, с. 137 – 138].

Є напрям, орієнтований на чітке розмежування цих двох видів з підкресленням тісного зв'язку між ними [186, с. 11]. Акцентування уваги на їх відмінностях, коли конституційно-правова є виключно юридичною відповідальністю, а політична не має юридичного змісту, спостерігається в низці дисертаційних робіт з проблем конституційного та муніципального права [3; 263].

У зарубіжних розробках, зокрема французьких авторів, політична відповідальність розглядається в межах конституційного права і в широкому сенсі означає втрату влади, ототожнення з ідеєю звільнення [588]. Одночасно відзначається гнучкість її інтерпретації в підходах різних авторів. Суперечності походять від невизначеності її природи, адже є прихильники, які підкреслюють техніко-правову природу цієї відповідальності, інші вважають, що вона може виходити за межі конституційного правила відповідно до політичної гри [588].

Твердження про те, що правова організація політичних режимів передбачає та вимагає форм відповідальності, а сучасна форма політичних дій – це юридична форма [552], значною мірою стосується публічного управління. Погоджуємось із висновком, який на основі цього твердження формулює Е. Мійар про те, що в сучасних політичних режимах існує (має існувати) політична відповідальність, інакше такий режим не може вважатися сучасним, оскільки якщо немає верховенства закону, то він є незаконним [552]. Водночас доктринальний характер поняття «політична відповідальність» розкривається



на основі висновку про вимивання змісту цієї відповідальності в разі її апелювання до виконання певних процедур, зафіксованих у правових актах (наприклад, процедури парламентської системи), орієнтування більше на юридичну мету ніж на саму відповідальність. Тим самим підкреслюється її значення з позиції етичної оцінки права [552]. Розбіжності поглядів на співвідношення правового та політичного змісту політичної відповідальності знаходять відображення в різних варіантах розкриття її сутності. Прикладом цього є переклад В. Токарева, в якому дослідження Е. Мійара про визначення юридичного (правового) змісту політичної відповідальності набуває іншого представлення, де основним предметом дослідження постає не політична, а конституційна відповідальність [257].

Як різновид соціальної відповідальності розглядається взаємна відповідальність особи і держави, з якою пов'язується поглиблення демократизації влади на основі формування партнерських відносин [142]. Існує погляд на політичну відповідальність як вид соціальної відповідальності, що перебуває повністю поза юридичними нормами і в ціннісному, і діяльнісному просторі, що, на думку П. Печерського, дозволяє розглядати її як самодостатній вид відповідальності [302, с. 75 – 79]. В основі такої самодостатності, за висновком дослідника, лежать соціальні критерії як підстава для притягнення до неї [302, с. 75, 79]. Поділяємо твердження про значущість для цієї відповідальності позаправового змісту та соціального фактору в оцінці результатів публічної влади. Водночас вважаємо, що повне відмежування від правового визначення окремих процедур її реалізації залишає невирішеним питання надання їй більш матеріалізованого вигляду в діяльності органів публічної влади. Цей підхід потребує подальшого дослідження та уточнення.

У межах цих підходів існують різні погляди щодо деталізації співвідношення політичної та юридичної відповідальності, застосування та заперечення застосування правових санкцій при настанні політичної відповідальності. При цьому в літературі з конституційного права зауважується на тому, що в діючому українському законодавстві саме конституційно-правова відповідальність не виділяється в самостійний вид відповідальності [192]. Більше того, відзначається проблема відсутності її загальновизнаного визначення та єдності думок щодо її співвідношення з політичною і моральною відповідальністю, а також щодо кола суб'єктів конституційно-правової відповідальності [192]. Крім того, зазначається, що зважаючи на те що переважна більшість конституційно-правових норм не містить санкції, у випадках їх порушення для відповідних суб'єктів настає юридична

відповідальність, передбачена іншими галузями права (кримінальним, адміністративним, трудовим тощо) [192].

Основними підставами для розмежування політичної та конституційно-правової відповідальності, на яких акцентується увага дослідників, є такі елементи: наявність деліктної підстави для настання конституційно-правової відповідальності та можливість її відсутності для політичної; наявність та участь судового органу, який має констатувати: було чи ні правопорушення для конституційно-правової відповідальності. За умов, коли участь органу правосуддя у процедурі притягнення до конституційно-правової відповідальності не передбачено, то навіть за наявності деліктних підстав, визначених у конституції, має місце лише відповідальність політична [195]. Важливим є висновок про те, що «політична відповідальність існує у сфері оцінок та аналізу результатів політичної діяльності, саме це відрізняє її від конституційно-правової, яка реалізується за допомогою юридичних санкцій» [313, с. 86]. Водночас підкреслюється, що за формою реалізації політична відповідальність може бути правовою та неправовою [313, с. 18 – 19].

Зазначається також, що конституційно-правова відповідальність є юридичною, а політична має розглядатися як соціальна. Відповідно зауважується на необхідності їх раціонального співвідношення в законодавстві як двох потужних інструментів у системі розподілу влади і здійснення народовладдя [195]. Зазначене положення, на нашу думку, потребує уточнення, оскільки і юридична відповідальність також є різновидом соціальної відповідальності. Акцентування на юридичному та соціальному змісті як основи для розмежування конституційно-правової та політичної відповідальності здійснюється на підставі зосередження уваги на правових чи соціальних нормах регулювання суспільних відносин. Тобто якщо конституційно-правова відповідальність базується на нормах права, то зміст політичної формується з урахуванням політичного, соціального, психологічного, морального, ідеологічного чинників та правових засад визначення наслідків для суб'єктів цієї відповідальності і механізмів її забезпечення. Важливим є висновок, що реалізація політичної відповідальності має підсилюватися конституційно-правовою та адміністративною відповідальністю [313, с. 86].

Більш глибоке розуміння цього дає твердження, що з юридичної точки зору політична відповідальність скоріше є інститутом звичаєвого права, що регулює відносини отримання, утримання й передачі влади [473].

Стосовно місця правових норм у політичній відповідальності дослідники зосереджуються як на розгляді їх у взаємозв'язку, так і на відзначенні

відсутності правових санкцій для неї. Для місцевого самоврядування як приклад можна навести дострокове припинення повноважень голови сільської, селищної, міської рад за рішенням місцевого референдуму або відкликання його за народною ініціативою, процедури яких визначає законодавство, що, по суті, є правовою формою політичної відповідальності. Відповідно вона набуває правової форми в результаті нормативного закріплення засобів її здійснення. Хоча при цьому саме поняття політичної відповідальності не фіксується в нормативно-правових актах, що ускладнює можливість її відмежування від інших видів відповідальності. Це зумовлює необхідність роз'яснень ключових законодавчих положень, які можуть становити правове підґрунтя для утвердження інституту політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування. Передусім мова йде про законодавче визначення місцевого самоврядування, в якому зазначається, що органи та посадові особи місцевого самоврядування вирішують питання місцевого значення під свою відповідальність (ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні в Україні»). А також про положення, що органи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами (ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні в Україні»).

На основі морального та правового складників політичної відповідальності виокремлюють її морально-політичний та політико-правовий різновиди. Таку позицію обґрунтовує, зокрема, Г. Малкіна, зауважуючи, що на відміну від політико-правової відповідальності морально-політична не передбачає застосування юридичних санкцій, совість є її основним регулятором, а сумління – формою настання. Також підкреслюється універсальність моральних норм для застосування у всіх сферах суспільного життя [239, с. 54 – 56]. Моральний аспект політичної відповідальності розкривається дослідницею на основі виокремлення таких складників, як: «свідоме дотримання суб'єктом політики норм політичного життя, його впевненість у правильності обраного політичного курсу, розуміння ним громадянського обов'язку, наявність відчуття причетності до прийняття суспільно важливих рішень» [239, с. 55 – 56]. Тим самим в основу розмежування морального та правового змісту цієї відповідальності закладається критерій рівня її формалізації. Виокремлення морально-політичної та політико-правової відповідальності, по суті, розкриває різні виміри політичної відповідальності. Водночас можна зробити висновок про можливість їх наближення на основі закріплення певних норм моралі в законодавчих актах (наприклад: етичних кодексах, кодексах поведінки).

Схожим є підхід А. Боголейко до конституційної відповідальності на основі виокремлення її політичного та правового складників: конституційна відповідальність як політична, а конституційно-правова як юридична, що настає за порушення норм права [25, с. 6]. В. Торяник обґрунтовує позицію про виокремлення конституційно-політичної відповідальності як специфічного різновиду політичної відповідальності, як організаційної й процедурної сторони політичної відповідальності, сукупність процесуальних, а не матеріальних норм [473]. Однак залишається питання: чи є виправданим виокремлення конституційно-політичної відповідальності, адже в обох цих випадках мова йде про один вид – політичну відповідальність? Уточнення В. Торяника про те, що конституційна відповідальність не може розглядатись як суто юридична, вона є правовою формою політичної відповідальності, яка регулює відносини припинення повноважень політично відповідальної посадової особи (або органу державної влади) та передачу влади, у тому числі без юридичних підстав, за суто політичними мотивами, дозволяє зазначити таке [473]. По суті мова йде про збіг цих видів відповідальності, де конституційний характер є визначальним для форми виразу політичної відповідальності. При цьому конституційні норми відповідальності органів державної влади, органів місцевого самоврядування можуть мати різне орієнтування, наприклад через побудову відносин політичного контролю або через судовий контроль. Залежно від обраної моделі будується система забезпечення конституційної та відповідно політичної відповідальності.

Прикладом обґрунтування підстав для розведення понять юридичної та політичної відповідальності є окрема думка судді Конституційного Суду стосовно визначення відповідальності президента України. Ця позиція ґрунтується на ідеї непідсудності політичної відповідальності органам правосуддя, зважаючи на те що судова система не може бути суб'єктом політики. У свою чергу політична відповідальність є не сферою юридичних приписів, а сферою політичних оцінок і мотивів. Відповідно «притягнення до політичної відповідальності є наслідком невиконання політичних обіцянок», що зумовлює потребу відмежувати «конституційно-правову (політичну) відповідальність» від кримінально-правової [286; 313, с. 18]. Тут, як бачимо, конституційно-правова відповідальність розглядається як синонім політичної.

Крім того, поняття конституційно-політична відповідальність зустрічається в рішенні Конституційного Суду України у справі щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб за конституційним поданням президента України [402].

Водночас у межах іншої конституційної системи окремі науковці підкреслюють, що мова не йде про підміну або збіг політичної та конституційної відповідальності, а лише про те, що остання реалізується у сфері політичних відносин. Пояснюючи це твердження, Н. Колосова зауважує, що конституційна відповідальність може настати лише у випадку наявності в діях (бездіяльності) суб'єкта конституційно-правових відносин законодавчо закріпленого складу конституційного делікту. І саме це є основою розмежування цих двох видів відповідальності. Водночас дослідниця зазначає, що таке розмежування не ставить під сумнів наявність зміщення меж між конституційною та політичною відповідальністю [186, с. 11]. Н. Колосова виступає проти розгляду конституційної відповідальності як виду політичної. Така позиція ґрунтується на відмові від визнання за конституційною відповідальністю «позитивної» відповідальності та відстоюванні обов'язковості умови порушення конституційної норми. Заперечення позитивного характеру конституційної відповідальності пояснює, таким чином, відмову від її розгляду як виду політичної відповідальності [186, с. 12]. Спираючись на таке твердження, дослідниця робить такі висновки: конституційна відповідальність є самостійним видом юридичної відповідальності, де соціальна відповідальність є родовим поняттям відносно юридичної, а юридична родовим поняттям для конституційної відповідальності. Саме це, на її думку, визначає підґрунтя для відмови від спроби розглядати конституційну відповідальність за межею юридичної, включаючи намагання «розчинити» конституційну відповідальність у політичній [186, с. 20 – 21].

За самостійність конституційної як виду юридичної відповідальності поряд із цивільною, кримінальною, дисциплінарною, адміністративною виступає О. Дашковська, яка визначає її як «інституційний прояв відповідальності держави перед людиною і засобу здійснення контролю за публічною владою в демократичній державі» [87, с. 106].

Значення політичного складника для конституційно-правових відносин (її зумовленість політичними міркуваннями, оцінками і критеріями, поряд із правовими нормами) підкреслює С. Авак'ян. Більше того, він зазначає, що «конституційно-правова відповідальність часто є політичною відповідальністю, яка лише супроводжується конституційно-правовою формою» [1, с. 92].

Досліджуючи підстави для розмежування політичної та конституційної відповідальності, М. Басиєв підкреслює роль правової науки в розкритті механізму реалізації форм відповідальності, визначенні критеріїв допустимості застосування політичних моментів при побудові моделі конституційно-правової відповідальності [22, с. 26].

Про те що конституційна відповідальність є частиною політичної, яка настає як за вчинені правопорушення, так і за обрання помилкового політичного курсу, рішення, прийняті із запізненням, неефективність політичного курсу, зазначається в публікаціях Д. Шона, Б. Зеленка [504; 138, с. 141]. Б. Зеленко пропонує розглядати політичну відповідальність перш за все перед законом, потім перед суспільством, що дозволяє конкретизувати її у відповідних правових формах примусу та санкцій. А це, у свою чергу, за дослідженням Б. Зеленка, відкриває питання її розгляду в розрізі кримінального переслідування та дозволяє говорити про необхідність розробки оновленого теоретико-методологічного підходу до політичної відповідальності з позиції права та фіксування її навіть у кримінальному законодавстві. При цьому підкреслюється проблема того, що чим вище рівень влади, тим менш чітко визначається її відповідальність перед громадянами в нормативно-правових документах [138, с. 142]. Загалом погоджуємось із положенням про те, що зв'язок політичної відповідальності з різними видами юридичної, моральною відповідальністю розкривається через реалізацію санкцій цих видів відповідальності [4, с. 18].

До випадків необхідності застосування конституційно-правової відповідальності Г. Василевич відносить невиконання або неналежне виконання повноважень, що завдає суттєву шкоду державі, суспільству, правам, свободам, законним інтересам громадян [40]. Відмінністю конституційно-правової відповідальності, на думку Г. Василевича, є можливість народу бути суб'єктом прийняття рішення про долю відповідного учасника конституційно-правових відносин (наприклад, на основі референдуму) [40]. Дослідник обстоює думку про необхідність прийняття окремого закону про конституційно-правову відповідальність, метою якого є забезпечення оптимального функціонування державного механізму, якомога безболісніше усунення його перебоїв, удосконалення системи стримувань і противаг, ефективного забезпечення основних прав і свобод громадян, виконання ними та посадовими особами покладених на них обов'язків [40]. Такий підхід підтверджує тісний взаємозв'язок цих видів відповідальності, водночас не спрямовує до конкретизації політичної відповідальності [459, с. 137 – 140].

Дослідження підтверджує, що підставою для висновку про можливість суміщення політичної та конституційної відповідальності є спільність їх суб'єктів, підстав та санкцій на основі того, що вони регулюють політичні відносини, мають політичний зміст та політичний характер санкцій. На нашу думку, позиція розгляду політичної відповідальності у взаємозв'язку з конституційними нормами дозволяє подолати таку її можливу рису, як

«відповідальність без обмежень», що в практичній площині становить загрозу для стабільності системи органів публічної влади.

Узагальнення наукових поглядів дозволяє виявити такі співвідношення їх розгляду: політична як вид конституційної відповідальності; конституційна як вид політичної; виокремлення політичної в самостійний, окремий від конституційно-правової вид відповідальності; тотожність конституційної та політичної відповідальності.

Важливою характеристикою конституційної відповідальності є єдність позитивного і негативного її змісту (відповідальний стан, здатність надати звіт за доручену справу, а в разі безвідповідальної поведінки – застосовувати примусові заходи впливу [244, с. 63]. Суттєвим є підкреслення необов'язковості санкції як ознаки конституційної відповідальності. Її позитивний аспект є невід'ємним елементом статусу органів влади та посадових осіб, який набувається разом із компетенцією [244, с. 63]. Відповідальне ставлення органу чи особи до своїх обов'язків, належне виконання цих обов'язків, підзвітності (підзвітність сприяє дотриманню відповідальності в позитивному аспекті і запобіганню їй в ретроспективному змісті) дослідники відносять до важливих ознак відповідальності в конституційній сфері. Саме це, на думку О. Мельника, висуває на перший план позитивну відповідальність як відповідальність за доручену справу [244, с. 61 – 62]. Дослідник робить висновок, що «конституційна відповідальність дозволяє розкрити діалектику переходу відповідальності як зовнішньої необхідності у відповідальність як внутрішню потребу» [244, с. 62]. Цей висновок можна екстраполювати на політичну відповідальність, на її розгляд у розрізі регулювання «як зовнішньої необхідності, так і внутрішньої потреби». Особливого значення це набуває в контексті публічноуправлінської проблематики та формування настанов інституціональної поведінки суб'єктів політичної відповідальності за цільове використання влади відповідно до потреб суспільства і громадян.

Політичну відповідальність значною мірою характеризують як перспективну, що пояснюється її роллю як інструменту впливу на політичну поведінку. Її розглядають як політичні наслідки порушення політичних угод, принципів і норм політичних відносин, а сферу, яку вона охоплює, як всі дії (бездіяння), пов'язані з використанням влади, боротьбою за її завоювання та утримання [473].

З точки зору позитивної та негативної відповідальності можна зазначити таке. Позитивну форму політичної відповідальності пов'язуємо з розглядом саморегуляційного її змісту, яка спирається на рівень політичної культури, демократичних цінностей суспільства, моралі та етики влади та суспільства.

Ідеться про ціннісні основи формування обов'язку суб'єктів владних відносин здійснювати свою діяльність відповідно до загальновизнаних норм і правил життя в державі та суспільстві. Для того щоб ця форма отримала практичне втілення, необхідне закріплення моральних, етичних норм поведінки, демократичних норм у нормативно-правових документах, що дозволить матеріалізувати цю відповідальність.

З точки зору врахування публічноуправлінського аспекту важливим є зосередження уваги не лише на проспективному вимірі, але й на теперішньому та ретроспективному вимірах. Такий комплексний розгляд часового параметру дозволить повніше розкрити можливі механізми реалізації політичної відповідальності, зокрема за умов невиконання або неналежного виконання владних повноважень суб'єктів політичної відповідальності. Наприклад, це стосується механізму люстрації або дострокового припинення повноважень голови відповідної ради за рішенням місцевого референдуму.

До відмінностей політичної відповідальності відносять специфічний характер санкцій, до яких можуть належати різні ненасильницькі заходи і методи, а саме: акції громадянської непокори, люстрація, різного роду обмеження політичних прав [473]. До суттєвих ознак санкцій політичної відповідальності Р. Гаріпов відносить: незалежність від юридичної форми та несприятливість для винного суб'єкта [61]. Тут можна знайти певну невідповідність, адже у випадку відсутності порушення норм права при настанні політичної відповідальності до суб'єкта застосовуються певні процедури, регламентовані нормативно-правовими актами. То ж говорити про повну незалежність цих санкцій від юридичної форми є не зовсім точним відображенням дійсності. При цьому Р. Гаріпов зазначає нечіткість законодавчих формулювань, що на практиці призводить до підміни санкцій юридичної відповідальності політичними санкціями. Як приклад він наводить висловлення недовіри керівнику суб'єкта федерації з боку регіонального парламенту у випадку виявлення стосовно нього фактів корупції або неналежного регулювання конфлікту інтересів та брак політичної підстави для відклику губернатора виборцями [61]. Цей аспект відкриває цілу низку проблем практичної реалізації політичної відповідальності в практиці окремих країн, що, серед іншого, знаходить відображення в питаннях визначення підстав її настання для глав регіонів [62 – 63].

З приводу розгляду санкцій як підстави розмежування юридичної та політичної відповідальності можна припустити таке: якщо юридична відповідальність пов'язана із застосуванням санкцій, то політична значною



мірою визначається їх настанням, тобто настання санкцій більше стосується політичної відповідальності, а їх застосування – юридичної.

Політична відповідальність на рівні держави може мати: правову форму (регулювання відносини між людьми в цілому); конституційну форму (регулювання відносини органів публічної влади, їх посадових осіб відносно забезпечення реалізації правових засад побудови держави); політичну форму (регулювання відносин, пов'язаних з питаннями політичних помилок, невиконаних політичних обіцянок, шкоди суспільству та державі як результат політики); моральну форму (регулювання відносин за критерієм моральності рішень, дій, бездіяльності суб'єктів політико-управлінських рішень). Можна говорити і про державну форму (регулювання життя суспільства в цілому в межах конкретної держави – держава головний суб'єкт впливу) та громадянську форму (вплив громадян, інститутів громадянського суспільства на владу).

Чимало невирішених питань містить тема розмежування політичної та кримінальної відповідальності. Значущість цього підтверджується кризою відповідальності в системі публічного управління як в умовах відсутності сталих традицій демократичного управління, так і в умовах давніх традицій демократії, що посилює ризики і загрози для публічної влади. Це актуалізує потребу вироблення зважених підходів до регулювання відносин відповідальності в системі, яка здійснює управління публічними справами від імені народу.

У зв'язку з цим зарубіжні дослідники відзначають наявність таких тенденцій, характерних для політичної відповідальності:

- звуження політичної відповідальності та її криміналізація, що підтверджується, зокрема, зростанням кількості випадків притягнення мерів до кримінальної відповідальності;
- конкуренція політичної відповідальності з кримінальною;
- розчарування суспільства щодо політичної безвідповідальності урядів, неможливість притягнути уряд, окремих міністрів до відповідальності, що призводить до поширення практики звернення до суду, при цьому судове вирішення політичних проблем не гарантує ефективність їх вирішення;
- критика практики кримінальної відповідальності (на прикладі міністрів Франції у період 1789 – 1958 рр.) з відзначенням її дріб'язковості та несправедливості;
- ослаблення кордонів публічного та приватного секторів, що призводить до переходу політичної відповідальності у площину криміналізації публічних дій;

- наявність кризи відповідальності влади загалом;
- відповідальність як важливе досягнення демократичного конституціоналізму [519; 516; 569; 585; 520; 587; 517].

В українській практиці простежується намагання влади замінити політичну відповідальність кримінальною, про що зазначалося в різні роки в низці документів ЄС, Ради Європи [389; 385; 530]. У цих документах розглядається питання відповідальності глав держав, міністрів (членів уряду) та парламентарів, водночас більшу увагу приділено відповідальності міністрів. Зокрема, у Резолюції Європейського парламенту щодо України 2012 р. міститься заклик до української влади провести межу між політичною та кримінальною відповідальністю, оскільки демократична боротьба за політичні рішення має здійснюватися не за допомогою кримінального переслідування, а відбуватися в парламенті за участю виборців [389]. У висновках Венеціанської комісії підкреслюється, що кримінальні процедури не повинні бути засобом санкціонування політичних розбіжностей. Міністри несуть політичну відповідальність за свої політичні дії, саме цим, у демократичній системі вони відповідають за свої дії в рамках політичної системи. Кримінальне провадження має застосовуватися для злочинних діянь [530, с. 16].

Венеціанська комісія використовує термін «політична відповідальність міністрів» у широкому значенні, розглядаючи всі випадки, коли міністр може бути «відповідальним» за політичні акти, від актів простої критики в парламенті чи засобах масової інформації до невиконання виборчого законодавства або результатів парламентського контролю, таких як: сесії із запитаннями, слухання в комітеті, комісії спеціального розслідування тощо. При цьому міністр може нести політичну відповідальність під впливом опозиції, засобів масової інформації, громадської думки, глави уряду [530, с. 4].

Визначення обставин застосування кримінальної відповідальності базується на трьох критеріях оцінки, встановлених Європейським судом з прав людини: чи є покарання злочинця, чи ні (класифікація злочину у внутрішньому праві); характер злочину; характер і ступінь тяжкості покарання [530, с. 5]. Аналіз документів свідчить, що кримінальна відповідальність міністрів розглядається в межах та співвідношенні таких питань, як: зловживання повноваженнями; зловживання владою, перевищення повноважень. З огляду на різницю між політичною і кримінальною відповідальністю зауважується, що кримінальна відповідальність є «обов'язком відповідати за свої злочинні дії, зазнавши кримінальної санкції за умов та у визначених законом формах» [588].

Аналіз документів дозволяє зробити такі узагальнення щодо розгляду співвідношення політичної та кримінальної відповідальності:

– відсутність загальних європейських стандартів із цього питання, наявні документи є намаганням встановити спільні підходи у вигляді необов'язкових керівних принципів, які спираються на принципи демократії, верховенства права та порівняльні дослідження;

– в умовах демократичної системи політична відповідальність має відбуватися в межах відповідальності «за свої політичні дії»;

– відповідно до дій та наслідків, які несуть ознаки політичної відповідальності, береться до уваги: політична суперечливість рішень, які приймаються міністрами, можливість помилок, згубність цих рішень для національних інтересів, що є частиною політичної системи; застосування юридичної чи конкретно кримінальної відповідальності можливе лише за умови порушення закону;

– політична чи кримінальна відповідальність застосовується залежно від прийнятого адміністративного акта (результат порушення законодавства чи результат оцінки політичного рішення);

– для розмежування кримінальної та політичної відповідальності важливим є залишення простору для помилок як гарантія демократичного засобу регулювання відповідальності [385; 389; 530].

Отже, заміна політичної відповідальності кримінальною на вітчизняному ґрунті має наслідком нівелювання демократичних прав і свобод, цінностей демократичного управління, використання її як інструменту тиску з боку влади за політичні рішення. В умовах такої практики відбувається порушення цінностей демократичного управління та зміцнення системи контролю з боку влади та її тиску на політичну сферу життя суспільства. Протистояння цьому пов'язується з утвердженням політичної відповідальності.

Зарубіжний досвід, зокрема французький, свідчить про посилення орієнтування на регламентацію судових процедур, перекладання навантаження від традиційних сторін, перед якими суб'єкти владних повноважень несуть політичну відповідальність (органи публічної влади, виборці), на судову систему, що може розглядатися як прояв «втоми» демократії, обмеженості демократії [569; 578; 520; 516; 463].

Таким чином, відмінності регулювання відносин політичної відповідальності розкриваються через параметри якості демократії, перерозподілу відповідальності між центральним, регіональним та місцевим рівнями управління. У різних країнах це знаходить свої прояви: недотримання стандартів демократії та зловживання кримінальною відповідальністю; намагання уникнути кримінального переслідування за зловживання владою, обмежуючись політичною відповідальністю; підвищення рівня кримінальної

відповідальності на субнаціональному рівні організації влади. У широкому сенсі всі прояви підтверджують висновок про загострення «кризи відповідальності» в умовах демократичної системи цінностей. На особливу увагу заслуговує питання ролі політичної відповідальності в розвитку регіональної та місцевої демократії.

Ключовим моментом розгляду співвідношення політичної та кримінальної відповідальності на рівні місцевого самоврядування є визначення тих критеріїв, за якими можна розділити випадки халатності, отримання неправомірної вигоди та ненавмисні помилки й прорахунки виборних органів та осіб місцевого самоврядування.

В умовах постійного розширення переліку форм участі громадян в управлінні публічними справами застосування лише місцевих виборів для надання або позбавлення підтримки суб'єктів владних повноважень є недостатнім. Водночас спостерігається суперечність між зростанням очікувань громадян від отримання все більших прав і можливостей та небажанням брати відповідальність за свої дії в процесі їх реалізації. Особливо гостро це проявляється у досить низькому рівні солідарних дій громадян у ході вирішення питань місцевого значення.

Орієнтирами для подальшого розвитку практики запровадження політичної відповідальності та відокремлення її від кримінальної можуть розглядатися такі положення. Необхідною умовою для розмежування цих видів відповідальності є визначення оптимальної побудови політико-правового устрою держави. Передусім, мова йде про конституцію як форму договору між державою та суспільством, її спроможність забезпечити регулювання цього договору свідчить про функціонування й зрілість демократії, повагу в державі до закону. Питання покарання за політичні помилки або розбіжності значною мірою має регулюватися процедурами політичної підзвітності. Відповідно важливим завданням є забезпечення чіткої регламентації процедур підзвітності суб'єктів владних повноважень за свою діяльність. У зв'язку з цим потребують уточнення такі проблемні категорії кримінального законодавства, як: зловживання владою, зловживання службовим становищем, зловживання повноваженнями. Наповнення їх більш чітким змістом може бути здійснено на основі уточнення певних критеріїв (наприклад: намір, халатність, особиста вигода тощо). У державах зі слабкою судовою системою (залежністю від інших гілок влади) це загрожує зникненню політичної відповідальності влади за цільове використання владних повноважень.

Важливим є усвідомлення того, що одним із наслідків криміналізації відповідальності є поступова відмова від позиції про різницю між політичною

та кримінальною відповідальністю. Це, наприклад, може знаходити своє відображення в практиці зменшення ролі громадян у процесі висловлення недовіри до органів влади, оцінюванні їх діяльності. Відхід від ідеї розгляду політичної відповідальності в межах відносин влада – громадяни як єдине джерело влади призводить до її «замикання» на відповідальності органів публічної влади відносно один одного, що загрожує поглибленням безвідповідальності, знеціненням принципу народного суверенітету.

Отже, підтверджується висновок, що основними вимірами розгляду проблеми співвідношення політичної відповідальності з іншими видами є конституційна та кримінальна відповідальність. Саме в цьому колі відбуваються пошуки нових підходів до оновлення форм регулювання відповідальності влади за цільове її використання в інтересах суспільства та громадянина. Одним із вдалих, на наш погляд, прикладів, на основі якого можна продемонструвати загальний висновок стосовно цього, є так звана справа Міллера (№ 2), пов'язана з рішенням Верховного суду Сполученого Королівства (24 вересня 2019 р.) про законність прийнятого королевою акта за пропозицією прем'єр-міністра стосовно призупинення діяльності парламенту (пророгація), яке пов'язане з протистоянням уряду парламенту щодо прийняття рішення про вихід Великобританії з ЄС. Це рішення експерти пов'язують з фундаментальними питаннями майбутнього британського конституціоналізму [583]. Після його винесення на користь врегулювання спору судді прийняли рішення про незаконність цього акта, визнання його недійсним на підставі того, що він суперечить принципу парламентського суверенітету та підриває можливість введення відповідальності виконавчої влади перед парламентом. Отже, втручання суду викликано намаганням гарантувати парламенту можливість виконання наглядової функції [583].

Цю справу експерти називають точкою відліку для порушення питання про співвідношення між юрисдикційним та політичним контролем у сучасних ліберальних демократіях. Розуміння глибини питання розкривається саме на усвідомленні важливості місця в британській політичній системі механізмів політичної відповідальності, що дозволяє досягнути наслідки для цієї системи із введенням судового контролю. Таке становище підкреслює зниження політичного контролю в сучасних конституційних режимах [583]. Як зазначає К. Соньє, втручання суду в цю справу свідчить про розширення судового контролю в системі, яка традиційно була схильна до політичного вирішення спорів, що дозволяє розглядати рішення Міллера (№ 2) у світлі відносин, що формуються нині між судовим та політичним контролем [583].

Надаючи цим роздумам узагальненої теоретичної форми, зазначимо, що англосаксонська доктрина давно базується на ідеалах визнання суверенітету законодавця та на ідеалах сприяння верховенству судової влади. Ця доктрина розглядається як «політичний конституціоналізм», надання переваги політичним органам, перш за все законодавчому, у гарантуванні прав і свобод. Відповідно зміни, спричинені цією справою, можуть зумовити протиставлення цієї доктрини іншій – «правового конституціоналізму», за якою роль гаранта цих прав надається судді (суду) [583]. Протистояння між політичним та правовим конституціоналізмом, на думку К. Соньє, ставить під сумнів сумісність двох значень демократії, що конкурують сьогодні: перше означає участь громадян у прийнятті політичних рішень; друге базується на концепції верховенства права, яке, у свою чергу, передбачає існування механізмів судового контролю за політичними рішеннями. Спроба поєднати ці дві демократії призводить до плутанини. Запропонована англосаксонською доктриною дихотомія між правовим та політичними конституціоналізмом, за висновком К. Соньє, свідчить про приховану антиномію між демократичним принципом та судовим контролем законодавства [583]. Прибічники політичного конституціоналізму апелюють до важливості збереження механізмів політичної відповідальності в рамках представницького режиму [583].

Дослідження підтверджує, що конституційні норми відповідальності значною мірою визначають праву форму політичної відповідальності. Водночас наявність негативного та позитивного змісту політичної відповідальності значно розширює межі її розгляду. Передусім ідеться: про часовий вимір (минуле, сьогодні, майбутнє); ціннісний зміст відповідальності влади перед громадянами за реалізацію загального суспільного блага (основа рівноваги відносин держави та суспільства); норми та правила інституціональної поведінки суб'єктів політичної відповідальності.

Водночас беручи до уваги правову визначеність її змісту можна навіть говорити про бланкетний характер норм, пов'язаних з її регулюванням, які часто реалізуються через різні види юридичної відповідальності, що підкреслює особливість та специфіку природи політичної відповідальності. Відповідно підтверджується припущення про її розгляд як крос-відповідальність через наявність наскрізного характеру політичної відповідальності відносно інших видів відповідальності, зокрема конституційної та кримінальної.

Політична відповідальність як різновид соціальної охоплює питання етики, в основі якої моральний складник, та може реалізовуватись через різні види юридичної відповідальності (конституційну, кримінальну), які є наслідком

її настання. Саме така особливість політичної відповідальності – можливість мати правову та неправову форми реалізації -- визначає широкий простір її розгляду в загальній класифікації видів соціальної відповідальності.

Стосовно поділу за суб'єктами індивідуальної та колективної політичної відповідальності зауважується, що, зважаючи на те що здобуття і реалізація публічної влади не є справою окремих осіб, політична відповідальність насамперед є колективною (відповідальність партії, уряду, парламенту, ради) [313, с. 11]. На нашу думку, у випадку політичної відповідальності більш точним є поняття персональної та солідарної відповідальності. В умовах поглиблення практики демократичного врядування на місцевому рівні виникають нові аспекти щодо їх розгляду. Думки щодо рівня персональної та солідарної політичної відповідальності різняться. Ключовим критерієм тут, на наш погляд, є форма прийняття рішення: колегіальна або одноосібна.

Сучасні тенденції зміни підходів до політичної відповідальності є відображенням змін конституційних засад побудови відносин між різними гілками влади, намагання винайти більш дієві засоби забезпечення відповідальності влади за реалізацію прав і свобод людини і громадянина. Ця проблема однаково актуальна для держав з розвинутими традиціями демократичного врядування та тих, де лише відбувається формування та зміцнення цих традицій. Сучасний вибір відповідних форм політичної відповідальності перебуває в спектрі уваги демократії участі громадян у прийнятті політичних рішень – спирається на форми політичного контролю і демократії та судовий контроль за політичними рішеннями. В обох випадках є ризику та загрози. Для першого – це суб'єктивізм, часто неефективність процедур відповідальності, для другого – загроза політизації судової влади. Сьогодні все більш помітним стає намагання підсилити правове підґрунтя прийняття політичних рішень, звернення до судового розгляду справ у цій сфері. Це розглядається як засіб забезпечення більшої справедливості в процесі формування та реалізації політики, програм урядів, діяльності органів місцевого самоврядування.

Подальшого осмислення потребує думка про те, що різні причини кризи відповідальності мають різні ризики для демократії на всіх рівнях публічного управління. Для української практики вони пов'язані зі стримуванням процесу запровадження стандартів представницької та безпосередньої демократії. Для країн із давніми традиціями демократичного врядування це виявляється в проблемі обмеженості демократичної системи вчасно реагувати та знаходити адекватні відповіді на сучасні виклики, з якими стикається суспільство в процесі здійснення публічної влади.

## РОЗДІЛ 3

### НАЦІОНАЛЬНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### 3.1. Прояви політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні на українських землях в XI – XVIII ст.

Розкриття особливостей реалізації політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування на різних етапах історичного розвитку відкриває шлях до узагальнення знань про місце і роль цього інституту у функціонуванні влади в державі, побудови взаємовідносин держави та суспільства, держави та громадянина. Це засіб осмислення змісту правової, моральної, політичної складової в процесі управління суспільними справами.

Водночас необхідно зазначити, що аналіз різних історичних періодів не завжди дає змогу чітко виокремити саме політичну відповідальність, однак дозволяє окреслити її історичне підґрунтя, загальні підходи до регулювання відносин у цій сфері та, відповідно, краще осягнути особливості становлення місцевого самоврядування як форми публічної влади на території України.

Перш ніж перейти до розгляду досвіду України в цій сфері звернемо увагу на основні етапи історичного розвитку інституту відповідальності загалом, які знайшли своє відображення і в історії України. Визначаючи характерні риси бачення відповідальності на різних етапах суспільного розвитку, дослідники виокремлюють такі історичні віхи розвитку поглядів на цей інститут:

- античність – основна увага індивідуальній відповідальності людини перед державою та держави перед людиною;
- середньовіччя – відповідальність нерозривна з релігією, яка спирається на ідею відповідальності людини перед Богом та перед державою (перед божим та світським законом);
- Відродження – ключовою категорією, що розкриває відповідальність, постає «свобода» людини;
- Новий час, Просвітництво – відповідальність осмислюється через усвідомлення людиною свого місця у цьому світі;
- німецька класична філософія – відповідальність розкривається на основі підкреслення сутності людини як людини мислячої, формується принцип відповідальності людини за свої вчинки та їх наслідки;
- XIX – XX ст. – передусім ідеться про відповідальність людини соціальної, людини духовної, наскрізною проблемою якої є переживання



складностей сучасного світу, намагання знайти, зберегти духовні риси, які мають наблизити до щастя [86, с. 309 – 310].

Таке уявлення є узагальненим, однак розкриває основні зміни вектору відповідальності від епохи до епохи. Також необхідно зазначити, що ХХ ст. та початок ХХІ ст. із точки зору відповідальності принесли багатий матеріал для роздумів, який потребує уваги науковців різних галузей знань.

Повертаючись до історії України, окреслимо ключові моменти розгляду відповідальності з урахуванням формування її політичного змісту.

У добу Київської Русі сформувалась ідея погляду на владу князя як справедливу владу, що спирається на договір князя з народом. До основних історичних джерел, які свідчать про це, дослідники відносять «Повчання дітям» Володимира Мономаха. У цьому документі зазначається: «Влада князя заснована на правді. Джерело влади – воля Бога, тому князь зобов'язаний відповідати за своїх підданих перед Богом. Походження та реалізація владних повноважень має законний характер» [329, с. 165].

Одним з основних інститутів влади за часів Київської Русі, які найчастіше згадуються в джерелах, є віче. Віче є найбільш характерним уособленням практики залучення громадян до управління життям у містах за часів цієї доби. За формою віче – це загальні збори жителів міст для вирішення питань їх життя. Основними питання, які вирішувалися на віче, були: призначення на посади судово-адміністративного апарату, розпорядження державними фінансовими коштами, земельними ресурсами, війни та миру, контроль за укладанням міжнародних договорів, усунування та призначення князів. Це дозволяє історикам розглядати віче як верховний демократичний орган влади поряд із князівською владою [300].

А. Петровський зазначає, що поняття «віче» вперше зустрічається в «Повісті минулих літ», у сюжеті про події в місті Білгороді, який потерпав від облоги печенігів [300]. На думку дослідника, зібрання жителів на віче та спільне прийняття рішення відчинити ворота міста розкриває народ як «активну соціально-політичну силу» [300].

Водночас існують різні погляди на віче, його склад та вплив на процес прийняття важливих рішень. Так, стосовно поглядів істориків на склад віче можна навести такі приклади. Б. Греков та М. Тихомиров розглядали віче як народні збори з метою обговорення й вирішення важливих суспільних справ у класовому і докласовому суспільстві, де мали змогу голосувати «черні люди» [300]. Про головуючу роль феодалів на віче у ХІ – ХІІ ст. зазначають В. Пашуто, П. Толочко, підкреслюючи втілення у віче «феодальної демократії»

(привілейованих осіб), водночас вони не заперечують можливості участі рядового населення у віче [300].

Потребує врахування думка П. Толочка про те, що віче «ніколи не було органом народовладдя», «не було органом широкої участі населення в державному управлінні», оскільки керівна роль у ньому належала верхівці суспільства. Водночас дослідник не заперечує, що віче є органом феодальної демократії, що доповнював, врівноважував владу князя [469, с. 215 – 220; 300]. Описуючи сюжет запрошення киянами Володимира Мономаха до Києва, П. Толочко висловлює сумніви щодо того, якою мірою це прийняте на віче запрошення було результатом «народного волевиявлення». П. Толочко робить висновок, що в цьому випадку рішення приймалося не народом, а лише «верхівкою київського суспільства», тому немає підстав вважати Володимира Мономаха обраним на великокнязівський стіл [469, с. 218 – 219].

Оцінюючи роль віче у формуванні поглядів на відповідальність, звертаємось також до висновку В. Куйбіди та Л. Смолової про те, що можливість вимагати у князя зміни тіунів на віче можна розглядати як засіб забезпечення їх відповідальності за свої дії, що розвивається в ідею зародження відповідальності перед громадою [219, с. 85 – 86].

Узагальнення поглядів науковців на віче дає змогу зазначити таке. Віче розглядається як: інститут народовладдя; розвиток феодальної демократії; головний демократичний орган поряд із владою князя; один із найбільш архаїчних інститутів народовладдя [300].

Погляди науковців на роль віче з точки зору розвитку традицій управління на рівні міста (міського самоврядування) наведено у табл. 3.1 [300; 219, с. 85 – 86].

Таблиця 3.1

### Роль віче в розвитку місцевого самоврядування

|      | Визначення ролі віче  | Автор   |
|------|---|---|
| Віче | інститут суверенності громади   | В. Сергійович, М. Довнар-Запольський, І. Лінниченко |
|      | вищий орган міського управління   | Л. Черепнін   |
|      | інститут народних зборів як основа для становлення волосного віче                 | А. Петровський                                      |
|      | не є органом народовладдя через те, що керівна роль належала верхівці суспільства | П. Толочко  |
|      | підґрунтя для формування ідеї відповідальності влади перед громадою               | В. Куйбіда, Л. Смолова                              |

Примітка. Складено автором на основі [300; 219, с. 85–86]

Безпосередньо «політична відповідальність» на рівні місцевого управління в період Давної Русі згадується В. Ключевським у праці «Склад представництва на земських соборах Давної Русі». До здобутків цього періоду історик відносить формування нового погляду на відповідальність влади на основі таких уявлень: управління як охорона суспільного блага не може бути зняряддям приватного інтересу; справи місцевого управління мають вести урядові органи із середовища місцевих товариств (представницькі органи місцевого управління); відповідальність за управління має припадати не лише на органи управління, але й на суспільство (як об'єкт управління). Відповідно ідея «відповідальності управління» розкривається в положенні про те, що «суспільство шукає в органах управління захисту від порушення своїх інтересів, а уряд стягує з органів управління та суспільства за дії управителів, які суперечать інтересам загального блага». Саме це В. Ключевський називає політичною відповідальністю, засобами становлення якої, за його висновком, були вибір органів місцевого управління та «міська порука за виборних управителів» [170].

У період поширення Магдебурзького права ключовим моментом стає самоврядність міст, виокремлення питань міського управління та відокремлення міст від центрального рівня управління (князя, короля). З поширенням магдебурзького права на територію України починається новий період розвитку, який значно вплинув на становлення місцевого самоврядування, передусім це стосується запровадження практики формування представницьких органів місцевого самоврядування.

Період магдебурзького права на українських землях охоплює XIII -- XVIII ст. [141, с. 42]. Надання королем місту грамоти на магдебурзьке право означало: право міщан самостійно вибирати суд, міські органи самоврядування (магістрат, ратушу); право самостійно регулювати питання діяльності цехів, ремесел, вирішувати питання успадкування майна, опіки; місто виходило з під влади магнатів та переходило на самоврядування [141, с. 42].

Протягом XIV – XVII ст. магдебурзьке право отримали міста Львів, Кам'янець-Подільський, Луцьк, Київ, Вінниця, Брацлав, Чернігів та ін. Так, у 1378 р. князь Владислав надає Львову право обирати райців (депутатів). Це право надавалось усім міщанам, які мали міське право. Райцям було надано право обирати серед себе війта, при цьому райці зобов'язані були звітувати перед жителями міста (міською громадою) [219, с. 86; 331, с. 21, 41 – 42]. Однак у кінці XV ст. – на початку XVI ст. міська рада набуває аристократичного,

олігархічного характеру (місця райців займають представники незначної кількості заможних родин) [331, с. 21].

Окремий сюжет становлять привілеї, які надавалися місту для підсилення позиції громади міста. Зокрема, у 1526 р. Львів отримав грамоту про утворення комісії «10» для заслуховування звітів про витрати міської ради. До неї входило 4 лавники та 6 представників громади [331, с. 21]. Ця грамота надавалася у відповідь на скарги громади міста Львова на райців міста, які відмовили жителям зробити обрахунок міських прибутків та їх використання. Документ містив вимогу того, що депутати Львова мають забезпечити на вимогу жителів міста «звітування про використання міських прибутків», процедура звітування мала проводитися перед наступними виборами райців [331, с. 196 – 198]. Також зазначалося, що: «Ми постановили, щоб ці райці, якщо громада схоче дізнатися про ті міські прибутки і яким чином вони витрачалися, повинні цей обрахунок зробити перед вибраними (особами) з громади і цехів» [331, с. 197]. Водночас на початку документа йшлося, що результати цих звітів повинні зберігатися в таємниці [331, с. 196].

У 1577 р. Львову був наданий декрет про утворення комісії «40 мужів», яка отримала право контролю за діяльністю ради та впливу на прийняття нею рішень [331, с. 21, с. 387 – 396]. В обґрунтуванні цього акта зазначалося: «Стефан виносить рішення в справі суперечки громади і цехів Львова на міську раду за самовільне накладання податків та інші зловживання; наказує обрати колегію сорока мужів, що представлятиме громаду» [331, с. 387]. У п. 15 декрету зазначено: «Так само про громадське каміння, приготовлене для спорудження [міських] веж, що райцями було забране у приватне користування, як рішуче стверджують [міщани], то оскільки райці представили, що якщо відповідатимуть про це громаді, то покажуть, що нічого з цього [каміння] у приватне користування не брали» [486, с. 232]. Як бачимо, тут прямо йдеться про відповідальність райців перед громадою, про необхідність розмежування громадських та приватних інтересів.

Стосовно обрання колегії сорока мужів як представників громади міста у декреті зазначалося, що це має відбуватися за згодою сторін, їх членів (членів колегії сорока мужів) обирати за звичаєм інших міст, зокрема Кракова, тільки щоб члени цієї колегії були людьми осілими, довіреними, чесними [331, с. 394]. Важливим є і положення документа про те, «щоб магістрат не накладав міські податки на міщан без громадської та загальної згоди усього міста. Як цього дотримуються в інших містах» [331, с. 394].

Як зазначають дослідники, надання таких документів містам було наслідком неврегульованості питань створення та функціонування міських

органів, що породжувало суперечки, які вирішувались шляхом прийняття королівських судових рішень, тобто призводило до частих утручань у життя міста [331, с. 21]. За висновком В. Куйбіди, Л. Смолової, у Львові в XIV ст. в системі управління містом існувала правова підстава для звітності райців перед громадою, водночас громада не мала прямого на них впливу, а вирішувала це питання шляхом отримання відповідних рішень королівської влади щодо розгляду скарг та спорів. Дослідники зауважують, що відповідальність у цій сфері формувалась на основі морального та політичного аспектів [219, с. 88].

Аналіз документів, які надавали містам ті чи інші привілеї в межах запровадження магдебурзького права, дозволяє зробити висновок про те, що важливою частиною документів цього періоду є регламентування звітувань обранців міста (райців) перед громадою за формування прибутків та витрачання коштів. У цьому прослідковуються *спроби запровадження принципів підзвітності громаді міської влади, зобов'язань отримання громадської згоди на прийняття важливих для міста рішень, що формує основи політичної відповідальності в міському самоврядуванні.*

Період перебування українських земель у складі Великого князівства Литовського та Речі Посполитої позначився розвитком місцевих представницьких органів влади. Так, у 1564 – 1565 рр. Віленський сейм реорганізував місцеве управління на українських землях на основі їх поділу на воєводства та повіти, створення повітових сеймиків. Відповідно до змін на рівні повіту, наступному за рівнем громади, запроваджується новий вид представницьких органів місцевого управління – загальні (вільні) сейми [219, с. 88]. Появу представницьких органів на рівні повіту В. Куйбіда та Л. Смолова відносять до основних досягнень цього періоду [219, с. 89 – 90]. Водночас зазначається, що під час перебування у складі Речі Посполитої українські землі втратили свою автономію, відбулося поступове усунення українців від управління як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні [219, с. 89].

Важливим документом цього часу став III Литовський статут, закріплений актом короля Польщі і Великого князівства Литовського у 1588 р. Він діяв на всіх землях, що входили до Речі Посполитої, зокрема у Київській, Подільській, Волинській губерніях до 1840 р. [193, с. 211 – 212]. За висновком дослідників статут містить норми, спрямовані на реалізацію правової держави. Так, у вступі до статуту зазначається, що метою правової держави є охорона прав і свобод громадян [193, с. 211]. Це та положення про те, що керівник держави підкоряється праву, дослідники розглядають як конституційні норми [193, с. 211 – 214]. Загалом III Литовський статут відносять до прогресивних законодавчих актів Європи того часу, який залишався одним з

найавторитетніших джерел права Гетьманщини й після її приєднання у 1654 р. до Московської держави [233, с. 7]. Однак необхідно зазначити, що статут водночас позбавив жителів міст громадянських та політичних прав [193, с. 214].

На окрему увагу заслуговує питання регламентування діяльності депутатів у представницьких органах. Так, у Литовському статуті 1588 р. передбачалася відповідальність депутата за неучасть у засіданні повітового сеймику, правила реалізації якої мали визначатися повітовим сеймиком [219, с. 89]. Це положення розділу 3 артикул 6 статуту викладено так: «А кажды з м[и]л[о]сти и повинности своее ку речы посполитой повинень на тые соймики прибыть. А хто бы не прибыль, под тое все поддегаеть, што се тамъ становить» [430]. Відповідно можна говорити про практику *регламентування діяльності депутатів місцевих рад, намагання актуалізувати питання їх дисципліни в повітових сеймиках як складника діяльності представницьких органів на місцях.*

Дослідники по-різному оцінюють досвід магдебурзького права з точки зору розвитку власних традицій місцевого самоврядування на українських землях. Найчастіше висловлюється позиція його позитивної оцінки. Водночас існує думка про те, що магдебурзьке право стало «перериванням національних традицій врядування», до прикладу такого переривання відносять й перехід до християнства, релігійні утиски та кріпосництво за часів Речі Посполитої [51, с. 2 – 3, 51]. Підкреслюючи особливість українських традицій врядування, В. Віліжинський зауважує, що їх основою в просторі та часі є громада, яка характеризується духовно-ціннісними та територіальними групами ознак. До першої, зокрема, належить спільна відповідальність жителів громади [51, с. 3].

Період Козацької доби позначився розвитком демократичних основ організації влади. Це знайшло відображення у виборності січової ради, обранні кошової, паланкової і курінної старшин, кошового отамана. На основі самоуправління вирішувалися господарські, військові, судові справи [219, с. 90].

Козацька рада як інститут врядування періоду Козацької держави засновувалася на загальному виборчому праві, адже на козацьку раду збиралися всі члени спільноти [10, с. 167], що дає змогу науковцям розглядати її як орган прямої демократії [51, с. 55]. Виокремлюючи особливості місцевого самоврядування цього періоду, В. Віліжинський відносить станове самоврядування часів Козацької держави до форм самоврядування, що не передбачали територіальної основи [51, с. 52].

До найбільш вагомих документів цього періоду належить конституція Пилипа Орлика 1710 р., яка залишилася більше історичною пам'яткою, історичним свідченням передових поглядів того часу на організацію влади в державі. За цією конституцією передбачалося збереження наданих раніше

містам привілеїв на самоврядування та системи управління в містах: «Столичне місто Київ та інші українські городи з магістратами своїми в усіх правах та привілеях наданих, щоб були заховані непорушно, повагою сього акта елекційного постановляється і доручається підтвердження їх свого часу гетьманській владі» (ст. 13) [499]. Тим самим *на рівні конституції визнавалось та закріплювалось міське право*. До важливих положень документа належить, зокрема: закріплення відповідальності гетьмана щодо порушення прав і вольностей перед Генеральною старшиною, полковниками, генеральними радниками; питання притягнення до відповідальності віднесено до сфери відання Генерального суду [219, с. 90]. Зміст конституції Пилипа Орлика – договору, укладеного між обраним гетьманом П. Орликом та козацькою старшиною і козаками Війська Запорозького, дає змогу науковцям зробити висновок про визначення демократичних принципів побудови влади, зокрема закріплення на конституційному рівні юридичної відповідальності як урядовців, так і простих козаків [499; 219, с. 91]. Крім того, у документі закріплювались: статус генеральної і полкової старшини, які оголошувалися «чільними (народними генеральними) радниками в нашій Вітчизні»; права та обов'язки гетьмана, генеральної старшини, полковників і генеральних радників, які утворювали своєрідну вищу палату Ради, на якій мали «радитися про безпеку Вітчизни, про спільне благо і про всі громадські справи»; питання присяги всіх членів Генеральної ради, які повинні були «особисто присягнути на вірність Вітчизні, на щире відданість гетьманові, а також на сумлінне виконання обов'язків своєї посади». Отже, у цьому акті закріплювалась колегіальна форма управління державою, зберігалось самоврядування міст з магдебурзьким правом, крім того, у конституції вживаються такі поняття, як: «публічні наради», «спільне благо», «громадські справи» [499].

До основних здобутків козацького періоду В. Віліжінський відносить: курінний та паланковий устрій як розвиток традиції організації територіальних громад, повернення до віче, документальне закріплення ідеї поділу влади [51, с. 59]. Висновки науковця щодо відмінностей традицій місцевого самоврядування на західноукраїнських землях та у Наддніпрянщині дають змогу виокремити такі особливості підходу до відповідальності:

– для західноукраїнських земель характерним був контроль за діяльністю керівника, спільна та рівна відповідальність жителів та керівника громади;

– для Наддніпрянщині більш притаманним було надання більшої відповідальності очільнику громади та ролі контролю чорної ради за діями гетьмана [51, с. 3].

Особливе місце в регулюванні відносин відповідальності влади, громади в історії України займає звичаєве право. Це право як сукупність народно-правових уявлень, звичаїв, понять («закон, заснований на звичаї»), заклало основи формування державного законодавства, тобто переходу соціальних норм і звичаїв з моральних норм до правових категорій [422]. Тим самим право за своєю природою спирається на моральні правила, вимоги, відповідно *правові та моральні норми не мають суперечити один одному*.

Оцінюючи розвиток інституту відповідальності представників влади у проміжок часу від Київської Русі до Російської імперії, С. Сулакшин, А. Гаганов та М. Троїцька зазначають, що він розвивався непропорційно відносно інших способів та механізмів управління. Ця непропорційність виявлялась передусім у тому, що відповідальність «відіграла чи не найголовнішу роль у сфері внутрішньосистемних комунікацій, витісняючи інші механізми та інститути» [442, с. 11]. Значна за територією імперія контролювала владу на місцях, і процес управління великою мірою тримався на страху. Це знаходило відображення у жорстких покараннях місцевих управлінців, які були неадекватні важкості їх проступків. Підкреслюється, що весь тягар управління країною перенесено на інститут відповідальності, який ставав непропорційно великим [442, с. 11 – 12]. Головною причиною такого становища, на думку дослідників, є переважання політичного чинника над правовим [442, с. 12].

Таким чином, можна зазначити, що в період від Київської Русі до Козацької держави на українських землях сформувалися особливості місцевого самоврядування та відносин відповідальності у цій сфері. У період Київської Русі відносини відповідальності регулювалися здебільшого усними скаргами жителів князю стосовно утисків місцевих чиновників. У період Великого князівства Литовського та Речі Посполитої ці відносини розвиваються переважно в межах магдебурзького права, а скарги отримують правове оформлення у вигляді відповідних декретів та грамот, в яких визначався порядок їх вирішення. Наслідком розгляду таких скарг стало запровадження процедур контролю шляхом створення комісій та організації звітування депутатів перед жителями щодо витрачання коштів міського бюджету. За Козацької доби розвинулась практика козацьких рад як основного інституту колегіального вирішення суспільних справ. На ідейному рівні в цей період зроблена спроба закріпити право на міське самоврядування на рівні конституційних засад. Важливим моментом для розвитку відносин відповідальності на рівні місцевого самоврядування став процес поступового переходу від звичаю як регулятора суспільних відносин до правового звичаю.



### **3.2. Ознаки політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні в період перебування українських земель у складі імперських держав XVIII – початку XX ст.**

Значні зміни в організації місцевого управління відбулися в період перебування українських земель у складі Російської імперії. За часів правління Катерини II у 1775 р. та 1785 р. проведена реформа місцевого управління на рівні губерній Російської імперії. Так, 1775 р. позначився губернською реформою, яку називають реформою «місцевого самоуправління» [122]. Ця губернська реформа ліквідувала поділ території українських земель на полки. Основи цих змін визначені законодавчим актом «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи». Передбачалося збільшення кількості губерній з 23 у 1775 р. до 41 у 1780 р. та 50 на кінець XVIII ст. Основним критерієм утворення губернії була кількість населення: 300 – 400 тис. для губернії; 20 – 30 тис. для повіту. У губерніях (на 2 – 3 губернії) вводилось намісництво, яке очолював намісник з надзвичайними повноваженнями. Адміністративно-поліцейські функції покладались на губернаторів, губернське правління, «приказы общественного призрения» -- колегіальні органи [122]. Тим самим формувалася єдина система регіонального управління, розмежовувалися функції місцевого державного управління. Основним органом, який здійснював адміністративне управління, стало губернське правління на чолі з губернатором.

Важливими документами цього періоду стали «Жалувана грамота дворянству» та «Жалувана грамота містам» 1785 р. «Жалувана грамота дворянству» врегулювала на законодавчому рівні права дворянства на дворянські збори, визначила основи формування губернських та повітових органів управління [243].

На території України права дворянства надавалися козацькій старшині, українській та польській шляхті. Такі, ст. 38 розділу, присвяченому правам цих зборів, зазначалося, що вони збираються зазвичай кожні 3 роки в зимовий час для проведення виборів до цих зборів, «для вислуховування пропозицій генерала-губернатора чи губернатора» [80]. Право голосу в такому зібранні надавалося на основі вікового, майнового або службового цензу. На дворянських зборах обирали повітових та губернських предводителів, засідателів різних видів суду, земського справника та депутатів для складання родовідних книг. У документі з'являється норма стосовно регламентації діяльності членів дворянських зборів. Зокрема, у ст. 65 зазначалося, що зібранню дворянства дозволяється виключати зі свого складу дворянина, «якого

суд зганьбив або про явний та безчесний проступок якого стало всім відомо хоча й судим за це не був, поки не виправдається» [80; 222]. Це можна розглядати як спробу запровадження індивідуальної відповідальності членів дворянського зібрання. На думку В. Куйбіди та Л. Смолової, така норма свідчить про «моральну відповідальність дворянина перед дворянським зібранням» [219, с. 92].

«Жалувана грамота містам» визначила основи міського управління. Основними розділами документа стали положення про соціально-економічне становище міст, права та обов'язки міських жителів. Міські жителі поділялися на 6 розрядів (повноправним міським жителем визнавалися ті, хто мав будинок або землю в місті) [84]. Грамота закріплювала норми виборності міської думи як представницького органу міського самоврядування. Вибори здійснювалися жителями міста, які обирали міську думу на чолі з міським головою, а міська дума обирала шестигласну думу, яка складалася з одного гласного від кожного стану. Шестигласна дума займалась питанням міського господарства. Діяльність думи знаходилась під контролем губернатора [223]. Рада здійснювала управління міським майном, була водночас і виконавчим, і судовим органом. Із реформою 1785 р. повноваження магістратів на території Лівобережної України були значно скорочені, за ними залишались судові функції до судової реформи 1864 р., після чого відбулася їхня ліквідація [24]. Ратуші існували в містах і містечках, які не мали привілеїв магдебурзького права, за часів входження українських земель до Російської імперії вони виконували фінансові та судові функції, а з 1785 р. лише судові функції, були ліквідовані внаслідок судової та міської реформ 1864 р. та 1870 р. [85]. Отже, «Жалувана грамота містам» законодавчо закріплювала принципи міського самоврядування як елемента системи організації влади на території Російської імперії.

Характерними рисами міського самоврядування цього періоду є станове місцеве управління, обмеження функцій міської думи та магістрату, основні повноваження в управлінні міста зосереджувались у городничого та управи благочиння [243].

*Російська імперська модель міського самоврядування характеризується значним рівнем адміністративної опіки з боку державної влади в особі губернатора. Те саме стосується й губернських та повітових зібрань. Відповідно йдеться про переважання централізованого управління із закріпленням уніфікованої моделі міського самоврядування на території всієї імперії, у тому числі території України (міст з магдебурзьким правом, ратушним управлінням та міст, в яких міське самоврядування здійснювалось на*

основі звичаєвого права). Водночас *прийняття цих грамот закріпило право на місцеве самоврядування як засіб вирішення та відстоювання своїх прав місцевим населенням*. Стосовно питань відповідальності міської ради, її виборних членів, то ці питання не знаходять широкого висвітлення [219, с. 93].

За часів Павла I на території України відбулися так звані напівреформи, згідно з якими скасовувались намісництва та утворилась Малоросійська губернія з центром у Чернігові, при цьому частково відновлено судову систему Гетьманщини. Ці реформи оцінюються здебільшого як такі, що орієнтувалися на централізацію управління. У період Олександра I відбувається балансування між централізмом і регіоналізмом, що простежується в практиці повернення до регіонального управління у формі генерал-губернаторств. Так, у 1802 р. указом Олександра I Малоросійські губернії поділено на Полтавську та Чернігівську губернії. На території Лівобережної України створено Малоросійське генерал-губернаторство, яке очолював генерал-губернатор, який отримав право враховувати особливості регіону при здійсненні політики центру [126]. Відповідно в цей час відбувається перегляд територіальної основи для регіонального управління. Введення регіонального управління супроводжувалось політикою підтримки дворянства як суб'єкта управління на містах на основі створення виборних органів. Наприклад, земські хати, що створювались за ініціативою дворянства та селян «несли відповідальність за недобросовісне виконання своїх обов'язків щодо пошуку «лихих» людей та хабарництва» [219, с. 91]. Така практика може розглядатись як засіб самоорганізації на місцях, форма обрання представників для захисту місцевого населення.

За часів Миколи I посилюється наступ на традиційні українські норми урядування: у 1831 р. на Лівобережній Україні та в 1834 р. у Києві ліквідується магдебурзьке право, із 1843[126].

Важливою подією для розвитку місцевого самоврядування стало прийняття Олександром II у 1864 р. «Положення про губернські та повітові земські установи». Реформа запровадила земське самоврядування – створення губернських та повітових земських установ, які складались із земських зібрань (розпорядчі органи) та земських управ (виконавчі органи). «Повітові та губернські земські зібрання мали збиратись щорічно по одному разу: повітові – не пізніше вересня, губернські – не пізніше грудня» (ст. 76) [316]. Депутати (гласні) до земських зібрань обирались окремо на рівні губернії та повіту (серед землевласників повіту, міських та сільських виборців). Представники губернських земських зібрань обирались повітовими земськими зібраннями. Голову губернської земської управи мав затверджувати міністр внутрішніх

справ. Органи земського самоврядування запроваджені в Харківській, Полтавській, Чернігівській, Херсонській, Катеринославській, Таврійській губерніях. У Київській, Подільській та Волинській вони почали створюватися тільки після 1904 р. у спрощеному вигляді [495].

Головним суб'єктом регулювання відповідальності земських установ був губернатор, який мав право порушувати це питання за погодженням із міністром внутрішніх справ. До підстав настання відповідальності земських установ віднесено: перевищення влади; дії, що суперечать законам; невиконання законних вимог місцевого керівництва; неправильні рішення щодо господарських справ; збитки, завдані товариствам або приватним особам [219, с. 94]. Основною санкцією у випадку зловживання було зупинення губернатором дії певного рішення земської установи: «Начальник губернії має право зупинити виконання всякої постанови земських установ, що суперечить законам або загальній державній користі...» (ст. 9) [316]. Тим самим закріплювались основи юридичної відповідальності цих органів місцевого самоврядування, проте не розмежовувались види відповідальності [219, с. 95]. Так, у ст. 8 «Положення про губернські та повітові земські установи» зазначалося: «земські установи підлягають законній відповідальності... за дії, протиправні існуючим законам, не виконання заснованих на законі вимог місцевих влад» [316].

Дослідники більш пізнього періоду існування земств (початок ХХ ст.) підкреслюють існування певної конкуренції між органами міського самоврядування та земськими установами. До причин цього відносять, передусім, нечіткість розмежування повноважень в умовах спільної території та спільних питань відання [285, с. 152 – 158]. Крім того, відзначається можливість суміщення посад у міських та земських установах [285, с. 152, 158].

Розглядаючи питання відповідальності, дослідники зауважують, що «Положення про губернські та повітові земські установи» 1864 р. закріпило залежність земських установ від центральних органів влади [219, с. 95]. Підкреслюється, що цінність цього документа стосовно регламентування відповідальності земських установ полягає у визначенні сторін такої відповідальності: перед державою, перед фізичними та юридичними особами, зокрема закріплення права приватних осіб у разі порушення земськими установами їх цивільних прав звертатися до суду [219, с. 95]. Неправомірність дій голови, членів губернських і повітових управ могла бути передана до суду лише з відання губернського земського зібрання. Земське зібрання після погодження з губернатором мало право тимчасово усунути їх з посад, однак остаточне рішення про звільнення міг винести лише сенат [219, с. 95]. Продовжуючи ці висновки,

значимо таке. У нормах, які регламентують діяльність земських установ, спостерігається спроба закріпити колективну відповідальність цих органів. Основною стороною, перед якою визнавалась відповідальність земських установ, закріплювалась держава. Хоча до сторін відповідальності віднесено приватних осіб та товариства, поза увагою залишається питання місцевих жителів як сторони, перед якою мають відповідати ці органи земського самоврядування. Земська реформа продовжила традиції системи адміністративної опіки за органами місцевого самоврядування.

У 1890 р. Олександром III прийняв нове «Положення про губернські та повітові земські установи» та запровадив низку змін у формуванні та організації діяльності земських установ: у Губернських правліннях створювались «Губернські з міських та земських справ присутствія» («для обговорення, у відповідних випадках, правильності та законності постанов та розпоряджень земських установ») для нагляду за діяльністю земських установ; скорочувалась кількість гласних; вводилися станові курії для виборців; позбавлялися права участі в повітових виборчих зборах селяни сільських товариств та духовенство; обрані гласні від селян мали бути затверджені офіційною владою; голови та члени земських управ зараховувались до посад державної служби; губернаторам надавалось право зупиняти виконання постанов губернських та повітових зібрань [317]. Таким чином, відбулося *посилення контролю органів державної влади за органами земського самоврядування, зроблено крок у бік поширення статусу державного службовця на членів земських виконавських структур.*

У цьому положенні знаходять більш широке відображення й питання відповідальності гласних:

- принесення присяги губернськими та повітовими гласними при вступі до виконання своїх обов'язків;
- зобов'язання гласних відвідувати земські збори, а у випадку наявності поважних причин, які не дозволяють виконати цю вимогу, попередити письмово голову;
- у випадку якщо гласний не з'явився на земські збори і не має письмового пояснення причини або якщо ця причина буде визнана зборами як така, що не є поважною, збори мають право двома третинами голосів від свого складу прийняти постанову про відповідне стягнення [317].

Положення 1890 р. містило детальний опис механізму зупинення рішень земських установ губернатором. При цьому припис, пов'язаний із цією процедурою, містить поняття «інтереси місцевого населення»: «Постанови Повітового Земського Зібрання, визнані Губернатором невідповідними

загальним державним користям та потребам або такими, які явно порушують інтереси місцевого населення, пропонуються Губернатором на обговорення першим черговим Губернським Земським Зібранням, постанови якого, якщо Губернатор з ними погодиться, мають бути виконані» (ст. 90) [317].

Стосовно діяльність земських виконавчих органів – управ, у положенні передбачалося врегулювання конфлікту інтересів членів земських установ: «Голові та Членам Земських управ, а також іншим особам, які служать у земських установах, забороняється брати участь в порядках та поставках з предметів земського господарства та взагалі укласти будь-які угоди з питань майна з земськими установами у тій Губернії або повіті, де вони служать» (ст. 106) [317].

Питання відповідальності осіб, які перебувають на земській службі, процедура оскарження розпоряджень земських установ з боку приватних осіб, товариств розглядаються у главі 6 цього положення. Її зміст свідчить про закріплення різних видів відповідальності голів та членів земських управ, які за злочини та проступки за посадою мають притягатися до відповідальності в порядку дисциплінарного провадження або вироку кримінального суду (ст. 132). Справи про таку відповідальність порушуються постановами земських зібрань або розпорядженнями губернатора (ст. 133). До форм дисциплінарної відповідальності цих осіб віднесено: зауваження, догани без занесення в послужний список, зняття з посади (ст. 134) [317].

Такі самі вимоги притягнення до відповідальності за протиправні дії під час виконання службових обов'язків закріплюються і стосовно осіб, обраних для допомоги земським управам для завідування окремими галузями земського господарства та управління, а також гласних, які входять у склад особових комісій, призначених земськими зборами (ст. 137). При цьому передбачалася однаковість підстав для притягнення до відповідальності для посадових осіб, підлеглих управам та державних службовців (ст. 138) [317]. *Отже, ідеться про інституціоналізацію служби в органах земського самоврядування та формування норм відповідальності як елемента статусу службовця органу місцевого самоврядування. Питання відповідальності закріплюється нормами, які стосуються як представницьких земських органів, так і їх виконавчих органів. Основними видами відповідальності, які можна виокремити, є: дисциплінарна, адміністративна, кримінальна.*

Особливу увагу викликає регламентація правил поведінки для гласних органів земського самоврядування. Це стосується, зокрема, глави 5 «положення про губернські і повітові земські установи» 1864 р. (дисциплінарна та адміністративна) та «Правил про порядок вирішення справ у земських, дворянських і міських громадських та станових зборах» 1867 р. (дисциплінарна

та адміністративна) [182, с. 87]. Ці документи стали підґрунтям для розробки відповідних локальних актів стосовно гласних, посадових осіб земського самоврядування. Прикладом яких, наприклад, є «Правила про порядок засідань Полтавських губернських зборів» 1970 р., «Інструкція про порядок вирішення справ у Полтавській губернській земській управі» 1871 р.

Однак, як зауважує А. Козаченко, у згаданих правилах відсутні норми, які встановлювали б відповідальність гласних за правопорушення [182, с. 87 – 88]. Так, серед санкцій відповідальності за несумлінність у відвідуванні засідань земських зборів, тобто відсутність без поважної причини, відсутність письмового попередження про причини відсутності у ст. 1440<sup>1</sup> оновленого 1890 р. «Положення про губернські і повітові земські установи» передбачалося таке: оголошення зауваження голови земських зборів за перше порушення; не менше ніж 75 руб. штрафу за друге порушення, такий самий розмір штрафу та тимчасове виключення із земських зборів (термін мали визначити самі збори), однак не довше ніж до наступних виборів [315, с. 494]. Дослідники зазначають, що практика притягнення до відповідальності за неналежне відвідування гласними засідань була досить рідкісним явищем. Так, за період 18 років за це було притягнуто до відповідальності 38 осіб по всій Російській імперії [183]. Серед прикладів намагання поліпшити ситуацію з відвідуванням гласних засідань земських зборів згадується практика запровадження щоденників відвідувань, які публікували земські журнали [183]. Водночас науковці відзначають приховування земськими установами низької якості відвідування гласними засідань. Підтвердженням цього є приклад фіксування у зводі постанов та розпоряджень Полтавських губернських земських зборів у період з 1895 по 1906 рр. даних про відсутність з поважних причин лише трьох таких гласних [183].

Також спостерігається певна відмінність визначення міри покарання в результаті негативної оцінки діяльності гласних та чиновників. Так, якщо для гласних основними питаннями є відвідування засідань, дотримання регламенту, то для чиновників оцінка негативних наслідків від їх діяльності розглядалася через такі поняття, як: «повільність, недбальство, тяганина, недотримання встановленого порядку при виконанні посадових обов'язків» [500, с. 9].

За висновком А. Козаченко, результатом змін регламентування земських установ у період із 1890 по 1904 рр. стало «одержавлення управ», відбулося поступове втрачання земством організаційної самостійності, а відтак і важливої риси місцевого самоврядування [183].

На наш погляд, віднесення членів земської управи та її голови до посадових осіб державної служби можна розглядати і як засіб посилення їх підпорядкованості державі, контролю за управлінням на місцях, а також як

засіб підсилення їх статусу. Це можна розглядати і як намагання поєднати самоврядний механізм та виконавчу владу на рівні земського самоврядування.

Важливі зміни в регламентуванні місцевого самоврядування цього періоду пов'язані з міською реформою 1870 р. Основним її нововведенням була заміна станового підходу до формування органів міського самоврядування на безстановий – міська дума стала обиратися на основі майнового цензу на чотири роки у кількості 30 – 72 депутатів (гласних). Пізніше з прийняттям «Городового положення» 1892 р. звужено коло виборців, збільшено майновий ценз, зменшено число членів міської думи та посилено адміністративний контроль за її діяльністю. До складу міської думи входили міські збори, підготовчі комісії, канцелярія. Стосовно дисципліни закріплювалась обов'язковість присутності гласних на засіданнях ради [223]. Відповідно в цей період участь міського населення у формуванні органів місцевого самоврядування здійснювалась на основі майнового цензу.

У «Городовому положенні» 1870 р. застосовується поняття «міське громадське управління», на яке покладається «пiклування за міським господарством та благоустроєм», відповідно «нагляд за законним виконанням цих повноважень – на губернатора» [75]. Міське громадське управління за положенням складалось: із міських виборчих зборів; міської думи; міської управи. Обрання гласних міської думи покладалось на міські виборчі збори, які мали збиратися кожні 4 роки. Стосовно права участі в місцевих виборах йшлося про те, що кожен міський житель, до якого б стану він не належав, має право голосу у виборах гласних за умов, що він: російський підданий; йому не менше ніж 25 років; він має нерухоме майно в межах міста, яке обкладається збором на користь міста, або утримує торговий чи промисловий об'єкт, або який прожив у місті протягом останніх двох років підряд перед виборами.... сплачує на користь міста встановлений збір; якщо за ним немає заборгованостей зі сплати міських зборів [75].

Вибори гласних у кожному місті мали здійснюватися на основі трьох виборчих зібрань, на яких обирається одна третина з усього списку гласних. Кожен із цих трьох списків мав формуватися залежно від розміру сплачуваної в дохід міста суми зборів, тобто список складався з поділу виборців на три розряди, після складання він мав бути затверджений міською думою [75].

Основними нормами «Городового положення» 1870 р., які регламентують вибори та діяльність самих гласних та членів міської управи, є:

– кожний, хто має право голосу на виборах, може бути обраним гласним міської думи (п. 35);



- виборчі зібрання не мають права давати обраним гласним ніяких інструкцій (п. 40);
- міська дума під керівництвом голови складається з гласних, обраних на чотири роки (п. 48);
- члени міської управи присутні на засіданнях думи, беруть участь у дебатах, надають пояснення з питань, що обговорюються, але користуються правом голосу лише у випадку, якщо вони гласні (п. 50) [75].

Для нас особливе значення має положення про заборону надання інструкцій обраним гласним на виборчих зібраннях, яке дозволяє зробити висновок про *закріплення вільного мандату депутата міської думи, який визнавався вільним від доручень виборців*. Також пункт 50 положення підтверджує висновок про можливість суміщення посад гласного та члена міської управи.

До норм «Городового положення» 1870 р., які пов'язані з регулюванням відносин між міською думою та управою на основі звітування та визнання рішень незаконними, належить:

- обов'язок міської управи надавати у строки, визначені думою, звіти про свою діяльність (п. 72);
- право міської управи більшістю її повного складу визнати рішення міської думи протизаконним та не виконувати його, а у випадку недосягнення згоди між думою та управою, справа має виноситися на розгляд губернатору (п. 80) [75].

Важливою є норма про те, що «посадовим особам міського громадського управління не присуджуються права державної служби за виключенням лише міського в губернському місті секретаря» (п. 99) [75]. Відповідно мова йде про законодавче закріплення розмежування статусу державного службовця та посадової особи міського самоврядування.

У джерелах міститься підтвердження проблеми несумлінності діяльності гласних у думах щодо представництва інтересів міської громади. Так, оцінюючи діяльність гласних Київської міської думи з моменту прийняття положення 1870 р., М. Демочані, який багато років обіймав посаду міського секретаря цієї думи, вказував на «відсутність впливу громадської думки на гласних, які забували, що мають працювати на благо міста та розглядають свою посаду виходячи з особистих інтересів» [67, с. 181].

Водночас оцінюючи загальне значення «Городового положення» 1870 р., К. Пажитніков на початку ХХ ст. зазначав, що незважаючи на його недоліки, воно було побудовано на ідеї «довіри до громадської самодіяльності» [294,

с. 33]. Однак пізніше відбувся відхід від прогресивних ідей зміцнення місцевого самоврядування.

Намагання посилити залежність міського самоврядування від держави прослідковується в новому «Городовому положенні» 1892 р. Його положення передбачали збільшення ролі губернатора як інституту нагляду за «правильністю та законністю дій міського громадського управління» [76]. До підстав зупинення губернатором виконання постанов думи належить таке: якщо постанова суперечить закону або виходить за межі повноважень влади та порядку громадського управління; не відповідає загальній державній користі та державним потребам, або порушує інтереси місцевого населення (ст. 83) [76]. К. Пажитніков з цього приводу зазначає: «Стаття II Городового положення накладає на губернатора нагляд не тільки «за законністю дій» міського управління, але й за їх «правильністю», у сенсі доцільності. Автор також підкреслює, що перекладання на губернатора визначення відповідності рішень міського управління інтересам міського населення підриває сам сенс представницьких органів міського самоврядування [294, с. 41]. Загальним є висновок науковця про відхід у цьому положенні від ідеї «довіри до громадської самодіяльності» [294, с. 42].

До основних недоліків «Городового положення» 1892 р. К. Пажитніков відносить і те, що вищі посадові особи міського управління (міські голови, члени управи) були віднесені до урядових чиновників, що призвело до їх дисциплінарної залежності від адміністрації та нанесло удар по незалежності місцевого самоврядування. Губернатор отримав право надавати їм вказівки, а губернське з міських справ присутствіє мало можливість усувати їх з посад, при цьому дума такого права була позбавлена [294, с. 38]. Отже, значна залежність міського самоврядування від губернатора визначала систему відносин у міському самоврядуванні, де головною стороною, перед якою ці органи мали нести відповідальність, була держава.

До певних особливостей розвитку місцевого самоврядування в різних регіонах України відносять, зокрема, те, що міста південної України (Катеринославської, Таврійської, Херсонської губерній) не мали традицій міського самоврядування, які були на інших територіях України, оскільки були засновані в останній чверті XVIII ст. [491, с. 81].

Загальна модель міського громадського управління складалась із: міської думи; міської управи та її виконавчих органів [76]. Початок роботи гласних передбачав прийняття присяги про сумлінне виконання своїх обов'язків (ст. 58), діяльність яких здійснюється на безоплатній основі. У положенні 1892 р. знаходить поглиблення питання дисципліни гласних, передусім

конкретизація причин, які можуть вважатися поважними для відсутності гласного на засіданні в міській думі. До таких причин віднесено: відсутність транспортного сполучення; хоробливий стан, який не дає змоги вийти з дому; тяжка хвороба або смерть близьких родичів, документально засвідченні у відповідному порядку; особливі заняття з державної служби (ст. 60). Про ці причини гласний був зобов'язаний завчасно письмово попередити голову міської думи. У випадку визнання думою цих причин таким, що не заслуговують на увагу, вона могла прийняти рішення двома третинами голосів від присутніх на зборах гласних про запровадження стягнення, визначеного відповідною статтею «Уложения о наказаниях» (ст. 61) [76].

Оцінюючи значення реформ XVIII – XIX ст. на українських землях, які входили до складу Російської імперії, В. Куйбіда та Л. Смолій роблять висновок, що вони сприяли розвитку та посиленню відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування, насамперед перед державою. До важливих аспектів автори відносять закріплення відповідальності члена представницького органу перед самим органом (індивідуальна відповідальність). Така індивідуальна відповідальність перед думою або перед земським зібранням, за їх висновком, заклала основи для появи нового виду відповідальності перед громадою [219, с. 99].

Відносини відповідальності зумовлювались усталеними поглядами на інститут влади, які панували в Росії, коли «витоками влади вважалась сама влада» (на відміну від європейських держав, які в цей період прийшли до концепту «влада від народу» через принцип «народного суверенітету») [312, с. 18]. Продовжуючи цю думку, дослідники звертаються до висновку В. Ключевського про те, що народне представництво в Росії виникло «не для обмеження влади, а щоб знайти та укріпити владу: саме у цьому його відмінність від західноєвропейського представництва» [169; 312, с. 18].

Розкриваючи відмінності утвердження політичної відповідальності в європейських державах та російській практиці, науковці підкреслюють, що в європейських країнах вона реалізовувалась переважно через механізм народного представництва, де додатковим каналом взаємодії суспільства і влади була суспільна думка, в російській дійсності вона знайшла вихід у деструктивних формах (політичного терору) [312, с. 19].

Отже, аналіз відповідальності в органах місцевого самоврядування в період перебування українських земель у складі Російської імперії свідчить, про наявність окремих проявів політичної відповідальності. Зокрема, йдеться про відсутність права у виборчих зібрань надавати гласним будь-які інструкції («Городове положення» 1870 р.), що є засобом створення умов для реалізації

вільного мандату. Незважаючи на застосування в урядових документах таких понять, як: «громадське правління міських поселень», «міське громадське управління» – можна говорити про значний вплив державної влади на органи міського та земського самоврядування. Водночас діяльність губернських, повітових зібрань та міських дум можна розглядати як початок побудови системи представницьких органів місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу – рівні губернії, повіту, міста. Основними видами відповідальності за належне виконання службових обов’язків виборних осіб цих органів була дисциплінарна, адміністративна та кримінальна відповідальність. Необхідно зазначити про поступове *урізноманітнення норм, спрямованих на формування загальних правил поведінки гласних, закріплення вимог до регулювання їх сумлінної діяльності на службі інтересам держави та інтересам місцевого населення.*

Свої особливості регулювання відповідальності в органах місцевого самоврядування склалися в українських землях, які перебували у складі Австрійської, Австро-Угорської імперії. За висновком І. Бойко, порівняно з Російською імперією, Австрійська імперія мала більш ліберальний політичний режим [26, с. 17].

Перелік окремих законодавчих документів, які вплинули на розвиток місцевого самоврядування та відносини відповідальності в цій сфері на цій території, наведені в табл. 3.2 [219, с. 99 – 103; 478; 52].

Таблиця 3.2

### **Акти Австрійської, Австро-Угорської імперії щодо регулювання відповідальності в місцевому самоврядуванні**

| Документ  | Зміст відповідальності   |
|---|--|
| «Окротройована конституція»<br>4 березня 1849 р.<br>(від франц. <i>ostroyer</i> – жалувати, дарувати) | закріплення конституційної монархії; закріплювалась парламентська відповідальність міністрів; конституційне закріплення суб’єктності громади у вирішенні питань місцевого значення, елементів гласності та звітування перед громадою.              |
| «Про основні засади організації громади»<br>5 березня 1862 р.   | визначення основ реалізації права громади брати участь у місцевому самоврядуванні; закріплення юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування перед державою та відповідальності перед громадою.                                      |
| Статут «Про громади та громадські вибори герцогства Буковини»<br>14 листопада 1863 р.                 | підкреслення представницької ролі органів місцевого самоврядування щодо інтересів громади та закріплення відповідальності обраних членів перед громадою; окреслення загальних вимог щодо регламентування дисципліни та правил поведінки депутатів. |

|   |   |
|---|---|
| Статут королівського столичного міста Львова<br>14 жовтня 1870 р.                     | закріплення вимог до іміджу депутата міської ради, який дозволяв би йому представляти інтереси громади; закріплення дисциплінарних вимог до депутата з можливістю позбавлення депутатського мандату; пізніше були внесені зміни, які закріплювали вільний мандат депутата міської ради, який не міг бути зв'язаний жодними інструкціями.  |
| «Про громадський закон для 30 більших міст»<br>13 березня 1889 р.                     | закріплення права на самоврядування в містах з чисельністю жителів 3 тис. осіб; визначено основи організації міського самоврядування: виборні міські ради та міські управи.   |
| «Про громадський закон для менших міст, містечок і більших громад»<br>3 липня 1896 р. | закріплення права на самоврядування в містах до 3 тис. осіб; визначено категорії жителів міст та містечок: члени громади, які проживають на її території та беруть участь у її житті; ті, які не проживають, але мають нерухомість, або комерційне підприємство та платять з цього податок; «сторонні», тобто всі інші; представництво інтересів громади здійснюється на основі представницького органу місцевого самоврядування – муніципалітету, та виконавчого органу місцевого самоврядування – магістрату. |

Примітка. Складено автором на основі [219, с. 99 – 103; 478; 52]

Закріплення конституційних монархій у Європі під впливом революцій 1848 – 1849 рр. пов'язують із важливими змінами поглядів на відповідальність влади перед народом. З прийняттям конституції Франца-Йосифа I Габсбурга у 1849 р. кожен із 14 коронних країв, які входили до Австрійської імперії, отримав право на свою конституцію та представницькі органи [478]. Це стало поштовхом і для розвитку місцевого самоврядування на цих землях.

Так, у вересні 1850 р. надано крайову конституцію для Галичини (стосувалася й Буковини). Конституція передбачала самостійність краю у вирішенні таких питань: благоустрою, громадських споруд, крайового бюджету (встановлення місцевих податків та зборів), організації та функціонування громад, самоврядування, церковних та шкільних справ [9]. Як бачимо, йдеться про закріплення на конституційному рівні поняття громади як основи місцевого самоврядування.

Представницьким органом Галичини за цією конституцією визнавалися сеймові курії, які мали приймати рішення з крайових справ. Для цих курій спільним представницьким органом визначався Центральний відділ, що вирішував питання всього краю, його виконавчим органом мав бути спільний

Крайовий відділ. Однак конституція не набула чинності, у 1851 р. стався поворот до попереднього режиму управління та скасування крайових конституцій.

У 1860 р. та 1861 р. оголошена оновлена конституція, за якою Галичина отримала автономію та власний сейм, Буковина отримала статус коронного краю та титул воеводства, а також власні органи самоуправління (конституція призупинена у вересні 1865 р.). Крім відновлення автономних прав коронних країв розмежовувались повноваження парламенту, центральних міністерств та крайових органів, а також приймалися крайові конституції (статути) та правила виборів у кожному краю. Ця структура крайового управління зберігалась до розпаду Австро-Угорської монархії у 1918 р. [9]. Із 1867 р. Австрійська імперія перетворюється на дуалістичну монархію – Австро-Угорщину та запроваджується конституція, що складалась із тексту конституції 1860 – 1861 рр. та низки конституційних законів 1867 р. [478].

На думку І. Бойко, Галичина стала одним із перших регіонів України, що відчула позитивний вплив прогресивних європейських традицій Нового часу [27, с. 46]. Розвиток місцевого самоврядування на цих землях пов'язується з прийняттям закону «Про основні засади організації громади» 5 березня 1862 р., який закріпив право громади на самостійність вирішення питань власної сфери. Аналізуючи питання відповідальності в цьому законі В. Куйбіда та Л. Смолова зазначають розмежування відповідальності представницьких органів самоврядування: за реалізацію делегованих повноважень – перед державною виконавчою владою, за власні адміністративні функції – перед громадою. За їх висновком, це перше закріплення на законодавчому рівні нового виду відповідальності представницьких органів самоврядування перед громадою, хоча норми про її можливі санкції та процедури в законі не розглядалися [219, с. 100].

За висновком О. Вовка, основним недоліком цього закону слід вважати відсутність самого визначення поняття громади та її видів, що було виправлено у 1866 р. в законі «Про устрій громади і громадську виборчу ординацію» [52, с. 10]. Крім того, у столичних містах країв та інших містах закріплювалась можливість отримати окремі статути [52, с. 10]. Центрами таких країв / регіонів на цій території були міста Львів та Чернівці. Оцінюючи систему самоврядування на цій території, О. Вовк вказує на такі її недоліки, як: фінансова залежність від центральних органів управління, наявність постійного втручання в діяльність органів самоврядування керівників краю та повіту [52, с. 11]. За висновком С. Доброжанського, здобутком законодавчих актів цього періоду є їх орієнтування на поступове «залучення привілейованих категорій

місцевого населення до управління населеними пунктами, самостійного вирішення існуючих проблем» [107, с. 18]. Результатом законодавчого визначення системи місцевого самоврядування стало закладання єдиних підходів до формування моделі управління містом та моделі організації місцевої влади на трьох адміністративно-територіальних рівнях: базовому (грумада), повітовому та окружному (крайовому), на кожному з яких діяли представницькі органи самоврядування.

У статуті «Про громади та громадські вибори герцогства Буковини» 1863 р. закладалась норма про відповідальність обраних депутатів до представницьких органів місцевого самоврядування перед громадою на основі поваги та свідомого ставлення до вибору громади. Основними засобами регулювання питань дисципліни були штрафи за пропуски засідань [219, с. 100 – 101]. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування з органами державної влади значною мірою будувалися на основі адміністративної опіки органів самоврядування. Аналізуючи період другої половини ХІХ ст., В. Кіселичник відзначає важливість переходу від самоврядування на основі феодалських привілеїв до сучасного самоврядування, що базується на законодавчому гарантуванні цього права громаді [168].

На особливу увагу заслуговують норми відповідальності депутатів міських рад, що знаходять відображення в статутах відповідних громад. Так, у Статуті королівського столичного міста Львова 1870 р. визначалося, що громаду міста Львова у всіх її справах представляє міська рада (розділ ІІІ «Про представництво громад») [168]. Особливість діяльності депутатів як представників інтересів громади розкривається через її громадський характер та безоплатність, на відміну від президента міста, службовців міських органів самоврядування, які здійснювали свою роботу на професійній основі [168].

Розглядаючи статус депутата міської ради міста Львова періоду другої половини ХІХ ст. – початку ХХ ст., В. Кіселичник підкреслює: «розвиток інституту депутата міської ради відображає поступовий перехід від корпоративності місцевої влади до загальної участі громадян міста у вирішенні питань громади», тобто перехід від феодалського укладу до сучасного бачення самоврядування [168]. Крім того, дослідник наголошує на особливій увазі регламенту ради міста до питання обов'язків депутатів, які розглядалися в окремому розділі цього документа. Основними такими обов'язками були зобов'язання відвідувати засідання ради, процедура регулювання дисципліни відвідування, відносини з громадою [168]. У статуті згадується вимога до бездоганної репутації депутата міської ради як основи для реалізації права представляти інтереси громади [219, с. 102]. Серед обмежень депутатської

діяльності передбачалася ціла низка положень щодо регулювання конфлікту особистих приватних інтересів та публічних інтересів, зокрема щодо неучасті в голосуванні, якщо питання торкається власного інтересу, або інтересу близьких родичів, неможливість оренди майна, речей, що належать громаді, неможливість постачання, будівництва, інших видів роботи для громади. У вигляді санкції відповідальності за порушення цих обмежень, зокрема, передбачалася відмова від депутатського мандату (у випадку внесення депутатом пропозиції про оренду, найм, підприємництво та наступне підтвердження його співпраці з орендарем) [168]. Пізніше у 1896 р. у статуті передбачалася така підстава для позбавлення депутатського мандату, як відсутність його на засіданнях ради без поважних причин протягом трьох місяців [168].

Таким чином, у цей період *важливим аспектом в регулюванні відповідальності депутатів міських рад постає питання репутації, доброго імені як підстави громадського, морального права на здійснення його діяльності з представництва інтересів громади в міській раді. А втрачання довіри до нього, вчинення ним певних проступків несумісних із цією діяльністю розглядаються як підстава для позбавлення мандату.* На наш погляд, сьогодні доцільним є повернення до актуалізації питання «бездоганної репутації депутатів міських рад» як основи для регулювання питань їх політичної відповідальності.

До законодавчих актів, спрямованих на встановлення польських норм місцевого самоврядування до приєднання цих територій до УРСР, належить закон 1922 р. польського сейму про основні засади воєводського самоврядування у Львівському, Тернопільському і Станіславівському воєводствах та закон 1933 р. «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування» [425; 129, с. 6 – 8]. З точки зору можливостей для українців брати участь у місцевому самоврядуванні, розвитку цього інституту на цих землях загалом, останній акт отримав негативну оцінку Українського парламентського представництва (18 депутатів) у парламенті Другої Речі Посполитої [129, с. 6 – 8]. Основними моментами, які викликали критику депутатів, було запровадження колективної гміни як нової адміністративної одиниці, професійного вйта як нової інституції [129, с. 6 – 8]. Однак, незважаючи на критичні зауваження, цей закон був прийнятий.

Модель місцевого самоврядування, запроваджена за часів Австро-Угорської імперії, діяла на цій території також після її розпаду.

Отже, прийняття в період Австро-Угорської імперії низки законів, а саме: «Про основні засади організації громади», «Про громадський закон для 30



більших міст», «Про громадський закон для менших міст, містечок і більших громад», статут «Про громади та громадські вибори герцогства Буковини» -- дозволило законодавчо визначити статус громади, формування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. *Закріплення статусу громади як основного суб'єкта місцевого самоврядування значно вплинуло на побудову відносин між органами місцевого самоврядування та населенням міст, в основу яких закладалася ідея відповідальності цих органів перед громадою. Це знайшло відображення, зокрема, у вимогах до моральних якостей депутата міської ради як основи для отримання згоди громади на те, щоб відповідна особа представляла її інтереси та побудови відносин із громадою. Це має важливе значення для розвитку політичної відповідальності.*

### **3.3. Реалізація в Україні радянського експерименту політичної відповідальності органів державної влади та державного управління**

Для дослідження етапів формування політичної відповідальності в сучасній Україні особливе значення має радянський період української історії. На цей період припадає більша частина ХХ ст. із цілою низкою важливих подій, які значною мірою пояснюють особливості сучасного періоду місцевого самоврядування в Україні та питання політичної відповідальності в цій системі.

До встановлення радянського режиму Українська Центральна Рада зробила низку спроб законодавчо закріпити інститут місцевого самоврядування. Так, 22 січня 1918 р. у IV універсалі Центральної Ради проголошується незалежність Української Народної Республіки (УНР) та наміри переобрання після закінчення війни волосних, повітових народних рад та міських дум. У документі також зазначалось: «щоб встановити на місцях таку владу, до якої мали б довіряти й яка б спіралась на всі революційно-демократичні верстви народу, правительство повинно закликати до співробітництва з місцевими самоврядуваннями ради селянських, робітничих і салдатських депутатів, вибраних із місцевої людности» [476]. Тим самим, місцеве самоврядування розглядалось як основа встановлення на місцях влади, яка б трималась на довірі населення.

У ст. 5 конституції УНР від 29 квітня 1918 р. передбачалося положення про те, що «УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації» [201]. У ст. 26 зазначалося, що «всі місцеві справи мають впорядковуватися виборними радами і управами громад, волостей та земель, саме їм належить єдина безпосередня місцева влада: міністри УНР мають тільки контролювати і

координувати їх діяльність безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ» [201]. Тут мова йде про самостійність місцевого самоврядування та наміри сформувати систему адміністративного нагляду за діяльністю рад. Отже, йдеться про закріплення відповідальності рад перед місцевим населенням та перед державою.

Для порівняння звернемось до проекту Конституції Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР) Станіслава Дністрянського. У документі зазначалося, що «держава повинна служити всьому народу», вона піклується про його загальне благо [196]. Місцеве самоврядування в цій конституції представлено інститутом «місцевого заступництва» в областях, округах, громадах із розподілом їх компетенцій за цими трьома адміністративно-територіальними рівнями. Передбачалося впровадити норму недоторканності для депутатів представницьких органів місцевого самоврядування як для депутатів Народної палати, з тією різницею, що вона мала діяти лише в період засідань [196]. Стосовно депутатів Народної палати закріплювався вільний мандат, що знайшло вираження в нормі про те, що депутат не зв'язаний ніякими інструкціями [196]. Чи поширювалась норма про вільний мандат на рівень місцевого самоврядування в документі не зазначено.

Отже, такі перспективи для місцевого самоврядування та побудови політичної відповідальності в цій сфері відкривалися для незалежної Української держави. Наступні події пов'язані з радянським періодом та іншим баченням ролі місцевого самоврядування в житті держави та суспільства.

За радянського періоду поняття «місцеве самоврядування» було замінено на «місцеве управління», оскільки місцевого самоврядування в його природному вигляді не існувало. Влада на всіх рівнях була представлена радами, які як представницькі органи обирались населенням, водночас були органами державної влади. Це наклало свій відбиток на побудову відносин відповідальності.

Серед основних документів періоду становлення радянської влади, пов'язаних із питанням управління на місцях, необхідно назвати такі:

- Декрет Всеросійського центрального виконавчого комітету «Про право відкликання депутатів» від 21 листопада (4 грудня) 1917 р.;
- Декрет і положення Тимчасового робітничо-селянського уряду України «Про організацію влади на місцях» від 15 січня 1919 р.;
- Декрет Тимчасового робітничо-селянського уряду України «Про організацію місцевих органів радянської влади і порядок управління» від 7 лютого 1919 р.;
- Конституція УСРР від 10 березня 1919 р.;

– Постанова «Про перехід на 3-х ступневу систему управління на Україні» від 10 травня 1925 р.;

– Постанова 2-ї сесії Всеукраїнського Центрального Виконавчого комітету IX-го скликання «Про міські й селищні ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів» від 28 жовтня 1925 р.;

– Постанова «Про вибори до рад» від 1 грудня 1928 р. [425; 332, с. 4].

Особливостями побудови політичної відповідальності як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні у цей час стало запровадження *інститутів наказу виборців та відкликання депутата*. Перша згадка про інститут відкликання депутата зустрічається в декреті Всеросійського центрального виконавчого комітету «Про право відкликання депутатів» від 21 листопада (4 грудня) 1917 р. У декреті зазначалося:

– *виборна установа або представницьке зібрання можуть вважатися дійсно демократичними та такими, що дійсно представляють волю народу, лише за умови визнання та застосування відкликання виборцями своїх виборних*; це основне принципове положення істинного демократизму належить усім без винятку представницьким зібранням;

– пропорційна система виборів, яка є більш демократичною, ніж мажоритарна, вимагає більш складних заходів для здійснення права відкликання, тобто дійсного підпорядкування народу виборних;

– з'їзд Рад робітничих і солдатських депутатів та Рад селянських депутатів має право призначати перевибори у міських, земських та взагалі всіх представницьких установах;

– перевибори мають призначатися на вимогу більше ніж половини виборців відповідного виборчого округу ради [88].

До перших українських радянських документів, в яких згадується інститут відкликання депутатів, належить Декрет Тимчасового робітничо-селянського уряду України «Про організацію місцевих органів радянської влади і порядок управління» від 7 лютого 1919 р., в якому у ст. 17 зазначено: *«виборці, які відправили до ради депутата, мають право у будь-який час відкликати його та провести нові вибори»* [90, с. 94]. Ця норма є схожою з відповідним положенням закону 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому в ст. 75 зазначено, що територіальна громада в будь-який час може припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування [351].

Поняття «наказ» у радянській практиці згадується також у доповіді про землю II Всеросійського з'їзду Рад, де йшлося про наказ земельним комітетам від місцевих Рад селянських депутатів у 2017 р. [332, с. 3 – 4]. Ключовою подією цього з'їзду стало прийняття «Декрету про землю», у текст якого були

включені накази місцевих депутатів (242 накази) про землю, які були доставлені на перший Всеросійський з'їзд селянських депутатів у Петрограді 1917 р. [230].

У період із 1917 р. до кінця 20-х рр. ХХ ст. відбувся перехід від місцевих революційних органів на рівні міста, села, повіту, губернії, які не були виборними органами (військово-революційні комітети в містах, комітети бідноти в селах, повітові військово-революційні комітети (ревкоми), губернські ревкоми) до створення представницьких органів радянської влади на місцях [89, с. 6]. Це можна проілюструвати таким положенням Декрету Тимчасового робітничо-селянського уряду України «Про організацію місцевих органів радянської влади і порядок управління» від 7 лютого 1919 р.: *вищою владою на місцях є з'їзди рад губернські (окружні), повітові, волосні та їх виконавчі органи*; «відмінною рисою нового апарату управління є повна передача в центрі і на місцях всієї влади в руки робітничого класу та найбіднішого населення» [90, с. 91 – 96]. Це один із перших документів, в яких згадуються виконавчі органи як органи місцевої влади.

У постанові «Про міські й селищні ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів» 1925 р. зазначається їх участь у державному управлінні та адміністративно-господарському будівництві. За цими радами закріплюється статус вищих органів влади, які знаходяться під керівництвом вищих з'їздів рад та їхніх виконавчих комітетів. Для визначення обсягу їх влади використовуються поняття «компетенція» та «обслугована ними територія» [324, с. 1116].

Питання відповідальності міських та сільських рад знаходить відображення у положеннях про їх звітування та залучення населення до реалізації завдань. Так, до компетенції міських рад віднесено:

- надання періодичних звітів виборцям про діяльність міської ради;
- надання звітів про свою діяльність вищим з'їздам рад та їх виконавчим комітетам;
- залучення трудящих мас до практичної роботи радянського будівництва;
- заслуховування звітів окружних і районних виконавчих комітетів про їх роботу [324, с. 1119].

Серед вимог до дисципліни депутата місцевої ради, взаємовідносин із виборцями у цьому документі зазначалося:

- про обов'язок для кожного члена міської, селищної ради відвідувати засідання ради та її секції, виконувати покладені на нього радою обов'язки (ст. 38);

– зобов'язання членів міської, селищної ради звітувати перед виборцями про свою діяльність в раді принаймні один раз на три місяці (ст. 42) [324, с. 1118].

До причин виключення членів ради зі складу міської, селищної ради віднесено:

- вимагання більшості виборців відкликати цих членів ради;
- втрата ними виборчих прав;
- прийняття постанови двох третин присутніх членів ради, як за їх ініціативою, так і за ініціативою вищих органів влади [324, с. 1128 – 1129].

Таким чином, мова йде про *закріплення принципу підзвітності та підконтрольності місцевих рад та їх членів перед виборцями та перед вищими органами радянської влади в особі з'їздів рад та їх виконавчих органів. Можна говорити про формування вертикалі підпорядкування рад, продовження закріплення імперативного мандату. Закріплення ієрархічного підпорядкування між різними рівнями місцевого управління є притаманним системі державної влади, а не місцевому самоврядуванню.*

Прикладом урядових документів 20-х рр. ХХ ст., в яких конкретизується питання відповідальності місцевих рад, є: положення «Про сільські Ради» «Про права та обов'язки членів сільської ради», «Про права та обов'язки членів міської і селищної рад» від 28 квітня 1926 р.; «Про міські ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів», «Про селищні ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів» від 12 жовтня 1927 р.; «Устав про міські районовані ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів» від 23 січня 1929 р.

У цих документах закріплювалося: відповідальність депутатів рад перед вищими з'їздами рад та їх виконавчими комітетами; механізм дострокового розпуску рад (колективна відповідальність); такі підстави для відповідальності, як зловживання або систематичне порушення радою законів; механізм дострокового відкликання депутата сільської, міської ради (індивідуальна відповідальність) на основі постанови зборів виборців про відкликання депутата (ухвалене більшістю зборів, які обирали депутата за умови взяття в них участі не менше ніж 50 % виборців); роль ради як посередника між депутатом та виборцем в ініціюванні відкликання депутата (затвердження радою постанови про відкликання депутата, надання радам права порушувати питання відкликання перед виборцями); такі підстави для запровадження процедури відкликання, як: пропуск засідань ради, невиконання завдань і доручень виборців, неприпустима для депутата поведінка; процедура звітування депутатів про свою роботу перед виборцями на спеціальних зборах (вимагалась присутність на них не менше ніж 35 % виборців), за ініціативи

ради [219, с. 109 – 112]. Крім того, в більш пізніх редакціях положення про сільські ради згадується інститут наказів виборців, який мав функціонувати через утворення депутатських груп з метою контролю за виконанням таких наказів [219, с. 111].

В. Куйбіда та Л. Смолова роблять висновок про декларативний характер відповідальності депутатів перед виборцями через відсутність у виборців можливості самостійно вирішувати це питання [219, с. 113]. Із цього приводу зазначимо, що декларативність впливу виборців на депутата зберігається і в сучасному законодавстві України.

Важливою теоретичною базою для розкриття змісту політичної відповідальності представницьких органів місцевого управління є тексти конституцій цієї доби. Першим таким основним законом стала Конституція УСРР 1919 р., яка закріпила модель радянської влади на місцях. Основними складниками її системи стали: міські та сільські ради (ради робітничих, селянських, червоноармійських депутатів) та обрані ними виконавчі комітети; з'їзди губернських, повітових, волосних рад та обрані ними виконавчі комітети [202]. Як бачимо, крім закріплення місцевих рад як основних органів влади на місцях, у першій радянській конституції в Україні передбачалися виконавчі органи на рівні губернських та повітових з'їздів рад.

За Конституцією УСРР 1929 р., система органів місцевої влади складалась із таких елементів: міські, сільські, селищні ради (ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів), у великих містах міські районні ради; районні з'їзди рад та обрані ними виконавчі комітети [199]. Конституція УСРР 1929 р. містила норму про обов'язок членів рад регулярно звітувати перед своїми виборцями та передбачала можливість дострокового відкликання депутата за постановою виборців [199]. Тим самим на конституційному рівні закріплювались вимоги до звітування та імперативний мандат, який визначав характер побудови відповідальності депутатів місцевих рад перед виборцями.

За Конституцією УРСР 1937 р. політичною основою республіки визначалися ради депутатів трудящих [198]. У розділі VII цієї конституції закріплена назва «місцеві органи державної влади», до яких належать обласні, окружні, районні, міські, селищні, станичні, сільські ради депутатів трудящих [198]. Отже, місцеві ради розглядаються як органи державної влади. Виконавчими і розпорядчими органами обласних, окружних, районних, міських, сільських рад депутатів трудящих визначались обрані ними виконавчі комітети (голова, його заступники, секретар, члени). У станичних, невеликих селищних і сільських радах виконавчі органи складались із голови, його заступника та секретаря [198].

Також затверджувалась вертикаль підпорядкування рад та їх виконавчих органів на основі:

- закріплення підзвітності виконавчих органів рад безпосередньо раді, що їх обрала та виконавчому органу вищої ради (ст. 84);
- права вищих виконавчих комітетів рад скасовувати рішення, розпорядження нижчих виконавчих комітетів та рад (ст. 85);
- права вищих рад скасовувати рішення і розпорядження нижчих рад (ст. 86) [198].

Отже, Конституція УРСР 1937 р. продовжує започатковану в 1929 р. традицію конституційного закріплення *основ імперативного мандату як підґрунтя для побудови відносин відповідальності депутатів перед виборцями. Встановлені правила звітування та дострокового відкликання визначили основний зміст зв'язків депутатів із виборцями.*

Наступна радянська Конституція України 1978 р. закріпила назву «ради народних депутатів», розглядаючи їх як основний суб'єкт державної влади та основу політичної системи, в якій інші державні органи підконтрольні та підзвітні цим радам [197]. Ради народних депутатів були представлені обласними, районними, міськими, районними в містах, селищними, сільськими радами, які формували єдину систему органів державної влади на місцях (ст. 78) [197].

Конституція України 1978 р. закріпила принцип демократичного централізму, який заснований: на виборності всіх органів державної влади; підзвітності цих органів народові; обов'язковості рішень вищих органів для нижчих; поєднанні єдиного керівництва з ініціативою на місцях, відповідальністю кожного державного органу і службової особи за доручену справу (ст. 3) [197]. Можна зазначити, що *принцип демократичного централізму став вирішальним для побудови відносин відповідальності місцевих представницьких органів влади перед населенням та державою.*

В Основному законі 1978 р. закріплюється норма про те, що найважливіші питання життя держави мають виноситися на всенародне обговорення та голосуватися на референдумі (ст. 5) [197]. Демократичні наміри розвитку держави знаходять відображення у положенні про розширення участі громадян в управлінні справами держави і суспільства, вдосконалення державного апарату, підвищення активності громадських організацій, посилення народного контролю, врахування громадської думки (ст. 9) [197].

Конституція закріплювала норми про те, що діяльність рад народних депутатів має здійснюватися на засадах гласності, регулярної звітності виконавчих органів рад перед радами та населенням, широкого залучення громадян до роботи в органах виконавчої влади, інших органах, створюваних

ними (ст. 83). Крім того, вводилась норма про «систематичне інформування радами населення про свою роботу» [197]. Важливим моментом також є закріплення в Основному законі інституту наказів виборців (ст. 91) [197].

За Конституцією УРСР 1978 р. основу відповідальності депутата становив обов'язок звітувати про свою роботу, роботу ради перед виборцями, колективами, громадськими організаціями, від яких він ішов кандидатом у депутати. Також залишилась норма про можливість у будь-який час відкликати депутата за рішенням більшості виборців (ст. 96) [197].

Узагальнені положення конституцій України 1919 – 1978 рр., які характеризують політичну відповідальність місцевих рад та депутатів, наведено в табл. 3.3 [202; 199; 198; 197].

Таблиця 3.3

### **Політична відповідальність місцевих представницьких органів влади та їх членів в Конституціях України радянського періоду**

| Конституція              | Зміст   |
|--------------------------|---|
| Конституція УСРР 1919 р. | модель радянської влади на місцях: ради як представницькі органи та їх виконавчі комітети на всіх рівнях (базовому, волосному, повітовому, губернському);   |
| Конституція УСРР 1929 р. | обов'язок члена ради регулярно давати звіт своїм виборцям та можливість дострокового відкликання його за постановою виборців (ст. 62).  |
| Конституція УРСР 1937 р. | обов'язок кожного депутата звітувати перед виборцями про свою роботу і роботу ради та можливість відкликання у будь-який час за рішенням більшості виборців (ст. 142).  |
| Конституція УРСР 1978 р. | принцип демократичного централізму як основа побудови відповідальності місцевих представницьких органів влади перед населенням та державою (ст. 3);<br>систематичне інформування населення радами народних депутатів про їх роботу та рішення (ст. 83);<br>виборці дають накази своїм депутатам, а відповідні ради народних депутатів розглядають накази, враховують їх під час розробки планів економічного, соціального розвитку, бюджету, організують їх виконання та інформують громадян про їх втілення (ст. 91);<br>депутат враховує запити населення виборчого округу, добивається втілення наказів виборців (ст. 92);<br>якщо депутат не виправдав довіри виборців, він може бути відкликаний у будь-який час за рішенням більшості виборців (ст. 96) |

Примітка. Складено автором на основі [202; 199; 198; 197]



Одним з основних документів радянського періоду, що регламентував процедуру відкликання депутата місцевої ради, був Закон УРСР «Про порядок відкликання депутата обласної, районної, міської, і селищної Ради депутатів трудящих Української РСР» від 20 листопада 1959 р., нова редакція якого була затверджена у червні 1979 р. У цьому документі закріплювалась радянська філософія відповідальності депутата, яка розкривається в положенні про те, що: «відкликання депутата, як одне з основних положень соціалістичного демократизму, є виявом повновладдя народу і гарантує справжню відповідальність депутата перед виборцями» [344].

Можливість відкликання стосувалась депутатів усіх місцевих рад (обласної, районної, міської, районної в місті, селищної і сільської). Причина такого відкликання визначалась як «не виправдання довіри виборців або вчинення ним дії, не гідної високого звання депутата» [344]. Запровадження цієї процедури передбачало наявність відповідного рішення більшості виборців виборчого округу (ст. 1) [344]. Право виборців на відкликання депутата могло бути реалізоване на основі колективного представлення виборців через місцеві органи в особі комуністичної партії, профспілки, комсомольської спілки, громадської організації, а також трудового колективу, зборів військовослужбовців, загальних зборів громадян у радгоспах, колгоспах, селах (ст. 2) [344]. Відповідно *головним суб'єктом ініціювання відкликання депутата були не місцеві жителі, громадяни, а трудові колективи та комуністична партія*. Рішення виборців про відкликання мало прийматися на зборах виборців відкритим голосуванням та надсилалося на розгляд виконавчому комітету відповідної ради. Для його прийняття необхідно було набрати більшість голосів виборців відповідного виборчого округу [344]. Отже, цей документ є відображенням радянського права у сфері відповідальності депутата місцевої ради перед виборцями, яка, як і в попередні роки, реалізовувалась на основі імперативного мандату. Особливістю його правової форми є те, що процедура відкликання регламентувалась на рівні окремого закону.

До початку 90-х рр. ХХ ст. прийнято низку нових законів, які визначали основи утворення та діяльності обласної, районної, міської, районної в місті, сільської та селищної ради: «Про районну Раду народних депутатів Української РСР» від 15 липня 1971 р., «Про міську, районну в місті Раду народних депутатів Української РСР» від 15 липня 1971 р., «Про сільську раду народних депутатів трудящих Української РСР» від 2 липня 1968 р., «Про селищну раду народних депутатів трудящих Української РСР» від 2 липня 1968 р. Нова редакція останніх двох актів була затверджена новим законом у грудні 1979 р.

[361; 355; 345]. Ці документи продовжили традицію попередніх років, за якою регулювання відповідальності ради й депутатів перед виборцями здійснювалось на основі принципу відповідальності, підзвітності перед виборцями та процедур відкликання виборцями, наказів виборців.

Наприклад, закон «Про сільську раду народних депутатів трудящих Української РСР» у редакції 1979 р. закріпив норми реалізації інституту наказів виборців та відкликання депутата, а також вимоги до підзвітності перед виборцями та дисципліни. До переліку повноважень ради закон відніс вирішення питання про дострокове припинення повноважень депутата, розгляд наказів виборців, затвердження плану їх виконання, інформування громадян про їх втілення [345]. До основних обов'язків депутата віднесено зобов'язання «бути присутнім на кожній сесії ради», брати активну участь у її роботі; тримати постійний зв'язок з виборцями; організовувати участь населення щодо виконання наказів виборців, здійснення контролю їх виконання; звітувати перед виборцями не менше ніж два рази на рік [345].

При визначенні причини можливого відкликання депутата акцент зроблено саме на *закріпленні його відповідальності перед виборцями, яка має політичний характер*: «невиправдання довіри виборців або вчинення дії не гідної високого звання депутата».

Основним законодавчим актом до 90-х рр. ХХ ст., який визначав статус депутата, був Закон СРСР «Про статус депутатів рад депутатів трудящих в СРСР» від 20 вересня 1972 р., його нова редакція затверджена у квітні 1979 р. Преамбула цього закону підтверджує політичний характер відповідальності депутата в радянській системі права. Так, у ній ідеться про те, що «депутат повинен виправдовувати довіру виборців, завжди бути на рівні вимог, висунутих перед ним народом» [364].

Таким чином, місцеві ради депутатів розглядаються в цей період як головна організаційно-правова форма здійснення народом державної влади, в природі яких поєднуються ознаки державної та громадської організації [166, с. 51]. Саме наявність ознак державної організації, на думку дослідників радянського періоду, дозволила забезпечити широку участь населення у здійсненні державної влади, на відміну від «буржуазних держав», де державна влада та місцеве самоврядування розмежоване [166, с. 52]. Статус депутатів цих рад розглядається в науковій літературі з точки зору їх великого політичного та морального авторитету та їх підконтрольності виборцям, які можуть відкликати й замінити депутата [166, с. 53].

Принцип демократичного централізму стосовно місцевих рад полягав у їх розгляді як органів державної влади, які обмежені у своїх повноваженнях

предметами відання вищих представницьких органів влади та не мають повноти державної влади на своїй території [167, с. 61]. Водночас принцип соціалістичної демократії означав поступовий перехід органів державної влади в органи місцевого самоврядування [166, с. 54].

У 60-х рр. ХХ ст. дослідники ставили питання про підвищення ролі місцевих органів влади на основі послідовного розширення їх прав та економічних можливостей, поступової передачі місцевим радам на остаточне вирішення всіх питань місцевого значення [293, с. 64].

Аналіз радянського досвіду періоду з 1917 р. до кінця 70-х рр. ХХ ст. засвідчив наявність великої кількості документів у сфері діяльності місцевих рад, в яких питанню політичної відповідальності відведено важливе місце. Це питання знаходить відображення як на рівні конституції, законів, так і підзаконних актів. Основним суб'єктом політичної відповідальності в цих документах є депутати місцевих рад як основні виборні представники органів місцевої влади. При цьому спостерігається відсутність значної уваги до голови ради як суб'єкта відповідальності. Змістовне наповнення відповідальності мало переважно політичний характер, яка забезпечується на основі імперативного мандату. Загалом можна зробити висновок, що ці документи більшою мірою були орієнтовані не на юридичну, а на політичну відповідальність. Водночас простежується декларативність норм щодо зв'язку з виборцями, виконання наказів виборців, відкликання депутата.

Спробою зміни поглядів на місцеве самоврядування за радянського періоду в історії України стала розробка законів: «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» від 9 квітня 1990 р., Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. та нова його редакція «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. Згідно з останнім документом місцеве самоврядування визначалось як основа народовладдя на рівні адміністративно-територіальних одиниць [353]. Система рад складалась із сільської, селищної, міської, районної у місті, районної та обласної ради.

Новелами цих законів стало закріплення понять «місцеве самоврядування» та «регіональне самоврядування». У редакції закону 1990 р. зміст місцевого самоврядування розглядався в контексті здійснення державної влади, де місцеві ради визначались як представницькі органи державної влади [354]. Пізніше у 1992 р. закріплюється принцип «самостійності і незалежності місцевих рад у межах своїх повноважень» [353].

Відповідальність у редакції закону 1992 р. закріплюється на рівні основних принципів місцевого самоврядування та представлена принципом «підконтрольності, підзвітності і відповідальності перед населенням» рад [353]. До основних форм дострокового припинення повноважень ради віднесено: розпуск за рішенням Верховної Ради України, саморозпуск, рішення місцевого референдуму [353].

До нововведень закону 1992 р. слід віднести визначення статусу голови ради як вищої посадової особи ради та наділення його низкою повноважень, пов'язаних із забезпеченням відповідальності ради, депутатів перед населенням. Такими повноваженнями є: сприяння депутатам у проведенні звітів перед виборцями, вжиття заходів із реалізації пропозицій, зауважень виборців, внесених під час звітів; організація узагальнення наказів виборців, сприяння депутатам втілювати ці накази; внесення на розгляд ради питання про відкликання депутатів виборцями; звітування не менш як один раз на рік перед радою про свою діяльність [353]. Тобто голова ради розглядається як посередник між виборцями і депутатами.

У законі 1992 р. окрема ст. 27 присвячена комісії з питань депутатської діяльності та етики, до її компетенції серед іншого віднесено підготовку висновків щодо відкликання депутата виборцями, дострокового припинення його повноважень [353]. Основними дисциплінарними зобов'язаннями депутата традиційно залишалась обов'язковість присутності на кожній сесії ради, засіданні її комісії та участь у їх роботі. Наслідком порушення цієї вимоги була можливість звернення радою до виборців із пропозицією про відкликання депутата [353]. Відмінністю цього закону від попередніх у цій сфері є усунення ієрархічного принципу побудови відповідальності нижчих рад перед радами вищого рівня. До нових аспектів також можна винесення в окрему статтю питання відповідальності органів місцевого і регіонального самоврядування, зміст якої наближений до сучасного українського законодавства. Конструкт «за що ці органи несуть відповідальність» містить таку відповідь: за законність та наслідки прийнятих ними рішень (ст. 58) [353]. Таким чином, за законом 1992 р. відбувається виокремлення правового складника (за законність) та управлінського, політичного (за наслідки) у забезпеченні відповідальності цих органів, де правове питання за логікою має вирішуватися за участю суду або відповідного органу державної влади, а другий – за участю населення шляхом місцевого референдуму. Цей закон засвідчив також закріплення інституту відкликання депутата виборцями та інституту наказів виборців як основних засобів забезпечення відповідальності депутатів місцевих рад перед населенням.

Розглядаючи основні характеристики політичної відповідальності у радянський період історії, дослідники зазначають, що вона була представлена «партійною відповідальністю». Така трансформація відбулася на основі закріплення ролі комуністичної партії як основи політичної системи держави на конституційному рівні [5, с. 25]. Іншими словами, основною формою цієї відповідальності була відповідальність перед партією [312, с. 21].

Характеризуючи зміст відповідальності органів влади та управління в цей час, А. Агапонов зауважує, що вона стала більш ретроспективною та негативною, посунула на другий план такі духовно-особистісні якості, як: самодисципліна, самосвідомість. Це спричинено частим застосуванням цими органами санкцій юридично-правового, адміністративного характеру та пригніченням моральної сторони відповідальності [5, с. 34].

Проголошений намір розділу функцій між партійними комітетами та радянськими органами мав забезпечити зменшення рівня втручання в діяльність рад та розглядався як засіб поділу відповідальності між цими органами. Однак реалізувати це не вдалося, партія залишилась головним суб'єктом управління в державі [5, с. 36].

На думку А. Агапонова, перебудова, розпочата у квітні 1985 р., не поліпшила ситуацію з відповідальністю влади, навпаки призвела до відсутності вимогання відповідальності (передусім колективної) від виборних партійних органів у цілому [5, с. 34–35]. Низька відповідальність органів влади в цей період розглядається як прояв дисфункції політичної влади еліти [5, с. 37]. Очікування відмови від командно-адміністративних методів управління та партійної відповідальності в подальшому розглядалось як шлях до демократизації всіх рівнів управління та основа для посилення персональної відповідальності за результати державного управління [5, с. 38].

Відображенням бачення сутності політичної відповідальності в пізній період радянської епохи на рівні теоретичних міркувань є визначення А. Черниша, який розглядає її як «ступінь реалізації соціалізму у сфері політики» [494, с. 10]. Дослідник підкреслює, що «ідея гарантованого забезпечення відповідальності інститутів влади перед народом за ефективність здійснюваної політики має бути постійно в полі зору» [494, с. 12]. Важливою є думка А. Черниша про те, що основною передумовою безвідповідальності у сфері політики є абстрактне, односторонньо позитивне трактування політичної відповідальності [494, с. 10].

Удосконалення моделі політичної відповідальності автор розглядає в межах переходу від демократичного централізму до децентралізації держави, від управління народом до народного самоврядування [494, с. 7 – 8]. На наш

погляд, заслуговує на увагу висновок А. Черниша стосовно встановлення міри політичної відповідальності. Він вважає, що вона має встановлюватися на підставі «сукупності суттєвих характеристик діяльності, на основі яких визначається відношення суб'єкта до суспільства, реальний внесок у суспільні справи або спричинена шкода» [494, с. 15]. Дійсно в основі оцінки діяльності суб'єкта владних повноважень як суб'єкта політичної відповідальності знаходиться оцінка його діяльності з реалізації суспільно значущих інтересів і потреб.

Сам механізм забезпечення відповідальності, за висновком, А. Черниша, утворюється на основі цілеспрямованого впливу організованих у систему демократичних інститутів та безпосереднього волевиявлення мас з метою послідовного дотримання загальнонародних інтересів [494, с. 19]. Відповідно науковець пропонує різноманітність форм і способів представництва інтересів усіх суб'єктів та створення механізмів громадського захисту їх інтересів як перспективу забезпечення політичної відповідальності [494, с. 22]. Він акцентує увагу на визначній ролі прямого громадського способу самоврядування народу своїми справами (громадянського суспільства) у механізмі забезпечення відповідальності інститутів влади [494, с. 24].

Таким чином, характеризуючи особливості політичної відповідальності за часів радянського періоду в історії України можна зазначити таке. Цей період характеризується одержавленням місцевого самоврядування. Основною стороною, перед якою місцеві ради несли відповідальність, був не безпосередньо народ, а «народ як представник партійних мас», тобто головною умовою була партійна належність. Хоча ця особливість була більш притаманна ранньому радянському періоду. Основними принципами побудови державної влади, у тому числі й влади на місцях, які значно вплинули на побудову відносин відповідальності місцевих рад, були принцип демократичного централізму (поєднання демократії та ієрархічної підпорядкованості рад депутатів) та демократичного соціалізму або соціалістичної демократії (поступовий перехід органів державної влади, до яких належали місцеві ради, в органи громадського самоврядування).

Головним органом відповідальності на місцях була місцева рада, яка поєднувала в собі державну владу та ознаки громадського самоврядування, політичну владу та управління адміністративно-господарським управлінням. Якщо говорити про персоніфіковану політичну відповідальність, то головним суб'єктом є депутат місцевої ради. Голова ради у цей період не отримав значної уваги з точки зору законодавчої регламентації його відповідальності. Основними формами реалізації політичної відповідальності за радянської доби

є інститут відкликання депутата та інститут наказів виборців, що свідчить про орієнтування на традицію імперативного мандату. Положення про підзвітність, підконтрольність, закріплені в документах цього часу, дозволяють вказати на їх схожість із сучасними нормами українського законодавства в цій сфері.

Оцінюючи шлях, пройдений у напрямі побудови сучасної системи місцевого самоврядування та відносин відповідальності, можемо зазначити, що в її основі лежить різноманітність традицій, здобутків та водночас суперечностей. Трансформація відносин відповідальності за цей час пройшла різні етапи: відповідальність перед виборцями – відповідальність перед населенням – відповідальність перед територіальною громадою (сучасний період). Наявність такого багатого досвіду України у сфері місцевого самоврядування, зумовленого передусім перебуванням її земель у складі різних держав, на наше переконання, маємо розглядати як цінний здобуток і перевагу, які необхідно враховувати в побудові політичної відповідальності у цій сфері на сучасному етапі поступу суспільства.

## РОЗДІЛ 4

### ПОЛІТИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

#### **4.1. Закріплення політичної відповідальності в процесі визначення конституційно-правових засад місцевого самоврядування в Україні**

Місцеве самоврядування як специфічний інститут народовладдя, форма публічної влади перебуває на етапі значних змін у забезпеченні його правової, організаційної, матеріально-фінансової самостійності. Прийняття нових законодавчих актів, поява яких зумовлена трансформаційними змінами цієї системи, вимагає також уточнення існуючої законодавчої бази, зокрема стосовно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». На особливу увагу потребує питання відповідальності суб'єктів владних повноважень у цій сфері. Категорія «відповідальність» поєднує такі складники, як: повноваження та ресурси в забезпеченні ефективності місцевого самоврядування. Одним з актуальних завдань науки та практики в розрізі визначення подальших перспектив забезпечення відповідальності органів публічної влади є визначення перспектив розвитку політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування України.

Питання політичної відповідальності займає одне з центральних місць у сучасному конституційному праві та розглядається в контексті так званих біблійних принципів та цінностей демократії [595, с. 127]. Ця відповідальність охоплює сукупність відносин, пов'язаних з обмеженням, контролем та відкликом суб'єктів владних повноважень. Так, Е. Міїар, звертаючись до висновків попередніх досліджень у цій сфері, підкреслює, «що в сучасних політичних режимах має бути політична відповідальність, або політичний режим, в якому немає політичної відповідальності, не є сучасним режимом, так само як і відсутнє верховенство права (правової держави)» [Цит. за: 552]. Водночас необхідно зазначити, що вона розглядається здебільшого у вимірі відповідальності парламенту, уряду, президента та значно менше уваги приділяється органам місцевого самоврядування.

Основними суб'єктами політичної відповідальності в українській системі місцевого самоврядування є депутати місцевих рад, а також сільські, селищні, міські голови, які відповідальні перед територіальними громадами за прийняття, реалізацію рішень, програм з питань місцевого значення. Важливим завданням є конкретизація цієї відповідальності та засобів її реалізації. Складність проблеми зумовлена не лише існуванням різних поглядів на зміст і



засоби її втілення, але й недостатністю практичного досвіду. Крім того, така риса політичної відповідальності, як підміна її політичними репресіями, притаманна країнам пострадянського простору [154, с. 91], що накладає свій відбиток на ставлення суспільства до цього інституту в нашій державі.

В Україні однією зі спроб законодавчого визначення політичної відповідальності став проєкт Закону України «Про політичну відповідальність в Україні» М. Папієва, зареєстрований у Верховній Раді України у 2010 р. У проєкті політична відповідальність розглядається «як особливий вид соціальної відповідальності, що полягає в легітимному застосуванні політичних і правових санкцій до суб'єктів політики, що настає за порушення ними політичних норм, узятих на себе політичних зобов'язань» [357]. При цьому як синонім до «політичної відповідальності» використовується поняття «політико-правова відповідальність». Такий підхід більше орієнтований на фіксування уваги на санкційному складнику політичної відповідальності. Водночас таке тлумачення окреслює її сферу, яка охоплює політичний та правовий складники стаючи прикладом надання політичній відповідальності правової форми.

Повніше політична відповідальність розкривається в законопроєкті під час визначення її об'єктів. Під об'єктами політичної відповідальності розуміються відносини у сфері реалізації прав і свобод громадян, визначених Конституцією України, що спрямовані на забезпечення повновладдя народу в Україні. До суб'єктів цієї відповідальності віднесено інститути громадянського суспільства та органи державної влади, що діють у сфері відносин, пов'язаних із забезпеченням повновладдя народу України, відповідно до Конституції України [357]. Як бачимо, серед цих суб'єктів окремо не виділяються органи місцевого самоврядування, хоча в окремії статті названі суб'єкти, до яких можуть бути застосовані санкції політичної відповідальності:

- посадових осіб, які шляхом демократичних виборів обрані на виборні посади до органів місцевого самоврядування;
- осіб, які балотуються на виборні посади в органах місцевого самоврядування;
- осіб, які балотуються до представницьких органів місцевого самоврядування;
- посадових осіб, які призначаються на посади (виконують обов'язки) керівників органів місцевого самоврядування;
- політичні партії (блоки), які шляхом демократичних виборів отримали мандати у представницьких органах місцевого самоврядування;

– політичні партії (блоки), які шляхом участі в демократичних виборах претендують на отримання мандатів у представницьких органах місцевого самоврядування [357].

Відповідно до положень проекту можна виокремити її об'єкт в системі місцевого самоврядування, яким є сукупність відносин у сфері реалізації прав і свобод громадян щодо забезпечення народовладдя у вирішенні питань місцевого значення. Цей проект закону «Про політичну відповідальність в Україні» так і не був прийнятий. Однак напрацювання створюють підґрунтя для подальшої роботи за цим напрямом [456, с. 32].

Деякі науковці, зокрема В. Куйбіда та Л. Смолова, обстоюють думку про необхідність закріплення в законі «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами як політичну відповідальність. Це поняття розглядається ними через виокремлення таких складників, як: обов'язки представницьких органів місцевого самоврядування, покладені на них територіальною громадою, щодо ефективного управління, надання послуг, виконання передвиборчих зобов'язань та обіцянок, відстоювання її інтересів перед державою, за невиконання яких для них настають негативні наслідки на основі юридично оформлених дій територіальної громади [220, с. 151].

Поняття політичної відповідальності фрагментарно знаходить відображення в окремих нормативно-правових актах українського законодавства. Зокрема, у 2002 р. у Конституційному Суді України розглядалася справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб, яка стосувалася питання відповідності конституційності актів Президента України та правових актів Верховної Ради України. У рішенні встановлено, що за Конституцією України передбачена політична відповідальність Кабінету Міністрів України, яка настає у випадках: припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади Президентом України (п. 10 частини першої ст. 106 Конституції України); відставки Кабінету Міністрів України у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри (ст. 87 Конституції України). Зазначені положення свідчать про те, що відповідна оцінка діяльності членів уряду та керівників інших центральних органів виконавчої влади може як стосуватися законності їх дій, так і мати політичний характер. При цьому в рішенні зазначається, що в результаті прийняття парламентом України резолюції недовіри уряду настає політична відповідальність, яка не має ознак юридичної відповідальності, тоді як для останньої притаманним є порушення юридичних норм як підстава реалізації

санкції правової норми [402]. У 2008 р. в окремій думці судді Конституційного Суду України В. Кампо обґрунтував положення про те, що Генеральний прокурор України поряд з юридичною відповідальністю за свої акти, дії та бездіяльність несе перед Верховною Радою України й конституційно-політичну відповідальність. Вона може настати після висловлення парламентом недовіри, що має наслідком його відставку з посади [287].

Рішення Конституційного Суду України займають особливе місце серед джерел, які становлять науковий інтерес і для дослідження різних аспектів місцевого самоврядування. Це пояснюється самим функціональним призначенням цього органу, який виконує три основні завдання: забезпечення верховенства Конституції України, відповідності Основному Закону законів України та офіційне тлумачення Конституції України [194]. Важливість цих актів підтверджується увагою до них з боку дослідників. Так, у своїх дослідженнях з проблем місцевого самоврядування, до діяльності Конституційного Суду зверталися А. Гулик (у контексті визначення меж втручання суду в дискрецію суб'єкта владних повноважень), О. Дмитрик (рішення Конституційного Суду України як джерело фінансового права в діяльності органів місцевого самоврядування), В. Овчаренко (класифікація питань місцевого самоврядування як предмет розгляду Конституційного Суду України та визначення перспектив розвитку місцевого самоврядування), В. Погорілко (акти Конституційного Суду України як джерело муніципального права), П. Покатаєв (статус органів та посадових осіб місцевого самоврядування в роз'ясненнях Конституційного Суду України), С. Рабінович (регулювання питання скасування актів органів місцевого самоврядування в рішеннях Конституційного Суду України) та ін. [83; 106; 284; 309; 311; 371].

Протягом останніх років Конституційний Суд України прийняв 7 рішень з питань тлумачення, роз'яснення різних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які сприяли зменшенню суперечливих моментів щодо розуміння низки норм, які регулюють суспільні відносини в цій сфері [456, с. 32]. Предметом розгляду суду стали питання: сумісництва посад народного депутата України та міського голови, посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата Верховної Ради АР Крим; об'єднання територіальних громад; адміністративно-територіального устрою; особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва; виборів депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів; розпорядження землями територіальних громад через сільські, селищні, міські ради, оскарження рішень, дій, бездіяльності з питань земельних спорів в

адміністративних судах; скасування актів органів місцевого самоврядування; державного бюджету [403 – 409].

Так, завдяки цим актам нормативно-правове поле збагатилося низкою таких понять, як: «адміністративно-територіальна одиниця», «район», «район у місті», «організація управління районами в містах» [405]. Важливими є положення й щодо уточнення видів рішень, які приймаються органами місцевого самоврядування, розкриття змісту нормативних та ненормативних актів органів місцевого самоврядування [407].

Одним із найбільш вагомих документів, які вплинули на уточнення положень, пов'язаних із відповідальністю, є Рішення Конституційного Суду України (справа про місцеве самоврядування) від 9 лютого 2000 р. № 1-рп/2000. Серед питань, які в ньому розглядалися – визнання неконституційним положення ч. 3 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням відповідної ради з підстави «в інших випадках», тобто з підстав, не передбачених частиною другою цієї статті» [404]. Так, до переліку причин такого дострокового відкликання в законі віднесено: порушення Конституції або законів України; прав і свобод громадян; не забезпечення здійснення наданих йому повноважень, а поряд зазначалося «в інших випадках». Отже, саме формулювання «в інших випадках» й визнано неконституційним.

Підґрунтям для визнання неконституційності стало звернення до ч. 2 ст. 19 Конституції України, в якій зазначалося, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України [404]. Відповідно до цього, застосування такої норми, як «в інших випадках» виключено як норма що не відповідає Основному закону. Це знайшло своє відображення в діючому варіанті тексту ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якій до підстав дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського, голови віднесено: порушення ним Конституції або законів України, прав і свобод громадян, не забезпечення здійснення наданих йому повноважень [351]. Пізніше до цього переліку були включені випадки, передбачені законами «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану» [335–336; 356; 358]. Видалення формулювання «в інших випадках» можна розглядати як удосконалення нормативно-правового регулювання відносин відповідальності у сфері місцевого самоврядування, передусім це полягає у зменшенні його дискреційних аспектів.

Водночас необхідно зазначити про те, що аналогічне формулювання «в інших випадках» у ч. 2 ст. 78 «Дострокове припинення повноважень ради», у тексті цього рішення залишилось без уваги. До випадків дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради поряд з такими, як: прийняття рішення з порушенням Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність до закону; не проведення сесії ради без поважних причин у строки, встановлені законом; не вирішування радою питань, віднесених до її відання, -- залишилася також підстава «та в інших випадках» [351]. Таке дострокове припинення повноважень ради має відбуватися за рішенням місцевого референдуму [351]. Наявність формулювання «та в інших випадках», з одного боку, ускладнює регулювання питань відповідальності, що може призвести до певних зловживань цією процедурою, з іншого – залишає простір для подальшого роз'яснення в окремому законі про місцеві референдуми.

Для аналізу особливий інтерес становить низка інших положень рішення Конституційного Суду України (справа про місцеве самоврядування) 2000 р., що стосуються конкретизації статусу територіальної громади, сільського, селищного, міського голови, сільської, селищної, міської ради та виконавчих органів цих рад (виконавчих комітетів, відділів, управлінь та ін.). Наведені в документі висновки дозволяють більш чітко визначити структуру взаємовідносин перелічених елементів системи місцевого самоврядування відповідно до їх місця і ролі у вирішенні питань місцевого значення. Питання статусу є визначальним при побудові механізмів підзвітності, підконтрольності та відповідальності. Саме з цього приводу виникають певні складності тлумачення окремих положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Наприклад, що стосується норм звітування сільського, селищного, міського голови перед територіальною громадою про свою діяльність [453].

Так, стосовно роз'яснення специфіки та відмінностей виконавчих органів ради важливим є висновок, що виконавчий комітет є виконавчим органом загальної компетенції сільської, селищної, міської ради, а відділи, управління та інші виконавчі органи ради – це її виконавчі органи галузевої та функціональної компетенції [404]. При цьому підкреслюється роль сільського, селищного, міського голови як посадової особи, яка очолює всю систему виконавчих органів ради, перед яким керівники цих органів несуть персональну відповідальність [404].

Уточнення статусу голови сільської, селищної, міської ради знаходить продовження у відзначені того, що, зважаючи на норму Конституції України за якою, він обирається відповідною територіальною громадою, його посада характеризується тим, що він очолює виконавчий орган ради, головує на засіданнях ради та відповідно є посадовою особою виконавчого органу ради та посадовою особою ради. Він є підзвітний та відповідальний перед радою за роботу виконавчого органу ради, і за роботу самої ради, має значний перелік повноважень, які закріплені в базовому законі [404], законодавством закріплено його персональну відповідальність за здійснення наданих йому повноважень.

Таке уточнення статусу зазначених суб'єктів підкріплюється висновком про існування певної субординації елементів системи місцевого самоврядування. Таку «певну субординацію» представлено так: територіальна громада – основний носій функцій і повноважень місцевого самоврядування; сільські, селищні, міські ради – органи місцевого самоврядування, які представляють відповідні територіальні громади, здійснюють від їх імені, в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, вони мають свої виконавчі органи, які їм підзвітні та підконтрольні [404].

Продовжуючи питання субординації, суттєвим моментом рішення є висновок про те, що закріплення в Конституції України норми про обрання сільського, селищного, міського голови територіальною громадою є свідченням того, що в Основному законі не вдалося врівноважити статус голови зі статусом ради. Адже незважаючи на те, що спосіб формування рад та обрання голови однакові, у них різний статус [404]. Оскільки голова очолює виконавчий орган ради, є елементом його структури, він відповідає перед радою за роботу виконавчого органу та за свою власну діяльність [404]. Наслідком цієї відповідальності може бути припинення його повноважень за рішенням ради (за наявності названих вище підстав) [404].

У широкому розгляді субординації можна відзначити наявність підпорядкованості як голови місцевої ради, так і місцевої ради та її виконавчих органів територіальній громаді. Однак, незважаючи на підкреслення підпорядкованості суб'єктів владних повноважень місцевого самоврядування територіальній громаді, роль громади у відносинах відповідальності не була розкрита. Зокрема, не уточнено статус сільського, селищного, міського голови як головної посадової особи територіальної громади. Це дещо пом'якшується положенням рішення про те, що «тільки через волевиявлення виборців, а не за рішенням Верховної Ради України припиняються повноваження відповідної ради чи сільського, селищного, міського голови» [404].

Водночас це один із найсуттєвіших моментів цієї справи – у рішенні відзначається існування певної підпорядкованості сільського, селищного, міського голови відповідній місцевій раді, що простежується саме у відносинах відповідальності. Такий висновок впливає з ролі виборної посадової особи, яка очолює всю систему виконавчих органів ради та яка є підзвітною і підконтрольною раді.

Це визначає особливість побудови системи відповідальності на базовому рівні місцевого самоврядування. Територіальна громада та сільська, селищна, міська рада є основними суб'єктами, перед якими звітує голова сільської, селищної, міської ради та які можуть достроково припинити його повноваження за умов визначених законом, що може бути здійснено на основі рішення місцевого референдуму або рішення відповідної ради.

Крім того, в українське законодавство у 2015 р. введено процедуру відкликання голови з посади за «народною ініціативою» (також і відкликання депутата місцевої ради) [351; 363]. Отже, якщо прийняття рішення місцевого референдуму чи рішення відповідної ради про дострокове припинення повноважень голови спирається, передусім, на розгляд реалізації ним його повноважень, то процедура «народної ініціативи» апелює до його представницького мандату, його безпосередніх взаємовідносин з територіальною громадою. Хоча прямого визначення цього в базовому законі немає.

Суб'єктами ініціювання питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради є сільський, селищний, міський голова та громадяни, що проживають на відповідній території та мають право голосу (одна десята частина жителів) [351]. Припинення їх повноважень, за наявності законодавчо визначених підстав, можливе на основі прийняття відповідного рішення місцевого референдуму. Стосовно цього необхідно відмітити відсутність визначення повного переліку таких підстав. Оскільки наявність норми «та в інших випадках» ускладнює регулювання відносин відповідальності та залишає простір для зловживань, таке становище потребує подальшого уточнення в законі про місцеві референдуми.

Можна припустити, що на практиці звернення до процедури дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови є значно частішими порівняно з аналогічною процедурою стосовно місцевих рад. Вивчення цієї практики дозволить більш чітко з'ясувати складності та недоліки регулювання відносин відповідальності суб'єктів владних повноважень місцевого самоврядування в Україні.

Таким чином рішення Конституційного Суду України позитивно вплинули на зменшення недоліків законодавства у сфері дискреційних повноважень місцевих рад. Це досягнуто шляхом визнання неконституційним формулювання «в інших випадках» як підстави дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням відповідної ради. Однак виявлено, що аналогічне формулювання «в інших випадках» для дострокового припинення повноважень ради не отримало оцінки суду. Подальший розвиток відносин у цій сфері пов'язується з оновленням підходів до регламентації підзвітності та підконтрольності сільського, селищного, міського голови та ради.

Аналіз роз'яснень Конституційного Суду України щодо тлумачення положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» на предмет виявлення та уточнення питання відповідальності суб'єктів владних повноважень у цій сфері є засобом подальшого визначення й обґрунтування підходів до регулювання відносин відповідальності. Періодичне звернення до політичної відповідальності в документах цього суду свідчить про потреби роз'яснень змісту та засобів її реалізації, передусім на конституційному рівні.

Існуючий досвід окреслення політичної відповідальності в таких актах має бути покладено в основу подальшого її уточнення в системі місцевого самоврядування. Поштовхом до цього може стати завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Політична відповідальність органів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, яка їх обирає, розглядається нами у взаємозв'язку з розвитком системи локальної демократії, зміцненням статусу представницьких органів та посадових осіб місцевого самоврядування, конкретизацією статусу територіальної громади [451, с. 161].

Окремого розгляду потребує питання політичної відповідальності ключових суб'єктів місцевого самоврядування перед державою. Основним ризиком тут може бути надання значних повноважень органам державної влади щодо розпуску представницьких органів місцевого самоврядування, головних посадових осіб територіальних громад та зловживання ними з політичних мотивів. Це має бути взято до уваги під час внесення змін до Конституції України, пов'язаних з питанням децентралізації влади. Спробою визначити це питання стали проекти закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» 2015 р. та 2019 р. [342 – 343].

Прикладом критичного ставлення до попередніх спроб оновлення конституційних норм, пов'язаних з децентралізацією влади, є думка В. Колюха, який зазначає, що проєкт 2015 р. «запроваджує інститут політичної



відповідальності органів місцевого самоврядування перед президентом та значно розширює його можливості впливу на органи місцевого самоврядування (безпосередньо та через призначених ним префектів), що суперечить самій ідеї децентралізації влади» [188, с. 27]. Однак, на нашу думку, ці положення законопроекту, по суті, відповідають змісту Європейської хартії місцевого самоврядування та орієнтовані на законодавче визначення процедур здійснення адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування, який спрямовано на забезпечення дотримання конституції та законів. Водночас положення проєкту змін до Конституції України потребують подальшого розгляду можливих ризиків на предмет загрози закладання в законодавстві норм, які призведуть до посилення адміністративного тиску на місцеве самоврядування з боку держави. Наслідком цього може бути посилення тяжіння до адміністративної децентралізації та послаблення ролі місцевого самоврядування в системі публічної влади [461, с. 281 – 284].

У зарубіжній практиці існують різні підходи до закріплення механізмів політичної відповідальності муніципальної влади. Досвід окремих європейських країн вже розглядався вище. Зазначимо лише, що розгляд їх практики дозволяє виокремити, зокрема, і таку проблематику, як політична відповідальність виконавчих органів місцевих рад перед радами, а також відповідальність органів місцевого самоврядування за витрачання бюджетних коштів. Так, у Франції політичну відповідальність розглядають, серед іншого, крізь призму фінансової автономії місцевого самоврядування [543]. Такий досвід дозволяє актуалізувати взаємозв'язок цієї відповідальності з питанням реалізації механізмів фінансової підзвітності за витрачені кошти місцевого бюджету. У світлі поширення практики бюджету участі це набуває нового виміру для розгляду.

В українській моделі місцевого самоврядування основними засобами реалізації політичної відповідальності є:

- вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів на місцевих виборах на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування;
- місцевий референдум як форма прямої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення (закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» втратив чинність у 2012 р., окремий закон про місцеві референдуми поки не прийнятий, однак норма про місцевий референдум закріплена в Конституції України);

– відкликання з посади сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою (ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [351];

– відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою (ст. 37 – 41 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад») [363].

Відповідно місцеві вибори, референдум та відкликання за народною ініціативою є основними засобами реалізації політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні. При цьому якщо перші дві форми є традиційними, то відкликання за народною ініціативою можна розглядати як допоміжний засіб притягнення до політичної відповідальності цих суб'єктів у результаті втрати ними довіри та підтримки з боку громади.

До інших засобів здійснення політичної відповідальності представницьких органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою можна віднести:

– критику влади як засіб впливу на неї на основі реалізації права на критику;

– моніторинг та оцінювання громадськістю діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування з подальшим застосуванням засобів впливу на них.

Важливе значення для оцінювання та аналізу діяльності органів і виборних посадових осіб місцевого самоврядування має виконання законодавчих вимог щодо належного інформування громадян, звітування перед ними про свою діяльність. До засобів оцінювання їх діяльності слід віднести вимірювання інститутами громадянського суспільства різних аспектів їх роботи за відповідними індексами. Загалом можна зробити висновок, що настання політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні на підставі моральних норм і суспільних очікувань здійснюється саме через звітування, моніторинг, оцінку діяльності, критику цих органів тощо.

Отже, політична відповідальність у системі місцевого самоврядування є важливим засобом забезпечення належного використання влади виборними органами та посадовими особами шляхом політичного представництва потреб і інтересів жителів громади. Це представництво реалізується шляхом виконання відповідних функцій і повноважень у цій сфері. Тим самим ця відповідальність урівноважує право на владу обов'язком відповідати за наслідки її використання в процесі управління та регулювання питань місцевого значення.

Результати дослідження дозволяють говорити про можливість виокремлення таких рівнів нормативно-правового регулювання питання політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування:

– міжнародний рівень – міжнародні документи, які визначають спільні підходи до правових, організаційних, фінансових засад функціонування місцевого самоврядування, окреслюють стандарти в цій сфері. Прикладом таких документів є Європейська хартія місцевого самоврядування, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, Всесвітня Декларація місцевого самоврядування, Європейська стратегія інновацій та якісного врядування на місцевому рівні тощо;

– конституційний рівень – закріплення системи та принципів організації публічної влади в державі, прав, свобод, обов'язків громадян у сфері здійснення публічної влади, закріплення основ відповідальності публічної влади. Тим самим на цьому рівні закладаються основи побудови відносин відповідальності в системі державного управління та місцевого самоврядування;

– законодавчий рівень – базовий закон та / або низка законів у сфері місцевого самоврядування. В Україні це, зокрема, закони «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад»;

– локальні нормативно-правові акти – можливість закріплення процедур, механізмів реалізації засобів політичної відповідальності на рівні локальної нормотворчості, зокрема в статутах територіальних громад, регламентах місцевих рад, положеннях щодо реалізації різних форм безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні. Цей рівень потребує окремого дослідження та визначення перспектив поглиблення їх змісту у напрямі розгляду питання рівня довіри та підтримки органів і посадових осіб місцевого самоврядування жителями, які їх обирають [456, с. 34].

Дослідження підтверджує висновок про закладення конституційно-правових основ для розвитку політичної відповідальності в українській системі місцевого самоврядування. Водночас можна виокремити такі важливі проблеми цієї системи, які потребують свого вирішення: необхідність досягнення рівноваги через засоби стримувань і противаг в побудові відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування; забезпечення активного запровадження форм прямої демократії для забезпечення відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування за результати здійснення влади. Особливий інтерес становить питання узагальнення засобів реалізації цього виду відповідальності на основі виокремлення різних видів впливу на суб'єкти політичної відповідальності, зокрема через місцеві вибори, критику і протест, моніторинг і оцінювання.

## **4.2. Політична відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування**

Завдання оновлення системи місцевого самоврядування зумовлюють необхідність переходу на новий рівень державно-суспільних відносин, що базуються на утвердженні більш високих стандартів і правил поведінки та відповідальності службовців та депутатів місцевих рад. Суспільна затребуваність відповідальної поведінки місцевої влади втілена у документах, спрямованих на визначення загальних стандартів політичної доброчесності народних обранців на місцевому та регіональному рівні, базових принципів визначення статусу, умов праці місцевих і регіональних обраних представників, ініціатив щодо публічної етики на місцевому рівні тощо [388, с. 118 – 133; 392, с. 109 – 117; 49]. Питання доброчесності та публічної етики виборних осіб місцевого самоврядування знаходять продовження в нових документах та вимагають постійного вдосконалення інструментів регулювання їх політичної відповідальності.

Вкрай важливим питанням утвердження цієї відповідальності є подолання таких проблем системи місцевого самоврядування в Україні, як: недостатній рівень відкритості органів місцевого самоврядування перед громадою; великий обсяг делегованих повноважень та відсутність ефективних механізмів відповідальності за свою діяльність; наявність значної кількості дискреційних повноважень, які в умовах низького рівня етичних цінностей, політичної та правової культури підсилюють негативний ефект існуючих можливостей на власний розсуд визначати повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, вибирати варіант управлінського рішення.

Практика свідчить, що органи місцевого самоврядування залишаються недостатньо відкритими та прозорими для громадян. Беззаперечним є те, що закритість, безвідповідальність, безконтрольність створюють сприятливе середовище для корупції та є одним із наслідків недієвості інституту політичної відповідальності. Взаємозв'язок відповідальності та корупції можна показати на основі формули корупції Роберта Клітгаарда: корупція = монополія + свобода дій – підзвітність [541, с. 4], де підзвітність розкриває роль відповідальності.

Основними суб'єктами політичної відповідальності на базовому рівні місцевого самоврядування є: депутати місцевих рад (сільських, селищних, міських, районних у місті) та сільський, селищний, міський голова [351]. На

регіональному та районному рівні такими суб'єктами є депутати районних і обласних рад. Особливість представницького мандату останніх полягає у тому, що ради, членами яких вони є, представляють спільні інтереси територіальних громад районів і областей. Так, якщо депутат сільської, селищної, міської ради представляє інтереси відповідної територіальної громади на рівні цієї громади, депутат районної у місті ради – інтереси внутрішньоміської громади на внутрішньоміському рівні, то депутат районної та обласної ради представляє інтереси виборців свого виборчого округу на вищих за адміністративно-територіальним поділом рівнях місцевого самоврядування [363]. Водночас потребує конкретизації питання територіальних меж свого виборчого округу (для депутата, який обирався за партійним списком): уся територія багатомандатного виборчого округу чи його частина (територіальний виборчий округ) [185]. Стосовно цього окремі експерти пропонують розглядати територію багатомандатного виборчого округу [185].

Політична відповідальність належить до базових критеріїв у регулюванні діяльності депутатів місцевих рад щодо виконання представницьких функцій в інтересах територіальної громади. У свою чергу, представницька функція є визначальним чинником у визначенні змісту їх політичної відповідальності. Відповідно відповідальність та підзвітність перед виборцями є ключовим елементом статусу депутата місцевої ради [363].

Зважаючи на те що територіальна громада є первинним суб'єктом та основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування, які вона здійснює як безпосередньо, так і через представницькі органи місцевого самоврядування (місцеві ради), вона є головним суб'єктом, перед яким ці органи несуть політичну відповідальність. Її дієвість визначається здатністю територіальної громади впливати на суб'єктів, які приймають політичні рішення від її імені. Така здатність реалізується на засадах безпосередньої та представницької демократії. Реалізацією безпосередньої форми є місцеві вибори, місцеві референдуми, вирішення питань місцевого значення на зборах мешканців певної території, подання місцевих ініціатив, проведення громадських слухань тощо. Представницька форма здійснюється через діяльність виборних органів місцевого самоврядування.

Місцеві вибори забезпечують легітимізацію влади місцевого самоврядування, висловлення довіри або недовіри громадян до представників цієї влади. Особливість системи місцевих виборів впливає й на побудову відносин політичної відповідальності. Так, за Законом України «Про місцеві вибори» (від 14 липня № 595-VIII) право висування кандидатів могло реалізовуватися через місцеві організації партій або шляхом самовисування.

Самовисування кандидатів у депутати передбачалося лише у випадку виборів депутатів до сільських, селищних рад та на посади сільських, селищних голів і старост [352]. Кандидати в депутати та голови, які брали участь у місцевих виборах на основі самовисування та яких обрано, мають безпосередньо нести політичну відповідальність перед територіальною громадою. Депутати та голови міських рад, яких обрали громадяни серед кандидатів, висунутих місцевими організаціями партій, несуть політичну відповідальність перед територіальною громадою і перед партією.

За Виборчим кодексом 2019 р. кандидати у депутати сільської, селищної, міської ради (де громада нараховує до 10 тис. виборців) можуть висуватися шляхом самовисування або через організації партій [47]. А висування кандидатів у депутати до обласних, районних, районних у місті рад, міських, сільських, селищних (де громада нараховує більше ніж 10 тис. виборців) відбувається виключно через місцеві організації політичних партій. Відповідно на цьому рівні депутати місцевих рад політично відповідальні передусім перед партією, яка їх висунула.

У Виборчому кодексі України питання дострокового припинення повноважень органів та виборних осіб місцевого самоврядування також розглядається через:

- позачергові вибори та їх призначення парламентом у разі дострокового припинення повноважень обласної, районної, міської, районної у місті, сільської, селищної ради, сільського, селищного, міського голови (ст. 194) [47];

- призначення проміжних виборів депутата у зв'язку з достроковим припиненням повноважень депутата відповідної ради (ст. 194, 285) [47];

- заміщення депутатів, повноваження яких достроково припинені (ст. 284) [47].

Основними формами політичної відповідальності для місцевих рад та їх членів є:

- дострокове припинення повноважень місцевої ради, депутата місцевої ради (сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної);

- відкликання депутата місцевої ради (сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної) [351].

Водночас дострокове припинення повноважень є більш широким поняттям порівняно з відкликанням. Крім того, є особливості виокремлення процедур дострокового припинення повноважень місцевих рад та відкликання

депутата місцевої ради залежно від рівня місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні у місті ради, районні та обласні ради).

Так, основними засобами дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради є:

– місцевий референдум (питання про його проведення може бути порушене відповідним сільським, селищним, міським головою ради або не менше ніж 1/10 громадян, що проживають на відповідній території та мають право голосу);

– позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті ради [351].

Для районної та обласної ради основним засобом дострокового припинення повноважень є позачергові вибори [351].

Хоча рішення про призначення позачергових виборів приймається Верховною Радою України, до суб'єктів, які можуть порушувати перед парламентом це питання, віднесено: сільського, селищного, міського голову, а також голову обласної ради, голову Київської, Севастопольської міської державної адміністрації. Призначення позачергових виборів можливе за умов наявності підстав, передбачених законом, рішення суду про визнання актів ради незаконними та висновків комітету Верховної Ради України [351].

До випадків, які можуть спричинити дострокове припинення повноважень ради, належить: прийняття радою рішень з порушенням Основного закону, законів, прав і свобод громадян, при цьому ігноруються вимоги уповноважених органів щодо їх приведення у відповідність до закону; непроведення сесії ради без поважних причин у строки, визначені законом; невирішування радою питань, віднесених її компетенції; обставини, передбачені законами «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану» [351].

Відкликання депутата місцевої ради може бути здійснено на основі:

- рішення відповідної місцевої ради (для всіх рівнів рад);
- відкликання за народною ініціативою (для всіх рівнів рад);

Загальне регламентування процедури відкликання депутата місцевої ради передбачає можливість відповідної ради звернутися до виборців з пропозицією відкликання депутата. Підставою для цього є: пропуск ним протягом року більше ніж половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії; невиконання без поважних причин рішень, доручень ради, її органів. Основою запровадження процедури такого відкликання є прийняття відповідного рішення місцевої ради [351].

Без рішення ради до випадків дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради належить відкликання депутата за народною ініціативою [351]. До 2020 р. таке дострокове відкликання без рішення ради розглядалося через поняття «виборців», а основна підстава для цього визначалась як «невиправдання довіри виборців, що дозволяє відкликати його у будь-який час» [363]. Формулювання «відкликання депутата виборцями» замінено на «відкликання депутата за народною ініціативою», а підставу «невиправдання довіри виборців» вилучено з Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [363; 338].

Порядок відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою визначено у ст. 38 – 41 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [363]. Цю процедуру введено законом «Про місцеві вибори» у 2015 р., у 2020 р. до неї внесені зміни, пов'язані з прийняттям Виборчого кодексу України. Її можна запровадити за наявності таких підстав: порушення депутатом положень Основного закону, законів України, що встановлено судом; пропуск депутатом протягом року більше ніж половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі; невідповідність практичної діяльності депутата основним принципам і положенням його передвиборної програми, невиконання ним зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними; невходження депутата, обраного в багатомандатному виборчому окрузі, до фракції місцевої організації партії, за виборчим списком якої він обраний (або припинення членства депутата місцевої ради у фракції) [363].

Пропозиція щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою оформлюється рішенням, яке приймається на зборах виборців. Потрібна для цього кількість голосів коливається від 30 осіб для відкликання депутата сільської, селищної ради до 400 осіб для депутата обласної, Київської, Севастопольської міської ради [363].

З пропозицією відкликання депутата місцевої ради може виступити місцева організація політичної партії, від якої обрано депутата, та громадяни України – виборці відповідного виборчого округу [363; 338]. Відповідно можна говорити про закріплення ключової ролі за політичною партією як сторони, яка має право відкликати відповідного депутата, що свідчить і про посилення його політичної відповідальності перед партією.

Те, що відкликання за народною ініціативою є засобом реалізації політичної відповідальності, підтверджується тим, що до підстав відкликання депутата місцевої ради за цією процедурою віднесено «невідповідність його практичної діяльності основним принципам і положенням його передвиборної



програми, невиконання зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними» [363].

Оцінюючи «якість» визначення положень проведення відкликання за народною ініціативою, експерти роблять висновок про її недовіру та несправедливість. Головними недоліками цього механізму експерти вважають: брак прозорості, публічності всіх етапів цієї процедури, відсутність вимог перевірки законних підстав для відкликання та, як наслідок, можливості для зловживань [185]. Крім того, рішення про відкликання депутата місцевої ради за процедурою народної ініціативи приймається різними суб'єктами: для депутатів, які обираються від політичної партії, суб'єктом, що приймає остаточне рішення про відкликання, -- політичною партією (партійний імперативний мандат); для депутатів-самовисуванців -- територіальною виборчою комісією [363; 185]. Недосконалість цього механізму на практиці відображена у досить частому оскарженні рішень щодо відкликання депутата місцевої ради [435; 77; 366; 36; 39; 438; 213; 436; 50; 496; 437; 207].

Перші спроби реалізації цієї процедури відбулися на початку 2017 р. (березень) і перший випадок відкликання депутата місцевої ради (депутат А) зафіксований у Кам'янській міській раді Дніпропетровської області. У цій справі політична партія, від якої він був обраний, підтримала таку ініціативу. Однак у наступному випадку (квітень) відносно іншого депутата цієї самої ради (депутат Б) процедуру не вдалося довести до кінця, оскільки політична партія не підтримала цю ініціативу [185]. У подальшому протягом квітня – вересня 2017 р. у цій раді відбулося ще декілька випадків відкликання за народною ініціативою. У результаті з 6 спроб запровадження народної ініціативи у 4 випадках відбулося дострокове припинення повноважень депутатів місцевих рад [185]. Практика свідчить, що основними підставами для такого відкликання є: відсутність або втрата зв'язку депутата з виборцями; невчасність або відсутність звітування перед громадою; нереагування депутата на запити виборців; неналежна діяльність щодо представництва інтересів громади. Приклади відкликання депутатів місцевих рад в Україні наведено в табл. 4.1 [185].

**Дострокове припинення повноважень депутатів місцевих рад  
за процедурою народної ініціативи 2017 – 2018 рр.**

| Рада   | Кількість депутатів щодо яких було ініційовано процедуру | Кількість депутатів, повноваження яких було достроково припинено                      | Підстави оскарження рішення   |
|--|--|---|---|
| Кам'янська міська рада<br>Дніпропетровська обл.                | 6  | 4   | зауваження щодо порушення процедури збору підписів (зокрема нарікання на підробку підписів, недостатню кількість підписів для цієї процедури)         |
| Мамаївська сільська рада<br>Чернівецька обл.                   | 1  | –   | неналежне повідомлення депутата та ради про проведення процедури відкликання; незазначені в протоколі й рішенні виборчої комісії підстави відкликання |
| Чернівецька міська рада  | 6  | –   | відсутність документів у встановлений строк   |
| Олександрійська міська рада<br>Кіровоградська обл.             | 2  | –   | перевірка документів та підписних листів  |
| Енергодарська міська рада<br>Запорізька обл.                   | 2  | –   | перевірка підписів без залучення правоохоронців та органів Державного реєстру виборців; оскарження підстав для відкликання                            |
| Криворізька міська рада<br>Дніпропетровська обл.               | 11   | –   | перевірка підписних листів  |
| Коцюбинська селищна рада<br>Київська обл.                      | 2  | 1*<br>після проведення проміжних виборів цей кандидат переміг та повернув собі мандат | помилки, неточності в підписних листах  |
| Синицька сільська рада<br>Богуславський район<br>Київська обл. | 8  | 8   | рішення не оскаржувалось  |

Примітка. Складено автором на основі [185]

Отже, як бачимо, основними питаннями, що викликають найбільше оскарження, є складність виконання вимог проведення самої процедури відкликання, зокрема, що стосується підписних листів. Залишається відкритим питання самої підстави такого відкликання (вона за процедурою не передбачає перевірки), що залишає невизначеність та можливості для зловживань. Крім того, необхідно відзначити зростання ролі політичних партій у реалізації цієї процедури, висування на перший план інтересів партії, а не інтересів членів громади.

Із прийняттям у 2019 р. Виборчого кодексу передбачено положення, що стосуються перевірки підписів за процедуру народної ініціативи, зокрема йдеться: про можливість звернення до даних Реєстру (виборців) з метою перевірки точності відомостей про виборців, які підписалися за підтримку пропозиції про відкликання відповідного депутата місцевої ради, сільського, селищного, міського голови, старости села, селища за народної ініціативи (прикінцеві та перехідні положення ст. 26); можливість перевірки точності відомостей про громадян, які поставили свої підписи на підтримку цієї пропозиції (прикінцеві та перехідні положення ст. 28) [47].

Отже, практика відкликання за народною ініціативою може розглядатися як один із основних способів притягнення до політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування на основі закріплення імперативного мандату. Закріплення такого мандату підтверджується й статтями базового закону, що регламентує статус депутата місцевої ради щодо регламентування його звіту перед виборцями та виконання доручень виборців [363]. Це не відповідає практиці більшості європейських країн, в яких поширена практика вільного мандату [260; 110; 43].

Водночас позитивним аспектом розвитку вітчизняного законодавства можна вважати розширення можливостей самовисування на різних рівнях місцевих виборів, що відображено у Виборчому кодексі. Так, за законом 2015 р. «Про місцеві вибори» самовисування передбачалося лише для кандидатів на посади сільських та селищних голів, старости, депутатів сільських та селищних рад [352]. У Виборчому кодексі це право поширюється на більш широке коло суб'єктів, про що вже йшлося вище. Однак у цьому Кодексі з переліку осіб, які мають вибиратися на місцевих виборах, вилучено старосту [47].

Висновки експертів Ради Європи стосовно змісту Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» (від 11 липня 2002 р. № 93-IV) вимагають його перегляду та внесення змін. Так, в аспекті взаємодії депутатів місцевих рад із виборцями зауважується на необхідності відзначення того, що депутат місцевої ради має діяти в інтересах усієї спільноти, яку представляє, не лише тих, хто за

нього голосував. Підкреслюється, що він не повинен обмежуватися імперативним мандатом. За висновком експертів, цій умові не відповідали положення ст. 10 цього закону щодо можливості відкликання у будь-який час депутата місцевої ради, який не виправдав довіри виборців, та ст. 38 про можливість відкликання такого депутата виборцями. Як уже зазначалося вище, у 2020 р. із внесенням змін до цих статей відбулася зміна форми «відкликання депутата місцевої ради виборцями» на форму «відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою» [47].

Подібні зауваження експертів стосувалися й п. 3 ст. 37, де йдеться про невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради його передвиборчій програмі як підстава для його відкликання за народною ініціативою. Зауважується на неможливості встановлення всіх, хто голосував за цього депутата та його програму (адже вибори проводяться шляхом таємного голосування), та відповідно тих, хто може його відкликати [49, с. 4; 363]. Водночас потребує уточнення те, що у п. 1 ст. 38 йдеться про право громадян України, які є виборцями відповідного виборчого округу, вносити пропозицію про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою [363]. Таке формулювання у цілому відповідає загальним принципам місцевої демократії, тому що це право не обмежується тими виборцями, які голосували за відповідного депутата. Також важливо зазначити, що закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 2 ст. 49) визначає, що депутат ради представляє інтереси всієї територіальної громади [363]. Це підтверджується й відповідним висновком Конституційного Суду України [408].

У цьому питанні особливого значення набуває розгляд співвідношення відкликання з імперативним мандатом. Застереження експертів стосовно наявності певного звуження підходу до розгляду відповідальності на основі застосування імперативного мандата, вочевидь, пов'язано із суперечністю між таким мандатом та принципом представництва інтересів усього місцевого населення, яке представляє відповідний депутат (не тільки тих, хто за нього голосував) [49, с. 4]. Підкреслюється відмова більшості країн-членів ЄС від застосування імперативного мандата як практики, що обмежує свободу, незалежність діяльності депутата. На підтримку цієї думки висловлюються й дослідники [6, с. 41; 161]. У експертів виникає занепокоєння щодо можливості подальшого закріплення імперативного мандата для депутатів місцевих рад. Така вірогідність підтверджується, зокрема, проектом закону № 3693 «Про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», в якому підсилюється роль партій у відкликанні депутатів місцевих рад 2015 р. [362]. У Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» у ст. 41 закріплено

вирішальну роль партії в процедурі відкликання депутата за народною ініціативою для депутатів, висунутих відповідною місцевою організацією партії [363]. Необхідність отримання рішення вищого керівного органу партії про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою стосується більшості депутатів місцевих рад та не стосується лише депутатів, обраних шляхом самовисування.

Тенденція до посилення ролі політичної партії у відкликанні депутата місцевої ради спостерігається в інших законодавчих проєктах, зокрема у проєкті закону № 0867 «Про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» (щодо відкликання депутатів місцевих рад)» 2019 р. У проєкті до підстав відкликання, які безпосередньо пов'язані з політичною партією, пропонується віднести таке: «невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради меті діяльності та завданням партії, закріпленим у статуті партії, невиконання депутатом місцевої ради зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними»; «невходження депутата до фракції місцевої організації партії, за виборчим списком якої він обраний»; вихід депутата із фракції місцевої організації партії, за виборчим списком якої він обраний, або виключення його з фракції за невиконання рішень фракції, у тому числі щодо солідарного голосування» [341]. Такий перелік, з одного боку, збільшує кількість таких підстав за участю місцевої організації партії, з іншого – відбувається заміна підстави «невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми» на «невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради меті діяльності та завданням партії, закріпленим у статуті партії». Стосовно другого зауваження можна додати, що, як і варіант орієнтування на виборців, який викликав зауваження експертів, такий підхід також викликає занепокоєння. Оскільки спостерігається зниження уваги до представницької функції депутата, який представляє інтереси відповідної громади у раді, зміщення акценту на «служіння партії». Наміри закріпити керівну роль політичної партії простежуються й у положеннях проєкту про порядок прийняття рішення про відкликання депутата місцевої ради. *У нових законопроєктах продовжується попередня традиція орієнтування на імперативний мандат, що супроводжується спрямуванням на закріплення ключової ролі політичних партій у регулюванні політичної відповідальності депутата місцевої ради.*

Отже, основними суб'єктами ініціювання дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради є: місцева рада, у цьому випадку основна увага приділяється питанню дисципліни депутата щодо виконання його

обов'язків у раді та її органах; місцева організація політичної партії, від якої його обрано, та громадяни України – виборці відповідного виборчого округу, тут ключовим чинником постають політичні мотиви його відкликання (зв'язок із партією, виборцями, звітування перед виборцями, відповідність діяльності передвиборчій програмі).

Наслідком подальшого закріплення залежності депутатів місцевих рад від партій є обмеження можливості впливати на них безпосередньо з боку членів територіальних громад. Кроки у цьому напрямку потребують усвідомлення існування ризику для подальшого утвердження принципів і стандартів місцевої демократії в Україні та виконання завдань місцевого самоврядування [448]. Можлива загроза – розірвання зв'язку між депутатами місцевих рад із виборцями, послаблення впливу територіальної громади на депутатів – «розмивання» представницької функції депутата, який представляє інтереси місцевого населення.

На відміну від імперативного мандату, вільний мандат передбачає настання політичної відповідальності, коли кандидат втрачає підтримку виборців на наступних виборах [185]. Як зазначають дослідники, відкликання, як неодмінний елемент та наслідок імперативного мандату, стало поширеним у 18 штатах США та окремих провінціях Канади [185]. Для вітчизняної практики питання доцільності існуючої процедури відкликання залишається відкритим. На нашу думку, *більш відповідним змісту сучасних змін у місцевому самоврядуванні є звернення до практики реалізації права на дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради, а також голови сільської, селищної, міської ради на основі місцевого референдуму.*

Очікуваною є поява інших форм і способів забезпечення відповідальності. Зокрема, це пов'язано із запровадженням електронної демократії. Прикладом цього є пропозиція законодавчого закріплення норм про електронне ініціювання дострокових виборів органів місцевого самоврядування та звільнення окремих посадових осіб як способу забезпечення політичної відповідальності [296].

Стосовно місцевого референдуму як способу дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради зазначимо, що за українським законодавством реалізація цього права передбачає необхідність визначення порядку його проведення в окремому законі про місцеві референдуми. Однак застосування цієї норми залишається поки лише потенційною можливістю у зв'язку з відсутністю такого акта.

До 2012 р. діяв закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» і у період із 1991 р. до 2012 р. в Україні зафіксовано приблизно 200 ініціатив

проведення місцевих референдумів, більшість з яких була здійснена. За оцінкою експертів, 78 % питань, які виносилися на референдум, стосувалися адміністративно-територіальних, організаційних питань та назв населених пунктів [216]. Виникає запитання: скільки з 22 % інших питань припадає на дострокове припинення повноважень?

Популярність адміністративно-територіального питання як предмета місцевого референдуму підтверджується в практиці країн ЄС [401, с. 158]. На сучасному етапі в державах ЄС основними рівнями проведення місцевих референдумів є регіональні або федеральні, проміжні та референдуми на базовому рівні. Прикладом держав, де законодавчо передбачена можливість проведення місцевих референдумів на всіх трьох рівнях, є Іспанія, Польща, Франція [401, с. 155]. До питань, які можуть бути предметом місцевого референдуму, належить і відкликання органів місцевого самоврядування або мера [401, с. 160 – 161]. Прикладом держави, де можливий відкличний місцевий референдум на всіх трьох рівнях місцевого самоврядування, є Польща [558]. У подальшому, за умов зміцнення в Україні регіонального рівня самоврядування, на нашу думку, імовірно постане питання про проведення місцевого референдуму на субнаціональному рівні, у тому числі із питання дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування.

Закріплення законодавчого підґрунтя для проведення місцевих референдумів належить до переліку найбільш очікуваних в українській системі місцевого самоврядування. Протягом останніх років у цьому напрямі здійснено низку спроб врегулювати їх проведення. До таких спроб можна віднести проєкт закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми за народною ініціативою» [346]. Так, у ньому до видів референдумів за народною ініціативою, крім нормотворчих та погоджувальних, віднесено контрольний-відкличний референдум, за яким можна відкликати сільську, селищну, міську, районну в місті, районну, обласну раду, сільського, селищного, міського голову [346]. Проєкт свідчить про намагання подальшого розвитку традиції застосування народної ініціативи із закріпленням за цією процедурою статусу референдуму.

Одним із основних механізмів регулювання представницької функції депутата місцевої ради є звіт депутата про свою діяльність, результати якого можуть стати підставою для дострокового припинення його повноважень. Так, українським законодавством передбачено зобов'язання депутата місцевої ради періодично, водночас не рідше ніж один раз на рік, звітувати про свою роботу перед виборцями виборчого округу та об'єднаннями громадян [363]. Зміст звіту має охоплювати такі питання: відомості про діяльність депутата у раді, її органах, його роботу у виборчому окрузі, прийняті радою та її органами

рішення, хід виконання цих рішень, особисту участь в дебатуванні, прийнятті, організації виконання рішень ради, її органів та доручень виборців [363].

Звернення до оцінювання практики такого звітування виявило такі моменти. Так, стосовно Дніпровської міської ради, то результати оцінювання на кінець 2018 р., здійснені громадською кампанією «Атестація депутатів місцевих рад» виявили, що такі звіти у 2018 р. подали лише 19 з 64 депутатів цієї ради [137, с. 19]. У 2017 р. перед своїми виборцями звітували 13 із 64 депутатів міської ради [137, с. 18].

Власний аналіз сайтів міських рад у містах, які є обласними центрами, стосовно публічності звітування депутатів VII скликання (2015 – 2020 рр.) дозволив виявити:

- випадки відсутності на сайті ради звітів депутатів цієї каденції [100];
- заміну персональних звітів на звіти депутатських фракцій міської ради [130; 102];
- неналежний рівень дисципліни звітування порівняно із загальною кількістю депутатів відповідної ради [96];
- незначну кількість звітів депутатів у цілому за всі роки цього скликання [132; 131];
- заміну звіту інформацією про звіт [133];
- відсутність у звіті належної інформації про власну діяльність [101];

Водночас можна зазначити, що поряд із досить несистематичним звітуванням, нехтуванням цією практикою з боку значної частини депутатів усе ж таки простежується поступове збільшення, порівняно з минулим періодом, цих звітів та увага до більш зручного їх представлення на сайтах відповідних рад [133 – 135; 97 – 99; 93 – 95; 101]. Крім того, є приклади представлення звіту про діяльність депутата у більш сучасному форматі, наприклад трибуна депутата з використанням ілюстративного матеріалу [94]. Робота з представлення звітів депутатів місцевих рад помітно активізувалась у передвиборчий період напередодні місцевих виборів у жовтні 2020 р. [92].

Крім критерію публічності, в оцінці практики звітування важливим показником є якість звітів депутатів місцевих рад. Дослідження підтверджує, що переважна більшість цих документів не відображає усі питання діяльності депутата. Значна увага у них приділяється висвітленню розподілення депутатських коштів на ремонти об'єктів ЖКГ, доріг, закладів освіти, охорони здоров'я, надання матеріальної допомоги різним групам населення. Значно менше уваги приділяється питанням роботи депутата щодо розробки рішень, програм, стратегічних документів, пропозицій удосконалення процедур



представлення й захисту інтересів членів територіальної громади, вирішення питань місцевого значення.

Проблеми складання та оприлюднення звітів значною мірою зумовлені неналежним регламентуванням цієї процедури на рівні локальних нормативно-правових актів. Це підтверджується аналізом регламентів місцевих рад. Так, розгляд регламентів місцевих рад об'єднаних територіальних громад, міста та селища яких є центрами районів Дніпропетровської області, станом на квітень 2020 р. дозволяє зробити такі висновки:

- у регламентах відсутня детальна регламентація процедури звітування (це притаманно майже всім регламентам);
- зустрічаються приклади закріплення на рівні регламенту місцевої ради зобов'язання депутата звітувати про свою роботу та роботу ради як перед виборцями, так і перед відповідними партійними організаціями [373];
- є випадки закріплення можливості проведення звітів депутатів у будь-який час на вимогу не лише зборів виборців, а й органів самоорганізації населення [384];
- є приклади передбачення у регламенті ради положення лише про періодичне заслуховування радою звітів депутатів про виконання рішень і доручень ради (необхідність розгляду такого звіту визначається радою) та відсутності вимоги звітувати перед виборцями [380; 381];
- є приклад більш широкого представлення суб'єктів, перед якими має звітувати депутат – зобов'язання звітувати про свою роботу і роботу ради перед виборцями, перед колективами й об'єднаннями громадян [383];
- не рідким є факт того, що у регламенті відсутні положення про звітування депутатів [374 – 379; 382; 350].

Також можна відзначити й приклади неналежного висвітлення інформації про регламент відповідної ради, складність доступу до цього документа на сайті ради [41; 46; 215; 232; 470; 489].

Стан справ щодо визначення в регламенті місцевої ради порядку здійснення процедури звітування депутата місцевої ради свідчить про неналежне використання цієї практики як форми зв'язку з членами громади, низький рівень її впливу на регулювання відповідальності депутата за результати своєї роботи. Враховуючи вітчизняну практику та зарубіжний досвід, можна стверджувати про необхідність перегляду підходів до процедури звітування. На наш погляд, *перспективним є переорієнтування звіту депутата місцевої ради про його діяльність перед виборцями на звітування перед радою із залученням членів громади до обговорення звіту*. Такий підхід дозволить підвищити дисципліну депутатів, відповідальність за реалізацію усіх його

зобов'язань, оскільки рада має відповідні організаційні, правові основи для ефективного контролю за діяльністю депутатів.

Такий підхід відповідає сучасним стандартам місцевої демократії та дозволить належним чином відреагувати на зауваження експертів Ради Європи. Адже експерти Ради Європи взагалі пропонують видалити ст. 16 і 17 (звіт депутата місцевої ради перед виборцями та доручення виборців) закону «Про статус депутатів місцевих рад». Зауважується, що відносини між депутатами місцевих рад та виборцями «не мають регламентуватися незмінними стандартами», а повинні базуватися на ініціативах цих двох сторін, що має всіляко заохочуватися, а не встановлюватися законом [49, с. 4].

До інших аспектів, що потребують уточнень, експерти Ради Європи відносять потребу більш чіткого регламентування таких питань, як: підзвітність; види відповідальності та умови їх настання (наприклад, Рада Європи встановлює такі умови, як: груба недбалість, навмисний злочинний намір, недобросовісна практика); декларування конфлікту інтересів депутата місцевої ради; заборона на влаштування на роботу до окремих типів компаній після закінчення строку виборних повноважень [49, с. 5, 12]. Так, стосовно останнього пункту практика подібної заборони є звичайною для європейських країн.

Значна частина ризиків у діяльності депутата місцевої ради пов'язана із виконанням доручень своїх виборців та виділенням коштів місцевих бюджетів на це. Існуюча практика розподілу та витрачання коштів місцевих бюджетів на виконання депутатами місцевих рад доручень своїх виборців, а також зміст звітів депутатів яскраво ілюструють неналежну відкритість і прозорість діяльності представницьких органів місцевого самоврядування у цьому напрямі.

Основним документом, який регламентує це питання на рівні міста, є Програма виконання доручень виборців. Так, у м. Дніпрі на реалізацію такої програми на 2016 – 2020 рр. закладено 90 400,0 млн грн [359]. Основними статтями витрат програми є ремонти сфери ЖКГ, доріг та надання матеріальної допомоги. Зокрема, на виконання доручень виборців депутатами міської ради VII скликання на 2016 – 2020 рр. передбачено такі заходи: роботи з поточного та капітального ремонту об'єктів міського благоустрою (ремонт внутрішньоквартальних доріг, проїздів, вулиць; вуличне освітлення; ремонт та встановлення дитячих, спортивних майданчиків); капітальний та поточний ремонт житлового фонду; зміцнення та розширення матеріально-технічної бази об'єктів соціально-культурної сфери комунальної власності територіальної громади міста; надання матеріальної допомоги окремим категоріям мешканців

міста; інші видатки [359]. Як бачимо, ці питання більше пов'язані з виконавчими функціями місцевого самоврядування, а не депутатською діяльністю. Відповідно, на наш погляд, доцільним є перегляд практики виконання депутатами місцевих рад доручень своїх виборців. *Доцільною є відмова від програм виконання доручень виборців депутатами сільської, селищної, міської ради.* Пропонується розподіляти кошти не на розсуд депутата відповідної ради, а на основі проєктного підходу, коли органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, громадські об'єднання, члени громади пропонують відповідні проєкти, а члени громади голосують за них, а депутати вже за результатами цього відбору сприяють виділенню коштів.

Окремої уваги потребує тема надання матеріальної допомоги та кількості коштів, які на це виділяються в межах програм виконання доручень виборців. Таку підтримку доцільніше здійснювати через порядок надання публічних послуг, а не як питання допомоги на власний розсуд відповідного депутата. Запропоновані зміни спрямовані на підвищення ефективності витрачання коштів місцевих бюджетів та відмову від непрозорої практики розпорядження цим коштами.

Схожою є ситуація на рівні обласних рад, де регулювання питань виконання доручень виборців через виділення субвенцій з обласного бюджету для місцевих бюджетів здійснюється в межах обласних програм, підпрограм або окремих рішень ради. Постає питання: як на рівні обласної ради розглядати практику виділення коштів на виконання доручень виборців? Вочевидь, головним фактором є прозорість будь-яких рішень щодо розподілу та витрачання бюджетних коштів, вихід із реальних потреб, інтересів відповідних територій та орієнтування на взаємодію з жителями громад у питанні визначення напрямів спрямування цих коштів.

Дослідження дозволяє зробити припущення про існування певних відмінностей політичної відповідальності на різних рівнях місцевого самоврядування. Наприклад, на сучасному етапі передусім ідеться про політичну відповідальність на базовому рівні місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голови та депутатів сільської, селищної, міської ради). На цьому рівні функціонують представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування, що дозволяє повною мірою охопити всі питання їх відповідальності перед жителями територіальної громади, інтереси якої вони представляють. На регулювання політичної відповідальності на районному та обласному рівнях впливає відсутність виконавчих органів місцевого самоврядування (створення цих органів передбачається в процесі перебудови місцевого самоврядування). Відповідно *залежно від побудови*

*місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, особливостей децентралізації влади визначається конфігурація моделі політичної відповідальності органів і виборних посадових осіб місцевого самоврядування. Якщо в сучасній українській практиці мова йде, передусім, про політичну відповідальність на базовому рівні, то в європейських країнах актуалізується питання забезпечення політичної відповідальності на субнаціональному рівні організації цієї форми публічної влади [462, с. 96; 461, с. 282 – 284].*

Загалом, розглядаючи децентралізацію, дослідники виокремлюють як позитивні впливи, так можливі ризики, пов'язані з цим процесом. До позитивних рис відносять: кращі можливості для реалізації рішень за участю суб'єкта прийняття рішення або під його відповідальність; підвищення свідомості та загострення почуття відповідальності за дії та рішення [105, с. 17 – 18]; підвищення якості роботи місцевої управлінської еліти [264]. Серед загроз децентралізації науковці розглядають можливість зростання ризиків прийняття рішень в умовах неналежної кваліфікації посадовців, що підсилюється досить широкою свободою їх прийняття [105, с. 19; 462, с. 96]. Питання професіоналізму, якості роботи службовців місцевого самоврядування належать як до сильних рис, так і до ризиків, які можуть виникнути в процесі децентралізації.

Отже, дослідження підтверджує досить низький вплив звітування депутата місцевої ради про його діяльність на оцінку результатів його роботи. *Загалом практику звітування потрібно розглядати скоріше як засіб зв'язку, комунікації з громадянами, можливість отримати зворотний зв'язок з громадою. Одним із напрямів діяльності депутата місцевої ради, який дозволить підсилити його зв'язок із громадою, є робота з петиціями жителів, їх просування та реалізація.* Подальший розвиток практики інформування громадян про діяльність депутатів місцевої ради пов'язується з розширенням використання інформаційно-комунікаційних технологій. Необхідно також зазначити, що на сучасному етапі звіти залишаються одним із основних засобів моніторингу та інструментом регулювання їх відповідальності.

Встановлення меж, форм та засобів забезпечення відповідальності депутатів місцевих рад пов'язано з конкретизацією їх прав, обов'язків та розмежуванням власного й колегіального обов'язку. Адже очевидним є те, що діяльність депутата здійснюється на основі колегіального прийняття рішень. Ідеться про колегіальну відповідальність – відповідальність ради. Водночас поіменне голосування дозволяє говорити про можливість встановлення особистої відповідальності депутата місцевої ради. Межі особистої

відповідальності обумовлюються такими питаннями, як: відвідування пленарних засідань ради, засідань постійної комісії ради; звітування про свою діяльність; декларування особистих інтересів; дотримання етичних правил поведінки тощо. Це питання власної організації та здійснення повноважень депутата. Саме розмежування колегіальних і особистих обов'язків депутата є підґрунтям для визначення способів реалізації його відповідальності.

Регулювання відповідальності потребує врахування таких складників: декларування депутатом своїх інтересів (фінансових, майнових, сімейних) під час обговорення питань, голосування за відповідні рішення; дотримання бюджетної дисципліни; дотримання принципів етики поведінки як основи діяльності публічної особи. Забезпечення зазначеного можливе за умов наявності чітких правових інструментів (порядку, процедур) реалізації депутатами місцевих рад їх прав та обов'язків. Важливе місце у цьому має відводитися практиці застосування інформаційних, комунікаційних інструментів (урізноманітнення їх форм) як основи забезпечення підзвітності та відповідальності виборних осіб органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою.

Перед системою публічного управління України стоїть виклик щодо забезпечення подальшого розвитку місцевої та регіональної демократії [448]. У цьому контексті особливого значення набуває широке запровадження різних форм безпосередньої участі громадян у процесах прийняття та реалізації рішень з питань місцевого значення, практики сприяння ініціативам місцевого населення у цій сфері. Це вимагає належного регламентування процедур такої участі на рівні локальних нормативно-правових актів. Результатом цього має стати урізноманітнення способів регулювання відповідальності, конкретизація розподілу відповідальності між різними суб'єктами місцевого самоврядування. Зазначене визначає перспективи подальших досліджень можливих способів підвищення ефективності забезпечення відповідальності у цій сфері.

Утвердження політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування передбачає наявність дієвих механізмів взаємодії, діалогу членів територіальної громади з представницькими органами місцевого самоврядування. Це пов'язано з розвитком суб'єкт-суб'єктних відносин у сфері місцевого самоврядування, коли жителі громад є реальними учасниками вирішення питань місцевого значення. Практика свідчить про урізноманітнення форм демократії представництва, демократії участі, демократії взаємодії на місцевому та регіональному рівнях. *Підтверджується потреба формування компетентностей депутатів місцевих рад щодо здійснення зв'язків з громадянами на основі різних форм демократії участі та взаємодії.*

До основних позитивних ефектів від запровадження політичної відповідальності можна віднести підсилення значущості моральних норм, правил поведінки в діяльності виборних осіб місцевого самоврядування. Політична відповідальність пов'язана з використанням кредиту довіри громадян щодо можливостей приймати рішення від імені територіальної громади. Такий вид відповідальності є обов'язковим елементом демократичної системи врядування та розвинутого громадянського суспільства, який поєднує і забезпечує взаємодію між управлінською системою та громадським сектором. Питання політичної відповідальності має бути відображено на всіх рівнях місцевого самоврядування, що нерозривно пов'язано із забезпеченням його повсюдності й спроможності.

#### **4.3. Політична відповідальність головної посадової особи територіальної громади**

Голова сільської, селищної, міської ради як елемент системи місцевого самоврядування в Україні відіграє значну роль у забезпеченні функціонування як представницького органу – сільської, селищної, міської ради, так і виконавчих органів відповідної ради. За законом «Про місцеве самоврядування в Україні» він є: головною посадовою особою територіальної громади; головує на засіданнях ради; очолює виконавчий комітет ради [351]. Відповідно він поєднує представницьку функцію та виконавчі функції місцевого самоврядування на рівні відповідної громади.

Діяльність головної посадової особи територіальної громади значною мірою визначає ефективність та результативність функціонування місцевого самоврядування на базовому рівні. Сучасний стан розвитку місцевого самоврядування вимагає від голів сільських, селищних, міських рад володіння значною кількістю вмій та навичок щодо вирішення питань місцевого значення. Перелік організаційно-правових форм діяльності, в яких бере участь голова, включає: сесії; персональну роботу; керівництво у виконавчому комітеті ради; участь у загальних зборах громадян за місцем проживання; звіти перед територіальною громадою [351; 505, с. 59]. Відповідно актуальним питанням є забезпечення цих голів належним методичним супроводом, рекомендаціями щодо реалізації функцій, виконання повноважень в умовах змін адміністративно-територіального устрою (укрупнення громад), запровадження різних форм співробітництва територіальних громад, необхідності розвитку муніципального менеджменту, сфери послуг. Це вимагає

приділення особливої уваги питанню відповідальності сільського, селищного міського голови.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що під час здійснення повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади [351]. Важливою є норма цього закону про те, що голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень (ст. 42) [351]. Це положення є основою для розгляду його політичної відповідальності.

Сільський, селищний, міський голова є самостійним суб'єктом відповідальності за вирішення питань місцевого значення. Питання його відповідальності обумовлене колом його повноважень. Насамперед ідеться про повноваження щодо забезпечення підготовки на розгляд ради: проєктів програм соціально-економічного та культурного розвитку; цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання; оприлюднення затверджених радою програм, бюджету та звітів про їх виконання [351].

Одним із основних положень базового закону у сфері місцевого самоврядування, присвячених відповідальності, є закріплення норми про те, що «територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування» (ст. 75) [351]. Основним поняттям, яке охоплює усі передбачені законодавством можливості припинення діяльності голови сільської, селищної, міської ради є «дострокове припинення повноважень». Серед випадків, які можуть спричинити дострокове припинення повноважень можна виокремити декілька, які можуть бути пов'язані з політичною відповідальністю (табл. 4.2) [351].

**Зв'язок підстав дострокового припинення повноважень  
сільського, селищного, міського голови з політичною відповідальністю**

| Підстави, передбачені у законодавстві  | Наявність зв'язку з політичною відповідальністю |
|--|---|
| особиста заява голови до ради про складання ним повноважень  | так   |
| припинення громадянства  | ні  |
| набрання законної сили обвинувальним вироком   | ні  |
| набрання законної сили рішення суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією  | ні  |
| набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів (а також активів, набутих за його дорученням іншими особами) необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави | ні  |
| відкликання з посади за народною ініціативою   | так   |
| визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер  | ні  |
| смерті   | ні  |
| у випадках, передбачених законами України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану»  | ні  |

Примітка. Складено автором на основі [351]

Основною підставою для дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови є: порушення Конституції або законів України, обмеження права і свободи громадян, незабезпечення здійснення наданих їм законом повноважень (ст. 75) [351]. Ці підстави є спільними як для органів, так і для посадових осіб місцевого самоврядування. Вони можуть бути покладені в основу дострокового припинення повноважень голови за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради [351].

Рішення ради про дострокове припинення повноважень голови приймається шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради. А рішення про проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення його повноважень приймається відповідною радою за власної ініціативи або на вимогу не менш як однієї десятої частини громадян (проживають на відповідній території і мають право голосу) [351].

Безпосередньо з політичною відповідальністю пов'язана норма закону «Про місцеве самоврядування в Україні» про те, що сільська, селищна, міська рада приймає рішення про дострокове припинення повноважень голови ради на підставі рішення про недовіру йому [351]. Містами, в яких через прийняття



таких рішень були відсутні мери, станом на листопад 2018 р. були Полтава, Дергачов, Конотоп, Городенка, Угнів, Куп'янськ, Вараша [420].

Аналіз інформації про практичне застосування рішення ради про недовіру сільському, селищному, міському голові в матеріалах бази даних Єдиного державного реєстру судових рішень за період з 1 січня 2018 р. до 1 квітня 2020 р. виявив 9 рішень суду щодо розгляду справ про оскарження рішень відповідних рад про недовіру відповідному голові ради [249; 165; 111; 493; 320; 123 – 124].

Практика підтверджує доволі часті випадки протистояння між депутатами та головою сільської, селищної, міської ради, що мають наслідки прийняття рішення ради про недовіру відповідному голові. В історії законодавчих ініціатив щодо спроби посилити позицію сільського, селищного, міського голови група народних депутатів у 2018 р. запропонувала законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо підстав дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської ради» (№ 9178 від 5 жовтня 2018 р.). У проекті пропонувалося додати положення до ч. 3 ст. 79 цього закону про те, що «рішення сільської, селищної, міської ради про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови тягне за собою дострокове припинення повноважень відповідної ради» [340].

Основним мотивом пропозиції таких змін за обґрунтуванням авторів проекту є те, що «сільський, селищний, міський голова та сільські, селищні, міські ради мають спільно представляти відповідні територіальні громади та здійснювати від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, а у разі неможливості ефективно реалізовувати ці права та інтереси повинні спільно нести політичну відповідальність» [325].

В обґрунтуванні негативного висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на цей проєкт зазначено: недоцільність запровадження солідарної політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування, на відміну від розгляду взаємовідносин уряду та парламенту (вотум недовіри уряду з боку парламенту, що має місце у сучасних конституціях зарубіжних країн); нереальність цього механізму, його низьку здатність бути застосованим на практиці [48]. Підтримуємо думку про важливість забезпечення персональної відповідальності голови за свою діяльність на цій посаді, його індивідуальну політичну відповідальність. Намагання закріпити солідарну форму такої відповідальності несе ризик значного послаблення засобів притягнення до відповідальності ключових суб'єктів вирішення питань місцевого значення, послаблення місцевої демократії.

Отже, сільська, селищна, міська рада може прийняти два види рішень: рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; рішення про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови. Їх прийняття належить до виключної компетенції місцевих рад, що закріплено у пп. 10, 16 ст. 26 закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [351; 31, с. 61].

Дострокове припинення повноважень голови також можливе в порядку відкликання його з посади за народною ініціативою (так само, як і депутата місцевої ради). Ця процедура може бути розпочата не раніше ніж через 1 рік з моменту набуття повноважень голови і передбачає збір підписів на підтримку цієї пропозиції. Внесення такої пропозиції приймається рішенням зборів виборців у кількості залежно від норм, визначених законом для різних адміністративно-територіальних одиниць: від 20 осіб для відкликання сільського голови до 400 осіб для відкликання міського голови м. Києва та Севастополя [351]. Вимоги до кількості членів ініціативної групи також залежать від адміністративно-територіальної одиниці: від 10 осіб для сільського, селищного голови до 75 осіб міського голови м. Києва та Севастополя [351]. Основною вимогою до кількості таких підписів є те, що їх має бути більше, ніж кількість голосів, поданих за нього на місцевих виборах, за результатами яких він був обраний головою [351].

Для голови, обраного шляхом самовисування, рішення про дострокове припинення повноважень за народною ініціативою приймається за поданням територіальної виборчої комісії відповідною радою більшістю голосів від її складу. Якщо голова висувався від політичної партії, то таке рішення має бути подане вищим керівним органом партії, місцева організація якої висувала цього кандидата на посаду [351].

Законодавством виокремлено ще одне положення стосовно регулювання питання дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови. Для того щоб парламент міг призначити його позачергові вибори, має бути рішення суду про визнання його розпоряджень чи дій незаконними та висновків відповідного комітету парламенту. Саме питання про призначення позачергових виборів перед парламентом може виходити від відповідної сільської, селищної, міської ради або від голови обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації [351].

Українське законодавство передбачає, що дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови може бути здійснено в порядку: рішення ради, місцевого референдуму, народної ініціативи (*табл. 4.3*) [351].

**Порядок та підстави дострокового припинення повноважень  
сільського, селищного, міського голови**

| Порядок дострокового припинення повноважень голови громади | Підстави дострокового припинення повноважень голови громади  | Закріплення у законодавстві  |
|--|--|--|
| рішення ради   | порушення Конституції або законів України, прав і свобод громадян, не забезпечення здійснення наданих йому повноважень | «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 79)  |
| місцевий референдум  | порушення Конституції або законів України, прав і свобод громадян, не забезпечення здійснення наданих йому повноважень | «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 79)  |
| народна ініціатива   | відсутність прямого визначення підстав   | визначена сама процедура народної ініціативи без зазначення підстав для її ініціювання «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 79) |

Примітка. Складено автором на основі [351]

Як бачимо, для дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за процедурою народної ініціативи підстави чітко не вказані. Хоча для депутатів місцевих рад такі підстави для ініціювання цієї процедури визначені [363]. Вочевидь, за аналогією їх переліку для депутатів та з огляду на норми закону «Про місцеве самоврядування в Україні» про те, що його відкликання за народною ініціативою може бути здійснено в порядку, визначеному законом «Про статус депутатів місцевих рад» (з урахуванням особливостей ч. 6 – 10 ст. 79 закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), можна припустити, що такими підставами є: порушення Конституції або законів України, прав і свобод громадян, незабезпечення здійснення наданих йому повноважень [351; 363]. Така нечіткість законодавчих формулювань є сприятливим середовищем для невизначеності регулювання політичної відповідальності, закладання ризику зловживань у ході застосування цієї процедури.

Аналіз підстав дострокового припинення повноважень голови сільської, селищної, міської ради дозволяє говорити про проблему змішування порядку (способів) забезпечення відповідальності з переліком випадків (підстав), за яких передбачається це припинення.

Проблемні питання застосування народної ініціативи вже розглядалися вище у контексті діяльності депутатів місцевих рад. Підтверджуємо думку, висловлену раніше, про доцільність звернення до місцевого референдуму як засобу дострокового припинення повноважень основних суб'єктів політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування.

На відміну від голови сільської, селищної, міської ради, дещо по-іншому регулюється відповідальність голови районної, обласної, районної у місті ради, який за статусом у своїй діяльності є підзвітним раді, може бути звільнений з посади радою на основі таємного голосування. Він звітує перед відповідною радою про свою діяльність не менше ніж один раз на рік [351; 31, с. 61].

Основна відмінність у забезпеченні відповідальності сільського, селищного, міського голови та голови районної, обласної, районної у місті ради полягає в тому, що стосовно перших основними суб'єктами, які можуть безпосередньо впливати на дострокове припинення їх повноважень, є жителі територіальної громади та відповідна рада, а для голови районної, обласної та районної у місті ради таким суб'єктом є відповідна рада на основі голосування депутатів ради [351; 31, с. 62].

Важливим інструментом у регулюванні підзвітності та підконтрольності голови сільської, селищної, міської ради є звітування перед громадою. Важливість звітування як організаційної форми роботи голови сільської, селищної, міської ради полягає у її спрямованості на забезпечення відповідальності голови за свою діяльність, відкритості й довіри до нього та органів місцевого самоврядування з боку територіальної громади. На жаль, вітчизняний досвід не дає змоги говорити про практику звітування як дієвий засіб у формуванні відповідальності голови сільської, селищної, міської ради перед територіальною громадою. Практика підтверджує значну міру декларативності, формальності підходів до втілення таких основних принципів місцевого самоврядування в Україні, як: гласність, підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб [351].

Питання підзвітності голови громади потребує визначення кроків удосконалення організаційно-правового забезпечення відповідно до базових принципів побудови місцевого самоврядування. Це підтверджується, зокрема, недосконалістю його нормативно-правового регулювання.

Стосовно звітування голови сільської, селищної, міської ради законодавством визначено таке. Сільський, селищний, міський голова не рідше ніж один раз на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. Також передбачено, що на вимогу не менше ніж половини депутатів відповідної ради він зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін. Крім того, питання відповідальності голови передбачає його щорічний звіт про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради [351]. Заслуховування цих двох видів звіту є виключною компетенцією сільської, селищної, міської ради.

Отже, ідеться про такі основні види звітування голови сільської, селищної, міської ради: звіт про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами; звіт перед радою про роботу виконавчих органів ради; щорічний звіт про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради. При подальшому визначенні організаційно-правових основ звітування голови сільської, селищної, міської ради важливим є врахування того, що статус голови ради та його повноваження регулюються законом.

Застосування вищезазначених положень є складним на практиці. Свідченням цього є результати моніторингу рішень, що містяться в Єдиному державному реєстрі судових рішень, проведеному аналітиками. Так, за період із 2006 р. до 2013 р. неправомірні діяння сільських, селищних, міських голів щодо звітування оскаржувались близько 10 разів. Суб'єктами звернення до суду були як мешканці сіл, селищ, міст, так і депутати відповідних місцевих рад. Предметом таких позовів було незвітування головної посадової особи територіальної громади перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами, неоприлюднення інформації про місце та час звітування [512]. При цьому підкреслюється, що нехтування своїми обов'язками щодо звітування відбувається у перший рік – півтора з моменту зайняття посади сільського, селищного, міського голови [512]. *Неналежне виконання обов'язків звітувати свідчить про неналежне використання цього каналу зв'язку з громадою, невикористання його для посилення довіри до нього як голови громади.* Крім того, бездіяльність голови ради щодо звітування про свою роботу є одним з приводів для загострення конфліктних ситуацій між ним та депутатами. Це може спричинити висловлювання недовіри до складу, якості роботи виконкому, прийняття рішення про недовіру ради відповідному голові.

Аналіз рішень Єдиного державного реєстру судових рішень за період із 1 січня 2018 р. до 1 січня 2020 р. виявив близько 10 рішень суду з питання

звітування сільського, селищного, міського голови [118]. Відповідно спостерігається збільшення кількості позовів на голів з приводу звітування про їх діяльність перед територіальною громадою порівняно з попереднім періодом спостереження: за 2006 – 2013 рр. – 10 судових рішень (за сім років); за 1 січня 2018 р. – 1 січня 2020 р. – 10 судових рішень (за 2 роки).

Відсутність такого звітування, порушення законодавчих вимог щодо його проведення трактується у цих рішеннях як бездіяльність відповідного голови. Отже, ця підстава є свідченням невиконання головою наданих йому повноважень та може слугувати приводом для порушення питання про дострокове припинення його повноважень.

Вітчизняний досвід щодо звітування голови сільської, селищної, міської ради про свою роботу перед територіальною громадою свідчить про існування наступних труднощів практичного характеру. Відбувається неправильне трактування самого поняття «звітування», ототожнення його з інформуванням громадян. У цьому випадку під звітом про свою роботу перед територіальною громадою голови подають інформацію про соціально-економічний розвиток відповідної громади та виконання місцевого бюджету. Однак таке інформування не містить відомостей про виконання особисто головою сільської, селищної, міської ради своїх повноважень та не відповідає вимогам законодавства про його звітування. Водночас відсутність чіткої регламентації визначення положень про процедуру звітування голови ради перед громадою та перелік питань, які необхідно висвітлювати під час звіту, дозволяють по-різному трактувати діяльність чи бездіяльність голови стосовно такого звітування [512; 453]. Тож аналітики зауважують на необхідності врахування таких моментів: лише фактична відсутність звіту є свідченням незвітування; не варто замінювати звітування інформуванням; необхідно надавати повідомлення про час і місце звітування міського голови; у змісті звіту слід розкривати відомості про роботу голови за період головування [512].

Наступний проблемний момент полягає у складності визначення організаційної форми проведення звітування, адже в законі зазначено лише, що це має бути відкрита зустріч із громадянами. У цьому випадку допускаються ототожнення звітування голови на засіданні ради в присутності членів громади та звітування на окремій відкритій зустрічі з громадянами [512; 453].

Проблеми, які виникають на практиці під час проведення процедури звітування голови, підтверджують необхідність конкретизації окремих аспектів цього питання. Передусім мова йде про чітку регламентацію цієї процедури в статуті відповідної територіальної громади. Водночас залишається питання повноти існуючих положень законодавства, які визначають статус та

повноваження голови сільської, селищної, міської ради. Підтримуємо висновок Ю. Шпака про необов'язковість закріплення в законі організаційної форми діяльності [505, с. 59]. Належне функціонування органів і посадових осіб місцевого самоврядування передбачає необхідність чіткого визначення правил і порядку здійснення організаційних форм їх діяльності на рівні локальних нормативно-правових актів.

Якщо звернутися до регулювання питання звітування головної посадової особи територіальної громади на рівні статутів територіальних громад, то виявляються часті випадки відсутності регламентування цієї процедури або просто дублювання відповідних положень базового закону у тексті статуту без їх подальшої деталізації.

Наприклад, у ст. 30 Статуту територіальної громади міста Дніпра, нова редакція якого затверджена у 2020 р., зазначено, що «міський голова підзвітний, підконтрольний та відповідальний перед територіальною громадою» [432]. Таке формулювання повною мірою відповідає відповідним положенням базового закону у сфері місцевого самоврядування. У ст. 31 статуту міститься положення про складання головою присяги. Ключовими словами тексту цієї присяги є його зобов'язання дотримуватися «Основного та інших законів України, статуту, поважати права та свободи жителів міста, відстоювати інтереси громади, сприяти розвитку міста й підвищенню добробуту жителів» [432]. Інститут присяги міського голови (сільського та селищного голови) можна розглядати як один із засобів забезпечення його політичної відповідальності, порушення якої може мати наслідком ініціювання процедури дострокового припинення його повноважень.

У ст. 32 статуту, присвяченій повноваженням міського голови, міститься положення про те, що він несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому повноважень [432]. Цією нормою на рівні статутного регулювання підтверджується його політична відповідальність. Стосовно повноваження міського голови звітувати перед громадою зазначається: «він не рідше ніж один раз на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами» [432]. Тут відтворена відповідна законодавча норма без подальшої деталізації процедури звітування та його змісту, інших роз'яснень щодо її проведення документ не містить.

Безпосередньо відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування присвячено ст. 13 статуту. Вона містить основні положення базового закону щодо регулювання їх відповідальності: принцип їх підзвітності, підконтрольності, відповідальності перед територіальною громадою; обов'язок звітування перед нею про свою діяльність; обов'язок

інформувати не рідше ніж два рази на рік про виконання програм розвитку, бюджету; можливість дострокового припинення їх повноважень територіальною громадою [432]. Отже, у положеннях, присвячених відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, питання відповідальності та звітування голови міської ради перед територіальною громадою окремо не розглядається, увагу зосереджено на інформуванні та звітуванні органів і посадових осіб місцевого самоврядування у цілому.

Відповідно можна зазначити, що у Статуті міста Дніпра не конкретизовано порядок реалізації вимог базового законодавчого акта у сфері місцевого самоврядування про звітування міського голови про свою діяльність перед територіальною громадою.

У період підготовки Статуту територіальної громади міста Дніпра експерти висували пропозиції про внесення нових положень, які регламентують питання звітування міського голови. Зокрема, пропонувалося додати положення про можливість членів громади вимагати звіту про свою діяльність міського голови та визначити кількість членів територіальної громади, необхідну для такої вимоги. Ця пропозиція відображена у проекті Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо посилення ролі територіальних громад у місцевому самоврядуванні», який містив пункт: «Частина 7 статті 42 після слів “не рідше ніж один раз на рік” доповнити словами: «або на вимогу членів територіальної громади у кількості, що встановлюється статутом територіальної громади» [68]. Ця пропозиція не була підтримана та відображена у проекті цього статуту.

Отже, підтверджується висновок про те, що нечіткість законодавчих положень продовжується на рівні локальної нормотворчості. *Такий стан справ посилює декларативний характер питання звітування головної посадової особи територіальної громади та не сприяє забезпеченню персональної відповідальності цієї особи за результати своєї діяльності.* Існує необхідність упорядкування правил, процедур здійснення різних організаційних форм роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Продовжуючи думку про неможливість визначення вичерпного переліку форм роботи у базовому законі та необхідність пошуку нових форм з метою підвищення ефективності функціонування цих органів [505, с. 62], можна зазначити таке. Сьогодні *актуальною є потреба уточнення процедурних питань діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в локальних нормативних актах. Це дозволить створити кращі умови для забезпечення переходу принципів підконтрольності, підзвітності та відповідальності перед*



*територіальними громадами їх органів і посадових осіб із теоретичної площини у практичну діяльність.*

Поліпшення стану справ щодо звітування сільського селищного, міського голови про свою роботу перед територіальною громадою може бути забезпечено серед іншого на основі чіткого визначення процедури його проведення на рівні статуту територіальної громади. Подолання формальності підходу до здійснення такого звітування потребує врахування таких моментів у його організації та проведенні:

- дотримання вимог до змісту такого документа як звіт (повідомлення про виконання роботи голови за відповідний період із зазначенням мети, завдань, розкриттям досягнень та труднощів, можливих невдач, висновків та окресленням подальших перспектив і завдань);

- дотримання вимог інформування громадян про час, місце проведення звіту та висвітлення цих матеріалів у засобах масової інформації, на вебсайті відповідної ради;

- дотримання форми проведення (відкрита зустріч з громадянами, що серед іншого передбачає можливість громадян вносити пропозиції, висловлювати ставлення до діяльності відповідної ради) [512; 453].

Належне звітування сільського, селищного, міського голови розглядається як спосіб зворотного зв'язку між головною посадовою особою територіальної громади та громадою, впливу громадян на процес вирішення питань місцевого значення. Удосконалення цієї практики дозволить поліпшити стан справ у регулюванні відповідальності у цій сфері.

*Одним із кроків удосконалення механізмів регулювання підзвітності та підконтрольності голови сільської, селищної, міської ради може стати перегляд видів його звіту та самої процедури звітування.* Так, на наш погляд, більш доцільним є підхід поєднання звіту голови перед територіальною громадою та його звіту про діяльність виконавчих органів влади на вимогу депутатів цієї ради. Звіт голови про діяльність виконавчих органів влади є засобом стримувань і противаг у відносинах між представницьким органом місцевого самоврядування та його виконавчими органами. Поєднання цих звітів в один підсилить значущість такої практики в регулюванні відповідальності, дозволить більш цілісно забезпечити його підконтрольність та підзвітність (за свою діяльність та роботу виконавчих органів місцевої ради). Поєднання їх у єдиний звіт голови про стан самоврядування у громаді орієнтовано на те, що він має відбуватися перед депутатами цієї ради із залученням членів громади до його обговорення. Така пропозиція спирається

на польський досвід, враховуючи й відмінності польської та української системи місцевого самоврядування.

Так, за польською системою місцевого самоврядування вїт, на якого покладено виконавчі функції місцевого самоврядування, зобов'язаний щорічно звітувати про самоврядування у гміні. На рівні гміни функції голови ради та керівника виконавчого органу місцевого самоврядування розведені між двома особами. Для підсилення механізмів регулювання відповідальності головної посадової особи територіальної громади пропонується звернутися до польського досвіду звітування вїта [560] та запровадити відповідні зміни до закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Ці зміни мають закріпити обов'язковість такого звітування не у будь-який визначений депутатами термін, а щорічне його проведення з визначенням порядку цієї процедури у статуті ради, регламенті ради. Важливою вимогою є доступність і повнота інформації про матеріали цього звіту. Отже, основними моментами для запровадження такої практики в Україні є:

- закріплення обов'язку щорічного звітування сільського, селищного, міського голови про стан самоврядування у громаді перед радою;
- включення до звіту даних про його діяльність протягом звітного року, у тому числі про реалізацію політики, програм, стратегій, рішень ради, виконання місцевого бюджету;
- визначення в регламенті ради основних вимог до цього звіту;
- розгляд радою звіту передбачає прийняття рішення про довіру або недовіру сільському, селищному, міському голові;
- регламентація обговорення звіту у формі дебатів щодо доповіді;
- передбачення можливості участі жителів громади в обговоренні звіту, визначення порядку забезпечення такої їх участі;
- після обговорення звіту рада голосує за надання вотуму довіри на основі абсолютної більшості голосів від загального складу ради;
- відмова у наданні довіри надає можливість ініціювати дострокове припинення повноважень відповідного голови на місцевому референдумі.

Такий підхід дозволить *сформувати більш дієвий інструмент забезпечення політичної відповідальності головної посадової особи територіальної громади, який враховує як оцінку персональної діяльності голови, так і його діяльність щодо реалізації функцій виконавчих органів місцевої ради*. Конкретизація вимог до організації звітування сільського, селищного, міського голови дозволить уникнути вільного трактування положень законодавства та труднощів, пов'язаних із визначенням форм та порядку його здійснення. Аналіз вітчизняної практики та зарубіжного досвіду

дозволяє окреслити підхід до подальшого удосконалення організаційно-правових основ реалізації такого принципу місцевого самоврядування, як «підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб».

Дослідження дозволяє зробити висновок, що одним із ключових завдань для побудови дієвої моделі відповідальності в системі місцевого самоврядування є зміцнення ролі територіальної громади. Ідеться про *конкретизацію статусу територіальної громади як суб'єкта відносин політичної відповідальності*. Із цим напрямом пов'язуємо розвиток інституту відповідальності у сфері місцевого самоврядування загалом. Важливим питанням тут постає інформаційно-просвітницька робота щодо роз'яснення можливостей участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, висвітлення їх прав, свобод щодо цього, а також підтримка активності громадян, громадських організацій щодо моніторингу, контролю за діяльністю представницьких, виконавчих органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [31, с. 62 – 63.]. Подальше посилення спроможності місцевого самоврядування як форми публічної влади значною мірою залежить від її здатності забезпечити ефективне та справедливе регулювання відповідальності як одного з основних чинників у забезпеченні інституціональної поведінки ключових суб'єктів владних повноважень у цій сфері.

#### **4.4. Громадський контроль за діяльністю органів і виборних осіб місцевого самоврядування як спосіб забезпечення їх політичної відповідальності**

Утвердження сучасних підходів до належного демократичного врядування на місцевому рівні вимагає зосередження уваги на проблематиці відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Політична відповідальність є важливим способом забезпечення належного використання влади місцевого самоврядування шляхом політичного представництва інтересів громадян відповідної території, які довірили її органам вирішення питань місцевого значення. Територіальна громада за своєю природою є ключовим учасником відносин відповідальності у цій сфері. До основних труднощів громади стосовно забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування, які спостерігаються протягом останніх років, експерти відносять: невизначеність процедур, пов'язаних із питаннями відкритості, підзвітності, відповідальності у статутах територіальних громад; відсутність

законодавчо визначеної процедури місцевого референдуму; невизначеність критеріїв бездіяльності та процедур притягнення до відповідальності за неї; відсутність чітко визначених суб'єктів відповідальності, «розмитість» змісту відповідальності через узагальнений характер її визначення; громадська пасивність, що значно знижує ефективність громади як ключового учасника регулювання відповідальності [128]. Водночас зазначається й зловживання громадським контролем [208, с. 230].

За індексом демократії Україна віднесена до держав «гібридної демократії». Основними категоріями оцінки цього індексу є: виборчий процес та плюралізм; діяльність уряду; політична участь; політична культура; громадянські свободи. За результатами оцінки цього індексу всі держави класифікуються за типом режиму влади на такі категорії: повна демократія; недостатня демократія; гібридний режим; авторитарний режим [390]. Тож актуальність проблем, пов'язаних із зміцненням демократії, у тому числі стосовно місцевої та регіональної демократії, не викликає сумнівів.

Участь громадськості у забезпеченні відповідальності ключових суб'єктів прийняття політикоуправлінських рішень значною мірою зумовлюється рівнем політичної культури. У свою чергу, політична культура демократичного суспільства базується на принципі суверенітету народу, представництві, плюралізмі [104, с. 14]. Тенденція до урізноманітнення форм і видів демократії дозволяє продовжувати перелік цих принципів. Зміцнення ідей та принципів демократичного врядування все більше стимулюють появу нових форм участі громадян у цьому процесі. Нові виклики, загрози, які стоять перед суспільством, як умови прийняття політичних, управлінських рішень, підтверджують недостатність лише електоральної участі громадян в управлінні публічними справами.

Особливої уваги потребує питання способів впливу громадськості на діяльність органів місцевого самоврядування з точки зору оцінювання рівня її відповідності інтересам та запитам суспільства. Важливим інструментом забезпечення цього є громадський контроль, який містить різні можливості проведення експертного оцінювання роботи органів місцевого самоврядування та висловлення свого ставлення до її результатів. Предметом такого оцінювання є сфера політичних рішень, уся сукупність питань здійснення місцевої політики, програм розвитку відповідних територій, взаємодії з населенням. Запровадження різних форм громадського контролю є важливим напрямом імплементації Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [109].

Громадський контроль – це потужний механізм взаємозв’язку, зворотного зв’язку громадян та органів публічної влади, як вид соціального контролю за діяльністю цих органів є «засобом залучення населення до управління суспільством та державою», що здійснюється об’єднаннями громадян та безпосередньо громадянами [443, с. 120 - 121]. Так само як і в державному управлінні, де розбалансування систем контролю, звітування та відповідальності відносять до форм інституціонального дисбалансу державного управління [322, с. 89], у місцевому самоврядуванні ці фактори також є показником інституціонального дисбалансу цієї системи. Принцип публічності як ключовий елемент демократичної правової держави включає в себе й громадський контроль за основними державноуправлінськими процесами [16, с. 275]. Демократичні процедури контролю та оцінювання результатів діяльності відносять до важливих умов процесів управління [16, с. 449].

Враховуючи природу місцевого самоврядування, представницький характер основних органів управління у цій сфері, особливого значення набуває розгляд громадського контролю у розрізі забезпечення публічних (суспільних) інтересів. Ці інтереси – це законні інтереси, пов’язані із забезпеченням безпеки та благополуччя, дотриманням прав і свобод людини. Вони пов’язані із зміцненням громадянського суспільства, демократичної правової держави, перш за все стосуються сфери охорони прав, захисту навколишнього середовища, соціального забезпечення, освіти, праці, охорони здоров’я, санітарно-епідеміологічного благополуччя, науки, культури, контролю за витрачанням бюджетних коштів [258, с.146]. Громадський контроль охоплює систематичний моніторинг рішень, дій органів і посадових осіб органів публічної влади, експертизу їх рішень, дій та оприлюднення в суспільстві отриманих результатів оцінювання та моніторингу [267; 35].

З огляду на те, що ця відповідальність не завжди може набувати правової форми, перебуваючи у сфері політичних, ідеологічних, моральних, психологічних питань, громадський контроль може створити сприятливі умови для регулювання цього виду відповідальності. Адже для неї санкції можуть розглядатися не лише як покарання, а також як вимоги, спрямовані на формування ціннісних засад відповідальності за здійснення публічно-владних функцій.

Вплив громадськості на утвердження політичної відповідальності викликає інтерес передусім з точки зору можливостей застосування нових форм реалізації принципу народовладдя в умовах різних моделей демократії. Крім закріплених в українському законодавстві можливостей дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, відкликання

депутата місцевої ради, є низка інших засобів, що дозволяють позитивно впливати на баланс владних повноважень та відповідальності. Серед них важливими є можливість реалізації права на критику, моніторинг та оцінювання діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. З точки зору правового регулювання цих питань науковці звертають увагу на необхідність введення в правове поле діалогових, контрольних механізмів взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади [209].

У свою чергу, питання оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування нерозривно пов'язане зі свідомим дотриманням суб'єктом політичної відповідальності зовнішніх форм контролю політичної діяльності, серед яких виділяють підзвітність, карність, стандарти, рекомендації тощо [429, с. 629]. Вітчизняні наукові розробки підтверджують важливість застосування більш ефективних засобів контролю громадянського суспільства за діяльністю органів публічної влади (попередження, висловлення вотуму недовіри, відставка, позбавлення повноважень) [313, с. 87 – 88]. Важливим є усвідомлення та врахування ролі громадського контролю як ефективного засобу формування в суспільстві та зокрема в органах публічної влади цінностей служіння інтересам суспільства та поведінки, що відповідає правовій та демократичній державі.

У законопроектній діяльності минулих років була низка спроб запропонувати законодавче визначення поняття, принципів, форм, суб'єктів громадського контролю. Однією з таких спроб був проєкт закону 2018 р. «Про громадянський контроль за діяльністю органів влади, їх посадових і службових осіб» № 9013, у якому поняття «громадянський контроль» пропонувалося розглядати як одну з форм здійснення влади народом, яка полягає у контролі за діяльністю органів влади, їх посадових і службових осіб із застосуванням заходів громадянського опору в разі невиконання або неналежного виконання останніх вимог актів законодавства. До основних суб'єктів цього контролю у проєкті віднесено громадян України – членів політичних партій, громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства. Надано можливість користуватися цим правом й особам без громадянства та іноземним громадянам (у межах українського законодавства та міжнародних договорів, ратифікованих парламентом) [347]. Проєкт є одним з варіантів визначення правил регулювання громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Водночас у ньому простежується певна несистемність викладу форм контролю, невизначеність шляхів їх реалізації, наслідків впливу на діяльність цих органів тощо.

Ще одним прикладом законодавчого врегулювання питання громадського контролю став проєкт закону 2019 р. «Про внесення змін до деяких законів

України щодо створення інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування № 2282. Його особливість полягає в тому, що він орієнтований на закріплення механізму громадського контролю безпосередньо у базовому законі у сфері місцевого самоврядування. У документі відсутнє визначення самого поняття «громадський контроль», однак зазначено, що він «здійснюється об'єднаннями громадян, метою статутної діяльності яких є здійснення та захист прав і законних інтересів членів територіальної громади та контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» (табл. 4.4) [337; 347].

Таблиця 4.4

### Законодавчі ініціативи щодо визначення форм громадського контролю

|   |  |
|---|--|
| Проект Закону № 9013 від 7 серпня 2018 р.<br>Про громадянський контроль за діяльністю органів влади, їх посадових і службових осіб  | Проект Закону № 2282 від 17 жовтня 2019 р.<br>Про внесення змін до деяких законів України щодо створення інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування   |
| форми / шляхи здійснення громадського контролю  |  |
| громадські слухання з питань діяльності органів влади, їх посадових і службових осіб  | громадська оцінка ефективності управління та використання комунального майна територіальної громади  |
| розробка проєктів законодавчих та інших нормативно-правових актів   | громадська перевірка рішень, дій та бездіяльності на предмет їх відповідності публічним інтересам територіальної громади, вимогам Конституції та законів України   |
| консультативно-дорадчі та інші органи, які утворюються при органах влади  | участь в роботі консультативно-дорадчих органів, які створюються при органі місцевого самоврядування та функціонують на постійній основі;  |
| звернення з вимогою про усунення порушень у прийнятих актах; звернення щодо фактів фальсифікації волевиявлення громадян під час проведення виборів з вимогою про негайне усунення порушень і притягнення винних осіб до відповідальності; відкриті звернення з вимогою про надання інформації, роз'яснень або реагування на факти правопорушень | звернення, із викладенням конкретних пропозицій, до посадових осіб та органів місцевого самоврядування, які зобов'язані розглянути таке звернення та надати вичерпну відповідь у строк, що не перевищує 15 днів з моменту його отримання; звернення до суду з позовами, заявами, скаргами, запитами щодо надання інформації про судові справи щодо оскарження рішень посадових осіб чи органів місцевого самоврядування; |

|  |  |
|--|--|
| складення переліку суб'єктів діяльність яких підлягає громадянському контролю; формування списків посадових і службових осіб органів влади, які систематично порушують вимоги актів законодавства, етику посадової особи місцевого самоврядування, права та законні інтереси громадян; реєстр порушень вимог актів законодавства органами влади та його оприлюднення | подання запитів на доступ до публічної інформації у порядку, передбаченому законодавством України  |
| аналіз інформації про факти порушення вимог актів законодавства цими суб'єктами та внесення пропозицій про притягнення винних осіб до відповідальності   | представлення інтересів у органах державної влади та органах місцевого самоврядування, на круглих столах, нарадах, засіданнях, зустрічах |
| пікетування адміністративних будинків, інші форми мирних масових заходів   | громадський нагляд за використанням бюджетних коштів   |
| громадське публічне розслідування в разі виявлення фактів порушення вимог законодавства  | –  |
| громадська експертиза проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, чинних актів   | –  |
| громадські антикорупційні форуми, центри громадських розслідувань; мирні акції громадянського спротиву; захист прав і законних інтересів суб'єктів громадянського контролю; взаємодія із засобами масової інформації   | –  |

Примітка. Складено автором на основі [337; 347]

Перелік форм громадського контролю в обох проєктах є доволі широким, зокрема до нових форм громадського контролю, передбачених у проєкті 2019 р., віднесено оцінювання ефективності управління та використання комунального майна громади [337]. Запровадження подібних форм орієнтоване на розширення інструментів спостереження та перевірки процесу діяльності органів місцевого самоврядування з питань матеріального, фінансового змісту. Важливою формою громадських дій є практика звернення до суду, предметом якої є «захист інтересів територіальної громади під час оскарження актів органів та (або) посадових осіб місцевого самоврядування» [337]. Законодавче врегулювання такої діяльності може розглядатися як деталізація порядку



реалізації права на захист прав місцевого самоврядування в суді, визначених в Основному законі (ст. 145).

Дослідження громадського простору щодо здійснення експертної оцінки питань, пов'язаних із відповідальністю, дозволяють виокремити такі механізми здійснення громадського контролю в системі місцевого самоврядування:

- громадська антикорупційна експертиза;
- вимірювання окремих показників діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, наприклад, визначення індексу публічності місцевого самоврядування, рівня компетентності депутатів місцевих рад; рейтинг відповідальності мерів міст; рейтинг мерів щодо виконання передвиборчих програм;
- моніторинг витрачання депутатами місцевих рад коштів депутатських фондів;
- громадський інспектор;
- муніципальний омбудсмен [254 – 256; 146; 334; 511; 297; 349; 328, с. 69 – 73, 81 – 84; 348; 265; 250; 431; 365; 424; 450].

Виявлені механізми є відображенням розвитку моніторингової демократії. У більш широкому представленні, існуючі механізми можна систематизувати за організаційними формами, формами перевірки, встановленням індексів та певних стандартів (табл. 4.5).

Таблиця 4.5

### **Форми реалізації громадського контролю у забезпеченні відповідальності в системі місцевого самоврядування**

|   |   |
|---|---|
| Організаційні форми                               | громадські ради; наглядові ради; інститут громадських інспекторів; громадський уповноважений територіальної громади з питань захисту прав членів територіальної громади та їхніх категорій (муніципальний омбудсмен);   |
| Форми перевірки                                   | експертиза (антикорупційна експертиза); атестація депутатів місцевих рад; перевірка витрачання коштів депутатських фондів; оцінка доступу до публічної інформації; оцінка прозорості ради; моніторинг способу життя суб'єктів владних повноважень (зокрема декларації); рейтинг відповідальності мерів міст, рейтинг мерів великих міст щодо виконання передвиборчих програм, перевірка передвиборчих програм депутатів місцевих рад; опитування. |
| Індекс як форма вимірювання показників діяльності | індекс публічності місцевого самоврядування; індекс демократичного розвитку областей; індекс розвитку демократії; індекс демократичності міст;  |

|   |   |
|---|---|
| Стандартизація процедур, правил поведінки | звітування сільського, селищного, міського голови; звітування депутата місцевої ради; доступ до публічної інформації; стандарти прозорості та підзвітності комунальних підприємств; етичні кодекси, правила поведінки депутатів місцевих рад. |
|---|---|

Примітка. Складено автором на основі [254 – 256; 146; 334; 337; 511; 297; 328, с. 69 – 73, 81 – 84; 347–349; 265; 250; 431; 365; 424; 450]

Так, стосовно звітування сільського, селищного, міського голови та звітування депутата місцевої ради виявлено проблеми як щодо наявності стандартизованого визначення в громаді процедури такого звітування, так і практичного втілення вимог законодавства, про що вище вже зазначалося. Звернемо увагу лише на декілька фактичних підтверджень існуючих проблем. Вивчення стану справ щодо звітування, яке входить до переліку критеріїв оцінювання «індексу публічності міст», виявило, що у 2018 р. загальний показник якості визначення процедури звітування міських голів та депутатів міських рад становив 61 % (наявність таких процедур виявлена в 20 з 24 міст) [136]. Основними виявленими недоліками є: невстановлення чітких термінів звітування міського голови та депутатів міських рад; відсутність вимог до структури, предмета, способу звітування; відсутність звітів на сайтах відповідних рад [136]. Стандартизація підходів до визначення процедури звітування відображена в пропозиції експертів щодо проекту положення про звітування міського голови, виконавчих органів, постійних комісій та депутатів міської ради [319].

Значна увага експертів приділяється оцінюванню діяльності міських голів, що здійснюється через складання рейтингу відповідальності мерів міст та рейтингу виконання передвиборних програм мерами великих міст. У першому випадку йдеться про формування рейтингу на основі аналізу виконання всіх наданих ними обіцянок (загальна кількість обіцянок, виконані, не виконані, у процесі виконання), у другому – критерієм є лише передвиборні обіцянки [250; 265]. Оцінюючи діяльність міських голів каденції 2015 – 2020 рр., експерти визначають рівень їх відповідальності (за кількістю виконаних обіцянок) (табл. 4.6) та рівень безвідповідальності (за кількістю невиконаних обіцянок) (табл. 4.7) [250].

**Виконані обіцянки міських голів 2015 – 2020 рр.**

| Місце | Кількість обіцянок | Міський голова                   |
|-------|--------------------|----------------------------------|
| 1     | 66%                | міський голова Тернополя         |
| 2     | 66%                | міський голова Вінниці           |
| 3     | 64%                | міський голова Хмельницького     |
| 4     | 64%                | міський голова Дніпра            |
| 5     | 59%                | міський голова Херсона           |
| 6     | 57%                | міський голова Рівного           |
| 7     | 56%                | міський голова Чернігова         |
| 8     | 56%                | міський голова Чернівців         |
| 9     | 52%                | міський голова Харкова           |
| 10    | 52%                | міський голова Миколаєва         |
| 11    | 46%                | міський голова Києва             |
| 12    | 46%                | міський голова Кропивницького    |
| 13    | 45%                | міський голова Сум               |
| 14    | 44%                | міський голова Запоріжжя         |
| 15    | 42%                | міський голова Львова            |
| 16    | 42%                | міський голова Одеси             |
| 17    | 37%                | міський голова Івано-Франківська |
| 18    | 32%                | міський голова Черкас            |
| 19    | 32%                | міський голова Ужгорода          |
| 20    | 31%                | міський голова Житомира          |

Джерело: [250]

**Невиконані обіцянки міських голів 2015 – 2020 рр.**

| Місце | Кількість обіцянок | Міський голова           |
|-------|--------------------|--------------------------|
| 1     | 34%                | міський голова Харкова   |
| 2     | 34%                | міський голова Рівного   |
| 3     | 33%                | міський голова Херсона   |
| 4     | 30%                | міський голова Києва     |
| 5     | 27%                | міський голова Сум       |
| 6     | 26%                | міський голова Львова    |
| 7     | 26%                | міський голова Одеси     |
| 8     | 25%                | міський голова Житомира  |
| 9     | 24%                | міський голова Запоріжжя |
| 10    | 22%                | міський голова Черкас    |

|    |      |                                  |
|----|------|----------------------------------|
| 11 | 22%  | міський голова Дніпра            |
| 12 | 20%  | міський голова Тернополя         |
| 13 | 19 % | міський голова Івано-Франківська |
| 14 | 16%  | міський голова Ужгорода          |
| 15 | 15%  | міський голова Чернівців         |
| 16 | 14%  | міський голова Чернігова         |
| 17 | 14%  | міський голова Кропивницького    |
| 18 | 14%  | міський голова Миколаєва         |
| 19 | 13%  | міський голова Вінниці           |
| 20 | 11%  | міський голова Хмельницького     |

Джерело: [250]

Отже, ключовим показником для вимірювання рівня відповідальності міських голів, який викликає значний громадський інтерес, є виконання / невиконання обіцянок [372]. Ці показники засвідчили, зокрема, що рівень виконання передвиборних обіцянок голів великих міст станом на квітень 2020 р. коливався у межах від 15 % до 83 % [265]. Подібні перевірки є одним із основних інструментів моніторингу рівня політичної відповідальності, що дають змогу з'ясувати ступінь відповідності діяльності відповідного голови очікуванням жителів громади.

Вимірювання індексу демократичного розвитку областей України спрямовано на оцінювання демократії в регіонах України. Його розглядають через два базових принципи представницької демократії: громадський контроль та рівноправність громадян у його здійсненні. На основі цих принципів «виділено 10 розділів (кожен представлений питаннями від 10 – 25): стан реалізації громадсько-політичних прав людини та стан правосуддя; соціально-економічний стан; громадська активність і самоорганізація громадян; стан засобів масової інформації; міжетнічні та конфесійні відносини; політична активність, партії, вибори; децентралізація та діяльність органів місцевого самоврядування; діяльність державних адміністрацій; безпека (злочинність, діяльність органів правопорядку); корупція. Ці критерії оцінюються за шкалою від 1 до 5. Середнє значення індексу по області (за всіма десятима блоками питань): 1,00 – 1,99 – регіон з нерозвинутою демократією; 2,00 – 3,99 – змішаний / перехідний регіон; 4,00 – 5,00 – регіон з розвинутою демократією» [144, с. 3 – 4]. Результати вимірювання цього індексу у 2016 р. показали, що регіони України належать до змішаного / перехідного типу (середній показник 3,05). До першої п'ятірки увійшли: Івано-Франківська – 3,48, Тернопільська – 3,42, Хмельницька – 3,40, Сумська – 3,27 та Львівська – 3,21 області. Найбільш

низькі позиції рейтингу зайняли: Київська – 2,81, Харківська – 2,80, Житомирська – 2,79, Миколаївська – 2,78, Одеська – 2,75 області [144, с. 6].

Індекс демократичності міста оцінює якість місцевих правових процедур, які регулюють прозорість роботи міської ради і можливість залучення громадян до вироблення місцевих рішень. Параметри його оцінювання: високий, середній та низький рівень, що становить відповідно 100 – 75 %, 74 – 50 % та 49 – 25 % [145]. У 2018 р. лідерами якості таких процедур були: Чернівці – 90 %, Київ – 76 %, Хмельницький – 75 %, Львів – 70 %, Краматорськ – 66 %. Найнижчий рівень спостерігався у Житомирі – 29 %, Харкові – 38 % [145].

Індекс публічності місцевого самоврядування, який вимірюється в містах, які є обласними центрами, спирається на вивчення стану практичної реалізації принципів прозорості, відкритості, підзвітності. Він розглядає рівень публічності прийняття рішень та реалізації місцевої політики. Оцінювання здійснюється на основі вимірювання параметрів публічності: міського голови; виконавчих органів, депутатів міської ради. Рівень публічності кожного з них оцінюється окремо за 100-бальною шкалою, а загальне значення визначається як сума всіх показників. При цьому вага кожного з основних суб'єктів місцевого самоврядування розподіляється таким чином: міський голова – 30 %; виконавчі органи – 35 %; депутати міської ради – 35 %. Оцінювання здійснюється за питаннями, розподіленими на 13 параметрів, які формують 23 індикатори. Отримані значення розподіляються таким чином: 0 – 40 % – непублічне місто, 41 – 60 % – низький рівень публічності; 61 – 80 % – задовільний рівень публічності; 81 – 100 % – публічне місто [151].

Цей індекс вимірюється щорічно з 2013 р. і є однією з найбільш сталих практик порівняно з іншими індексами. Показовим є те, що з моменту започаткування оцінювання рівня публічності, тобто з 2013 р. до 2018 р. не виявлено жодного міста за показником «публічне». Такий стан супроводжувався поступовим щорічним зростанням показників публічності різних міст обласних центрів. Лише у звіті 2018 р. уперше виявлено місто (Івано-Франківськ) з показником 86,8 % – категорія «публічне місто» [147, с. 13; 148, с. 7; 149, с. 6 – 7; 150, с. 6].

Наведені приклади оцінювання публічності місцевого самоврядування підтверджують належність України до категорії держав з «гібридною демократією» та необхідність спрямування зусиль на досягнення рівня повної демократії. Питання відкритості органів влади досі залишається болісним для українського суспільства. Період переходу від залишків радянської системи до сучасної української держави позначився низкою надзвичайно складних

випробувань для суспільства та держави, декількома революціями як формами протестного засобу відстоювання демократичних свобод.

Крім того, відсутність традицій місцевого самоврядування у період радянської доби також значно позначилася на слабкості громади як учасника процесу вирішення питань місцевого значення. Вітчизняна практика моніторингу діяльності місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, громадських атестацій депутатів місцевих рад є показником розвитку місцевої демократії. Водночас вона підтверджує слабкість системи місцевого самоврядування у вимірі публічності та довіри з боку населення.

Розглядаючи практику громадського контролю, необхідно виокремити проблему визначення способів подолання суб'єктивності оцінювання, що залежить від рівня правової, політичної культури та пануючих в суспільстві морально-етичних цінностей. Одним зі способів її вирішення, на наш погляд, може бути подальша конкретизація та формування низки показників такого оцінювання. Зокрема, мова йде про визначення показників якості життя на території відповідної громади (місцевий транспорт, дороги, медичні, освітні комунальні заклади, благоустрій території, якість адміністративних, соціальних послуг тощо). Важливе значення для оцінювання результатів роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування має показник змін стосовно урізноманітнення засобів інформування жителів про свою діяльність. Проблемним питанням є ефективність громадського контролю. Адже практика свідчить про формальність, недієвість окремих його форм, наприклад стосовно діяльності громадських інспекторів з охорони довкілля [8, с. 19 – 20].

Зважаючи на те що громадська думка, «як політичний зміст колективної волі», «результат цілеспрямованого впливу на емоційну сферу людини», є важливим елементом політичної системи [474, с. 164], потребує більшої уваги діяльність щодо її формування у світлі важливості взаємодії та діалогу населення та органів місцевого самоврядування. Для цього необхідне більш ефективно використання засобів інформаційно-комунікаційних технологій.

Дослідження підтверджує думку про те, що громадський контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування є виявом їх легітимації. Громадський чинник містить реальні важелі впливу на процес втілення принципів демократичного врядування на місцевому рівні [450, с. 145]. Цей вплив, зокрема, здійснюється на основі вимірювання індексів, які оцінюють різні напрями діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, контролю за дотриманням кодексів поведінки тощо. Розгляд змісту та форм громадського контролю дає змогу розкрити його значущість для оцінювання політичного та управлінського аспектів політичної

відповідальності. Перспективним напрямом розвитку такого контролю є подальша регламентація процедур експертизи, моніторингу, контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування на рівні локальних нормативно-правових актів (статуту територіальної громади, регламенту ради, положень про різні форми безпосередньої участі членів громади у місцевому самоврядуванні).

Утвердження цієї відповідальності створює кращі можливості для якісного управління та регулювання питаннями місцевого значення в системі цінностей демократичного врядування [450, с. 145]. *У свою чергу, громадський чинник значно підсилює роль політичної відповідальності як складової частини цінностей належного врядування на місцевому рівні та фактора розвитку місцевого самоврядування. Це актуалізує значення контролюючої функції політичної відповідальності, яка дає змогу спостерігати за діями влади, захищати осіб від некомпетентної політики органів і посадових осіб місцевого самоврядування.*

Підтверджується висновок, що незалежно від рівня демократичності врядування, запровадження імперативного чи вільного мандату завжди є ризик недовіри політичної відповідальності, високого рівня недовіри до влади, а також загроза маніпулювання цією відповідальністю. Водночас можна зазначити наявність такої закономірності: чим вище рівень демократії, тим більше уваги приділяється удосконаленню процедур нагляду, моніторингу (внутрішньому та зовнішньому), у тому числі за участю неурядових структур, з метою використання результатів спостереження для поліпшення результатів роботи органів публічної влади, ефективності використання ресурсів тощо. За таких умов контроль застосовується не як засіб недовіри та протистояння суспільства та влади. Дослідження дає змогу зробити такі висновки:

- громадський контроль з його впливом на регулювання відносин відповідальності можна розглядати як засіб легітимації місцевого самоврядування як форми публічної влади;
- громадський контроль є важливим елементом моделі відповідальності в системі місцевого самоврядування, передусім через здатність підсилити роль громади як сторони, перед якою несуть відповідальність органи і посадові особи місцевого самоврядування;
- громадський контроль є одним із основних засобів реалізації принципів гласності, підконтрольності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;

– громадський контроль є важливою складовою частиною муніципального моніторингу та інструментом регулювання відповідальності у сфері місцевого самоврядування;

– урізноманітнення форм моніторингу та оцінювання може розглядатися у контексті розвитку діалогових форм участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення;

– громадський контроль має значний потенціал для зниження рівня застосування протестних форм дій громадян відносно органів публічної влади;

– важливим засобом сприяння участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення може стати популяризація моніторингових проєктів громадських організацій, об'єднань, сприяння формуванню в осіб, які цим займаються, необхідних навичок для реалізації таких проєктів;

– процедури громадського контролю (експертиза, атестація, оцінка доступу до публічної інформації, публічності діяльності, моніторинг способу життя суб'єктів владних повноважень) мають стати складовою частиною адміністративних процедур, що стосуються взаємодії громадськості та адміністрації;

– формування процедур громадського контролю як складової частини адміністративного простору може також розглядатися як засіб управлінської інституціоналізації громади (членів громади);

Отже, публічно-владні відносини як об'єкт оцінки громадськості в місцевому самоврядуванні є необхідною умовою для належного демократичного врядування на місцевому рівні. Члени територіальної громади, обираючи місцеві ради, сільських, селищних, міських голів, передають їм право на здійснення публічно-владних функцій від їх імені. Відповідно оцінювання цієї діяльності є невід'ємним правом громадян. Громадський контроль й оцінювання дій суб'єктів влади стосовно належного врахування потреб членів громад може стати дієвим механізмом у формуванні засад відповідального управління місцевими справами.



## РОЗДІЛ 5

### РОЗВИТОК ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ ЯК УМОВА ЗМІЦНЕННЯ ЦІННОСТЕЙ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

#### 5.1. Концепт «відповідальність» в системі європейських стандартів місцевого самоврядування та перспективи розвитку політичної відповідальності в Україні

В основі природи влади місцевого самоврядування закладено принцип відповідальності його органів і посадових осіб перед місцевим населенням. Це передбачає наявність у будь-якій моделі місцевого самоврядування ефективних механізмів її забезпечення, побудованих на існуючих стандартах у цій сфері. Значний науковий інтерес становить питання розгляду європейських стандартів місцевого самоврядування на предмет відображення концепту «відповідальності», у тому числі стосовно її політичного змісту.

Для аналізу європейських стандартів місцевого самоврядування з точки зору виокремлення проблематики політичної відповідальності розглянемо низку документів останніх двох десятиліть. Ці документи поділяємо на групи:

- стандарти розвитку інституту місцевого самоврядування;
- стандарти, які визначають принципи демократичного врядування на місцевому рівні;
- стандарти демократичної участі у місцевому самоврядуванні;
- стандарти поведінки осіб, залучених до місцевого самоврядування.

Приклади цих документів наведено у табл. 5.1.

## Визначення відповідальності в документах Ради Європи

| Стандарти   | Документи Ради Європи   |
|---|---|
| Стандарти розвитку інституту самоврядування місцевого                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р.;</li> <li>– Гельсінська декларація регіонального самоврядування від 28 черв. 2002 р.;</li> <li>– Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи Rec (2007)12 «Про розвиток потенціалу на місцевому та регіональному рівні», прийнята 10 жовт. 2007 р. на 1006-му засіданні заступників міністрів;</li> <li>– Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 240 (2008) Про проект Європейської хартії регіональної демократії від 28 трав. 2008 р.;</li> <li>– Хартія конгресу місцевих і регіональних влад Європи від 19 січ. 2011 р.;</li> <li>– Київська декларація від 3 – 4 лист. 2011 р.</li> </ul> |
| Стандарти, які визначають принципи управління на місцевому рівні публічного | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін від 17 лист. 2009 р.;</li> <li>– Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні від 15 – 16 жовт. 2007 р.;</li> </ul>   |
| Стандарти розвитку інституту самоврядування місцевого                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р.;</li> <li>– Гельсінська декларація регіонального самоврядування від 28 черв. 2002 р.;</li> <li>– Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи Rec (2007)12 «Про розвиток потенціалу на місцевому та регіональному рівні», прийнята 10 жовт. 2007 р. на 1006-му засіданні заступників міністрів;</li> <li>– Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 240 (2008) Про проект Європейської хартії регіональної демократії від 28 трав. 2008 р.;</li> <li>– Хартія конгресу місцевих і регіональних влад Європи від 19 січ. 2011 р.;</li> <li>– Київська декларація від 3 – 4 лист. 2011 р.</li> </ul> |

## Визначення відповідальності в документах Ради Європи

| Стандарти   | Документи Ради Європи  |
|---|--|
| Стандарти, які визначають принципи публічного управління на місцевому рівні | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін від 17 лист. 2009 р.;</li> <li>– Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні від 15 – 16 жовт. 2007 р.;</li> </ul>  |
| Стандарти участі у місцевому самоврядуванні                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади документ (994_946);</li> <li>– Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень від 27 верес. 2017 р. прийнята на 1295-му засіданні заступників міністрів Рада Європи;</li> <li>– Рекомендація Rec (2018) 4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті від 21 берез. 2018р.;</li> <li>– Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 113 (2002) «Про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії)» від 4 черв. 2002 р.;</li> <li>– Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 139 (2003) «Про неурядові організації і місцеву та регіональну демократію» від 26 лист. 2003 р.;</li> <li>– Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 182 (2005) «Про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах» від 17 трав. 2005 р.;</li> <li>– Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень: ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи від 1 жовт. 2009 р.;</li> <li>– Резолюція 435 (2018) Конгресу місцевих та регіональних влад Європи від 7 лист. 2018 р.;</li> <li>– Резолюція 424 (2018) Конгресу місцевих та регіональних влад Європи від 7 лист. 2018 р.</li> </ul> |

|  |  |
|--|--|
| Стандарти поведінки виборних осіб місцевого самоврядування | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Європейський кодекс про політичну добродієність місцевих та регіональних виборних представників Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи 1999 р., переглянутий у 2018 р. як Кодекс поведінки для всіх осіб, які беруть участь у місцевому та регіональному управлінні;</li> <li>– Резолюція 79 (1999) «Про політичну сумлінність місцевих та регіональних виборних представників», прийнята Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи 17 черв. 1999 р.</li> </ul> |
|--|--|

Примітка. Складено автором на основі [115; 64; 395; 400; 485; 164; 479; 434; 109; 394; 397 – 399; 177; 386–388; 392; 117]

Основоположним документом у блоці стандартів розвитку інституту місцевого самоврядування є Європейська хартія місцевого самоврядування. Для нас ключове значення має закладення у цьому документі ідеї політичної відповідальності влади місцевого самоврядування. Закріплене у хартії визначення поняття «місцеве самоврядування» містить такі формулювання: *«під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення»* («Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» (п. 1 ст. 3)) [115]. Ця норма закріплює політичну відповідальність цих суб'єктів перед населенням, яке їх обирає [543]. Схожим є і розгляд поняття «місцеве самоврядування» у Всесвітній хартії місцевого самоврядування [56].

Для закріплення політичної основи здійснення місцевого самоврядування особливе значення має положення хартії про те, що право на місцеве самоврядування здійснюється органами місцевого самоврядування, які «вільно обираються на основі прямого, рівного, загального виборчого права» (п. 2 ст. 3) [115]. Це положення, за висновком європейських експертів, стосується визначення політичних умов здійснення «місцевої відповідальності» [543]. Відповідно виникає запитання: мова йде про політичну відповідальність органів місцевого самоврядування за адаптацію дій до місцевих умов чи про політичну відповідальність органів місцевого самоврядування загалом? На наш погляд, останнє більш повно розкриває зміст цієї відповідальності та враховує першу тезу.

Важливим також є положення хартії, в якому йдеться про те, що публічні повноваження зазвичай мають здійснюватися органами, які мають найтісніший

контакт з громадянином, що відносить субсидіарність до основних принципів розподілу повноважень, а отже, і відповідальності у вирішенні публічних питань на місцевому рівні (п. 3. ст. 4). При цьому підкреслюється рекомендація, щоб ці повноваження були «виключними та повними» (п. 4, ст. 4) [115]. У випадку делегування органам місцевого самоврядування повноважень з боку центрального або регіонального органу вони ураховують принцип «пристосовування у міру можливості своєї діяльності до місцевих умов» (п. 5, ст. 5) [115; 543]. В окремих пояснювальних документах також підкреслюється існування «певних функцій», які вимагають дотримання єдиних правил без можливості залишення місця для «дискреційних» повноважень стосовно реалізації принципу адаптації місцевої влади [543]. Це, у свою чергу, накладає свої особливості в регулювання *політичної відповідальності цих органів за здійснення їх повноважень з урахуванням можливостей та обмежень їх адаптації до місцевих умов.*

Для політичної відповідальності суттєвим є питання балансу відповідальності та повноважень, що закріплено у п. 2 ст. 9 хартії. Загалом необхідність сумірності відповідальності та обсягу повноважень підтверджується й теорією менеджменту: «відповідальність без влади, тобто без ресурсів, необхідних для досягнення успіху, є джерелом напруження та стресу, а не фундаментом успіху» [179, с. 192]. Із політичною відповідальністю пов'язуємо положення хартії про те, що хоча б частина фінансових ресурсів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів. Відповідно постає питання про відповідальність органів місцевого самоврядування перед місцевим населенням за використання цих ресурсів (п. 3 ст. 9) [115; 543]. Важливим також є зазначення того, що «запровадження процедур бюджетного вирівнювання» не має «звужувати свободу дій органів місцевого самоврядування в межах власної відповідальності» [115].

Отже, у тексті Європейської хартії місцевого самоврядування визначено загальні підходи до регулювання політичного змісту відповідальності органів місцевого самоврядування. Вони розкриваються в положеннях про регулювання відповідальності органів місцевого самоврядування перед місцевим населенням, яке обирає своїх представників у ці органи, наділяючи їх представницьким мандатом, та перед державою, яка визначає правові норми їх діяльності, делегує відповідні повноваження.

Наступним документом, який розглянемо у цьому блоці стандартів, є Гельсінська декларація регіонального самоврядування від 28 червня 2002 р. Цей документ спрямований на визначення принципів регіоналізації, децентралізації, субсидіарності як загальних для розвитку регіонального

самоврядування в умовах різних його моделей. Декларація фіксує увагу на політичному контексті відповідальності органів цього рівня. Зокрема, ідеться про те, що: «регіональне самоврядування та органи регіональної влади «повинні мати здатність брати на себе (в межах конституції і права) відповідальність регулювати і керувати частиною державних справ в інтересах свого населення і відповідно до принципу субсидіарності» [64, с. 33 – 34]. Ще один аспект відповідальності цих органів стосується делегованих повноважень, у здійсненні яких вони мають наділятися правом «адаптувати їх реалізацію до регіональних умов (у межах конституції, законів)» [64, с. 35].

Політичний характер відповідальності цього рівня розглядається через представницькі органи регіонального самоврядування, які, за декларацією, мають «обиратися на основі загального виборчого права, або обиратися опосередковано і складатися з обраних народом представників місцевого самоврядування» [64, с. 38]. У документі міститься й вимога сумірності ресурсів з компетенцією та відповідальністю органів регіональної влади [64, с. 38 – 39]. Отже, Гельсінська декларація регіонального самоврядування побудована відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, є продовженням її ідей, принципів на рівні регіонального самоврядування. Це стосується й політичних аспектів відповідальності.

Ефективна демократія та належне врядування як основа сталих громад розглядається у Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи Res (2007) 12 «Про розвиток потенціалу на місцевому та регіональному рівні» від 10 жовтня 2007 р. У документі основний акцент зроблено на визначення напрямів, засобів розвитку потенціалу місцевого врядування, з підкресленням значної залежності цього потенціалу від виборних представників, «які мають місцевий мандат, політично підзвітні безпосередньо виборним органам місцевого самоврядування» [395, с. 49 – 50]. Основними принципами розвитку цього потенціалу, за рекомендацією, є: ефективність, прозорість, відповідальність, репрезентативність та раціональність [395, с. 51]. Як бачимо, принцип «відповідальності» віднесено до базових у досягненні успішності місцевого врядування.

Значущість проекту Європейської хартії регіональної демократії, представленого у Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 240 (2008), з точки зору бачення відповідальності, полягає у закріпленні принципу належного врядування та управління для регіонального самоврядування. Цей принцип розкривається, зокрема, через підкреслення того, що регіональне самоврядування має відповідати завданням гнучкості, відкритості, прозорості, участі, відповідальності стосовно громадян [400, с. 59].

Відповідно відповідальність органів регіонального самоврядування перед громадянами, що, по суті, означає їх політичну відповідальність, належить до основних моментів посилення регіональної демократії. Більше того, визначаючи сферу діяльності регіонального самоврядування, проект Європейської хартії регіональної демократії зосереджує увагу на тому, що регіональні органи влади повинні мати повноваження та можливості здійснювати регулювання та управління всіма регіональними справами (віднесеними до їх відання, на підставі Конституції або статуту) під власну відповідальність та в інтересах населення [400, с. 61]. Отже, мова йде про політичну відповідальність на цьому рівні.

У цьому проекті також ідеться про принцип відповідності фінансових ресурсів обсягу повноважень та відповідальності та підкреслюється необхідність «достатності цих ресурсів для ефективності виконання відповідальності» [400, с. 69]. Серед вимог, що висуваються до органів регіональної влади, – інформування громадян про їх діяльність [400, с. 71].

Основним положенням Хартії конгресу місцевих і регіональних влад Європи від 19 січня 2011 р. стосовно політичного аспекту відповідальності є зазначення того, що членами палати регіональних влад конгресу мають бути представники органів регіонального самоврядування, які мають «відповідні повноваження здійснювати управління на основі власної відповідальності і в інтересах місцевого населення значною часткою громадських справ» [485, с. 96]. Відповідно членство у палаті регіональних влад конгресу стосується суб'єктів, які представляють органи, що несуть політичну відповідальність у сфері регіонального самоврядування.

Головна увага «Київських керівних настанов», визначених у Київській декларації 3–4 листопада 2011 р., приділена актуалізації завдання впроваджувати нові ініціативи для зміцнення належного врядування, демократичної участі громадян на місцевому та регіональному рівнях на основі принципів «належного демократичного управління на місцевому рівні» [164, с. с. 104 – 107].

Узагальнення положень, що розкривають зв'язок політичної відповідальності з розвитком інституту місцевого самоврядування на рівні європейських стандартів місцевого самоврядування, наведено у табл. 5.2.

**Актуалізація політичної відповідальності в документах Ради Європи  
з питань розвитку інституту місцевого самоврядування**

| Документ  | Зміст положення   |
|---|---|
| Європейська хартія місцевого самоврядування   | визначення поняття «місцеве самоврядування» через концепт <i>«під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення»</i> та принципів визначення повноважень і фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування;   |
| Гельсінська декларація регіонального самоврядування   | визначення змісту регіонального самоврядування через концепт <i>«здатність брати на себе відповідальність регулювати і керувати частиною державних справ у інтересах свого населення і відповідно до принципу субсидіарності»</i> та принципів формування фінансових ресурсів представницьких органів регіонального самоврядування;   |
| Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи Rec (2007) 12 «Про розвиток потенціалу на місцевому та регіональному рівні»       | закріплення залежності між розвитком потенціалу місцевого врядування та виборними представниками, політично підзвітними перед представницькими органами місцевого самоврядування; визначення принципів ефективності, прозорості, <i>відповідальності</i> , репрезентативності та раціональності як основи розвитку потенціалу місцевого самоврядування;   |
| Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 240 (2008) «Про проект Європейської хартії регіональної демократії» | визначення принципу відповідальності регіонального самоврядування перед населенням, регіональних органів влади через концепт <i>«під власну відповідальність та в інтересах населення»</i> ; визначення принципу відповідності фінансових ресурсів повноваженням та відповідальності через концепт <i>«достатність цих ресурсів для ефективності виконання відповідальності»</i> ; зобов'язання інформувати громадян про діяльність регіональних органів влади; |
| Хартія конгресу місцевих і регіональних влад Європи   | надання членства у палаті Регіональних влад Конгресу суб'єктам, які представляють органи, що несуть політичну відповідальність на регіональному рівні самоврядування;   |
| Київська декларація   | зв'язок із принципами «належного демократичного управління на місцевому рівні».   |

Примітка. Складено автором на основі [115; 64; 395; 400; 485; 164]



Підсумовуючи розгляд документів, які представляють європейські стандарти розвитку інституту місцевого самоврядування, можна зазначити таке. Політична відповідальність відображена в них на рівні визначення понять «місцеве самоврядування» та «регіональне самоврядування». Принцип відповідальності цих органів перед місцевим населенням віднесено до базових у системі місцевого самоврядування. На рівні регіонального самоврядування, так само як і на базовому рівні, ідеться про діяльність його органів під власну відповідальність та в інтересах місцевого населення. Політичний зміст відповідальності простежується й в інших принципах розвитку місцевої та регіональної демократії, зокрема стосовно відповідності фінансових ресурсів повноваженням та відповідальності цих органів.

Аналіз європейських стандартів розвитку інституту місцевого самоврядування дозволяє говорити про необхідність перегляду основних принципів місцевого самоврядування в Україні, закріплених у базовому законі 1997 р. На нашу думку, не всі ці принципи відповідають вимогам сучасності. Мова йде про принцип «гласності», який не повною мірою охоплює вимоги відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування. Іншими словами, принцип гласності обмежено представляє усю сукупність питань, пов'язаних із забезпеченням публічності діяльності цих органів, оскільки стосується переважно лише відкритості діяльності та інформації у цій сфері. Однак сьогодні цього замало для зміцнення місцевої демократії, ефективності управління публічними справами в інтересах місцевого населення. Більш відповідним, на наш погляд, є *принцип «відкритості»*, який охоплює значно ширший перелік параметрів порівняно із «гласністю», адже стосується таких аспектів, як: *прозорість, доступність, чутливість до потреб і запитів*. Він є необхідним і для побудови дієвої системи публічного контролю та зворотного зв'язку між владою та членами громади.

У блоці документів, що розкривають європейські стандарти публічного управління на місцевому рівні, розглянемо «Утрехтську декларацію про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін» від 17 листопада 2009 р. та «Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні» від 15 – 16 жовтня 2007 р.

В Утрехтському порядку денному стосовно забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування (2010 – 2013 рр.) до завдань на перспективу віднесено такі питання: боротьба з низьким рівнем демократичної участі в громадському житті на місцевому, регіональному рівні; поліпшення спроможності та якості врядування місцевих та регіональних громад або влад; боротьба з корупцією на рівні місцевої та регіональної влади [479, с. 39]. До

основних напрямів роботи віднесено реалізацію «Дванадцяти принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні» та «Європейського знаку доброго врядування на місцевому рівні» [479, с. 40].

У «Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні» «добре врядування» розглядається як парадигма практичного запровадження демократії, необхідна вимога управління та багатогранна концепція [434, с. 41 – 42]. Цей документ затвердив 12 принципів ефективного демократичного врядування на місцевому рівні. Аналіз їх змісту свідчить, що 5 із них можуть бути безпосередньо пов'язані з політичною відповідальністю місцевого та регіонального самоврядування. Ці принципи наведені у табл. 5.3 [434, с. 43, 45 – 48].

Таблиця 5.3

### **Актуалізація політичної відповідальності в Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні**

| Принцип  | Зміст   |
|--|---|
| Чесне проведення виборів, представництво та участь (Принцип 1)         | відкритість, чесність виборчого процесу; вибори як шлях досягнення «консенсусу у питаннях забезпечення найбільшої відповідності інтересам усієї громади;  |
| Відповідність вимогам та очікуванням громадян (чутливість) (Принцип 2) | адаптування «завдань, структур, правил, процедур до законних очікувань та потреб громадян»; вироблення стратегічних цілей, рішень відповідних запитам та очікуванням місцевого населення, підтриманих цим населенням; |
| Відкритість та прозорість (Принцип 4)                                  | доступність інформації про рішення, реалізацію політики, результати для громадськості як основа для можливості спостереження за діяльністю місцевої влади, та участі у самоврядуванні;                                |
| Етична поведінка (Принцип 6)   | пріоритет добробуту громади над приватними інтересами; утримання від участі у прийнятті рішень за наявності конфлікту інтересів;  |
| Підзвітність (Принцип 12)  | відповідальність за свої рішення колективні, індивідуальні усіх учасників цього процесу; звітування про рішення; наявність ефективних засобів захисту від неналежного управління, дій щодо порушення прав громадян.   |

Примітка. Складено автором на основі [434, с. 43, 45–48]

Відповідно підтверджується висновок про тісний зв'язок принципів демократичного врядування на місцевому рівні та політичної відповідальності, який розкривається через визначення політичного змісту відповідальності в стандартах ефективного демократичного врядування на місцевому рівні. На нашу думку, критерії окремих принципів, розглянутих вище, можна використовувати для побудови методології оцінювання рівня відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед місцевим населенням у контексті забезпечення політичного зворотного зв'язку щодо відображення інтересів та очікувань громади від цієї влади.

Стандарти демократичної участі у місцевому самоврядуванні представлені досить великою кількістю документів. Цей напрям формування єдиних європейських підходів значно розвинувся. Серед основних документів у цій сфері слід назвати Додатковий протокол Європейської хартії місцевого самоврядування «Про право участі у справах місцевого органу влади», підписаний Україною у 2009 р. [109]. У ньому право участі розглядається як можливість «вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади» (п. 2 ст. 1) [109]. Додатковий протокол містить вимогу передбачення відсутності загроз «етичній єдності та прозорості» для реалізації повноважень та забезпечення «справжньої політичної демократії» (п. 5.2 – 5.3 ст. 1) [109]. Зміст та форми роботи органів місцевого самоврядування стосовно забезпечення такої участі людей розглядаються через: процедури залучення та доступу; заходи врегулювання існуючих бар'єрів участі для різних категорій осіб; механізми і процедури розгляду та реагування на скарги і пропозиції; використання інформаційно-комунікаційних технологій [109]. Окреслені процедури, механізми та заходи нерозривно пов'язані з відповідальністю цих органів перед населенням.

Важливим документом, в якому окреслені принципи та форми такої участі, є Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень від 7 вересня 2017 р. З точки зору політичної відповідальності їх важливість полягає передусім в орієнтуванні на врахування позицій громадськості у процесі прийняття рішень та вимогу поваги до позиції органів публічної влади, які відповідальні й підзвітні за прийняті рішення [163, с. 98]. Розвиток цієї практики розглядається як спосіб дотримання політичних зобов'язань, визначення процедур діалогу влади та громадян, моніторингу стану управління публічними справами, що має забезпечуватись через надання інформації, консультування, діалог, активну участь [163, с. 95 – 101]. Важливою є вимога громадської участі у питаннях визначення мети, завдань, методів, процедур управління публічними справами [163, с. 99].

У 2001 р. затверджено Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи Rec (2001) 19 «Про участь громадян у місцевому суспільному житті». У пояснювальній частині цього документа йшлося про «зміну форми місцевої політики під впливом суспільних очікувань, що вимагає пошуку більш відкритих, гнучких методів участі» [396, с. 102 – 103]. Звертається увага на потребу публічних інститутів «відповідати громадськості по-новому» для підтримки законності рішень, «більш прямого залучення громадян до управління місцевими справами» (за умови збереження ефективності й дієвості такого управління) [396, с. 102 – 103]. Зазначається і залежність здатності органів місцевого самоврядування підтримати активну участь громадян у місцевих справах від належного обсягу повноважень і відповідальності (зокрема, у питаннях шкіл, дошкільних, спортивних закладів, лікарень, інших соціальних, культурних закладів та установ) [396, с. 104]. Ішлося і про необхідність заохочення місцевих лідерів «уважно ставитись до вимог і очікувань громадян для забезпечення належної відповіді на їх потреби» [396, с. 104]. Зазначене безпосередньо пов'язано із політичною відповідальністю виборних осіб місцевого самоврядування.

На заміну цьому акту прийнято Рекомендацію Rec (2018) 4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті від 21 березня 2018 р. У рекомендації 2018 р., так само як і в документі 2001 р., ідеться про необхідність реагування місцевої влади на потреби громадян, використовуючи нові методи для підтримки легітимності процесів прийняття рішень з урахуванням спаду рівня довіри громадян до влади. У документі підкреслюється значення демократичного принципу права громадян висловлювати думку щодо важливих рішень, які стосуються довгострокових зобов'язань, вибору напрямів розвитку, які стосуються громадян [394, с. 1 – 2]. Хоча значна частина документа повторює положення попередньої редакції, можна зазначити, що в рекомендації 2018 р. спостерігається більш чітке орієнтування на реалізацію права громадян на доведення своєї позиції, думок місцевій владі стосовно стратегічних документів, перспектив розвитку. Таке формулювання дозволяє говорити про зростаюче значення політичного аспекту відповідальності.

У рекомендації 2018 р. також закріплено поняття «місцеве публічне життя» -- «усі питання, послуги та рішення, зокрема управління та керівництво справами, що належать до місцевої громади або стосуються її», а також поняття «громадянин» -- «будь-яка особа, яка належить до місцевої громади» [394, с. 3].

До основних принципів участі громадян у місцевому публічному житті віднесено:

- заохочення органів місцевого самоврядування уважно ставитися до вимог і очікувань громадян для надання належної відповіді на висловлені громадянами потреби;
- експериментування та запровадження широкого набору інструментів участі громадян;
- запровадження системи моніторингу позитивних та негативних змін щодо участі на місцевому рівні та результатів політики сприяння участі;
- відповідальність кожного органу за прийняті заходи (у межах їх компетенції) [394, с. 3 – 4].

До переліку основних рекомендованих заходів за цим напрямом віднесено:

- заохочення органів місцевого самоврядування розробляти кодекси поведінки, а виборних осіб -- поводитися відповідно до найвищих стандартів етичної поведінки, викликати довіру громадян;
- досягнення більшої прозорості діяльності;
- проведення належної комунікативної політики;
- удосконалення виборчого процесу в напрямі забезпечення зручності процедури виборів, можливостей для різних категорій реалізувати своє право на вибори;
- збільшення дорадчих механізмів для прийняття рішень;
- надання можливості участі громадянам на всіх етапах прийняття рішень (підготовка, прийняття, реалізація, оцінювання, перегляд місцевої політики);
- удосконалення локальних нормативних актів з питань участі громадян [394, с. 3 – 4].

Для розкриття європейських стандартів стосовно побудови концепції відповідальності в системі місцевого самоврядування важливе значення має Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 113 (2002) «Про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії)» від 4 червня 2002 р. У документі серед іншого йдеться про таке:

- будь-яка форма демократичного місцевого врядування передбачає наявність представницьких органів місцевого самоврядування, обраних безпосередньо народом;
- виконавчі органи місцевого самоврядування (незалежно від того, чи обрані вони чи призначені) мають регулярно звітувати про реалізацію їх повноважень;

- при ухваленні рішень з важливих громадських справ необхідно радитися з людьми, якщо це можливо;
- місцевий референдум є інструментом виховання громадянської відповідальності;
- національне законодавство має містити зобов'язання місцевої влади щодо повного інформування громадськості про політику, яку вони здійснюють;
- звернення із запитаннями на засіданнях ради та консультування з обраними представниками є правом громадськості;
- уповноважений з прав людини (або посередник) на місцевому рівні розглядається як засіб зміцнення зв'язків громадськості та органів місцевої влади, відкритості влади;
- у ради мають бути засоби для здійснення ефективного нагляду за виконавчими органами місцевого самоврядування [397, с. 112 – 118].

Зупинимось більш детально на окремих складниках концепції відповідальності в місцевому самоврядуванні, що фіксує Рекомендація 113 (2002) «Про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії)». Важливою тут є теза про необхідність звітування виконавчих органів місцевого самоврядування на політичному рівні. Це положення можна розкрити, звертаючись до таких тез цього документа:

- дотримання вимоги про відповідальність можна досягнути через впровадження системи ефективного нагляду за виконавчими органами з боку ради; у національному законодавстві має заохочуватись дієвий нагляд на основі можливості відмовитися від певних управлінських завдань та зосередження на функції формування місцевої політики (передусім, питання бюджету і податків) та завдань нагляду; нагляд з боку ради може здійснюватися на основі реалізації таких власних повноважень, як: затвердження бюджету, рішень, планів місцевого розвитку, схвалення місцевих податків, доповідей про виконання бюджету;
- найбільш придатною визначається практика обрання місцевої виконавчої влади, у випадку її обрання народом, пропонується вимагати від цієї влади представлення політичної програми; процедури нагляду за органами місцевої виконавчої влади з боку ради мають передбачати її право (можливо разом із громадськістю) вимагати від виконавчої влади звіту до закінчення строку її повноважень, а також можливість відправки її у відставку (для цього необхідні чіткі процедури звітування, кваліфікована більшість для голосування за недовіру); у випадку обрання безпосередньо народом посадових осіб, які очолюють органи публічної влади, їх звільнення має схвалити народ [397, с. 112 – 118].

Прослідковується тенденція до *закріплення політичної відповідальності за виконавчими органами місцевого самоврядування (або окремими особами, які здійснюють ці функції) та формування дієвої системи нагляду за їх діяльністю з боку місцевих рад*. Для української практики положення про політичну відповідальність виконавчих органів місцевого самоврядування стосується перш за все голови сільської, селищної, міської ради, який обирається громадою та який очолює виконавчі органи місцевого самоврядування. За умов створення виконавчих органів місцевого самоврядування на рівні районної та обласної ради таке бачення буде стосуватись і голів цих рад. Важливим аспектом є положення про *необхідність схвалення народом звільнення керівних осіб, які ним обираються*.

Ключовою ідеєю Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 139 (2003) «Про неурядові організації і місцеву та регіональну демократію» від 26 листопада 2003 р. є закріплення повноправного партнерства неурядових організацій та органів місцевої й регіональної влади та сприяння різним його формам. Роль неурядових організацій у локальній демократії розглядається на основі таких положень: вони є сполучною ланкою між громадянами і органами місцевої та регіональної влади; партнерство забезпечує врахування різних думок, болючих питань та відображає потребу більшого наближення процесу прийняття рішень до громадян та формування нових форм управління на місцевому, регіональному рівнях [398, с. 118 – 121]. Крім того, підкреслюється, що представницькі органи місцевого самоврядування беруть на себе загальну відповідальність за місцеве громадське життя [398, с. 119].

До основних моментів Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 182 (2005) «Про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах» від 17 травня 2005 р. можна віднести узагальнюючі тези:

- представницька демократія є можливістю громадян безпосередньо впливати на процес прийняття рішень на основі загального виборчого права;
- широка участь громадян у виборах є основою забезпечення правочинності обраних представників, ця участь є критерієм життєздатності демократії;
- участь як засіб громадянського суспільства контролювати й впливати на прийняття рішень не обмежується виборами;
- необхідність активізації практики місцевих референдумів;
- «підзвітність виборцям, навіть і тим, які за них не голосували» є важливою частиною етичних стандартів для представників, обраних на місцевому та регіональному рівнях («Європейський кодекс поведінки представників, обраних на місцевому й регіональному рівнях») [399, с. 121 – 124].

Отже, ця рекомендація свідчить про закріплення політичної відповідальності виборних осіб місцевого самоврядування у вигляді їх підзвітності перед виборцями на рівні етичних стандартів поведінки.

У Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухваленому Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи від 1 жовтня 2009 р. до основних принципів віднесено «підзвітність та прозорість». Ці принципи розглядаються через вимогу відкритості та відповідальності, ясності, підзвітності діяльності у сфері суспільних інтересів [177, с. 6]. Крім того, звертається увага на значення електронної участі для підвищення прозорості, підзвітності та відповідальності влади [177, с. 16].

Політика Ради Європи щодо сприяння демократичній участі у місцевому самоврядуванні відображена і в інших документах. Зокрема, у Резолюції 435 (2018) Конгресу місцевих та регіональних влад Європи від 7 листопада 2018 р. підкреслюється, що активізація участі сприяє більшій підзвітності органів влади, що може бути здійснено на основі аудиту, кодексів етики, громадського нагляду [387, с. 59]. Резолюція орієнтує держави на реалізацію принципів участі, довіри, підзвітності та незалежності, визначених Кодексом добрих практик участі громадськості у процесі ухвалення рішень [387, с. 61; 177].

У Резолюції 424 (2018) Конгресу місцевих та регіональних влад Європи від 7 листопада 2018 р. «підзвітність» визначена як третя ключова риса відкритого уряду як і прозорість та участь, яка передбачає «можливість громадськості вимагати від уряду відповідальності за свої дії». До внутрішніх засобів сприяння підзвітності віднесено кодекси етики, а до зовнішніх – аудит, контроль громадянського суспільства, засобів масової інформації [386, с. 68].

Отже, існує значна кількість документів, які визначають спільні європейські підходи до забезпечення участі громадян, громадянського суспільства в управлінні місцевими публічними справами, побудови відносин громадськості, представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. Зв'язок цих документів із політичною відповідальністю показано у табл. 5.4.



**Актуалізація політичної відповідальності в документах Ради Європи  
щодо демократичної участі в місцевому самоврядуванні**

| Документ  | Зміст   |
|---|---|
| Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади   | процедури, механізми впливу громадян на повноваження та обов'язки органів місцевого самоврядування;   |
| Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень  | принципи поваги до позиції органів публічної влади, на яких лежить відповідальність і підзвітність за прийнятті рішення; відкритості, прозорості і підзвітності; форми громадської участі (надання інформації, консультування, діалог, активна участь) для врахування позицій суспільства, моніторингу стану справ;   |
| Рекомендація Рес (2018) 4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті  | положення про: <i>необхідність реагування місцевої влади на потреби громадян, використання нових методів для підсилення легітимності процесів прийняття рішень</i> ; важливість права громадян висловлювати думку про рішення, які стосуються вибору напрямів розвитку, довгострокових зобов'язань (питань, що стосуються громадян); принцип <i>відповідальності кожного органу за прийнятті заходи (у межах їх компетенції)</i> ; широкий набір інструментів участі; оцінювання стану справ участі на місцевому рівні, запровадження системи моніторингу у цій сфері; розробка кодексів поведінки, дотримання виборними особами поведінки відповідної найвищим стандартам етичної поведінки, що має викликати довіру громадян; забезпечення більшої прозорості; належна комунікативна політика для більшого розуміння громадянами проблем громади, наслідків політичних рішень; удосконалення виборчого процесу; удосконалення локальних нормативних актів з питань участі громадян; можливість участі громадян на всіх етапах прийняття рішень (підготовка, прийняття, реалізація, оцінка, перегляд місцевої політики); |
| Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 113 (2002) «Про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії)» | рекомендації <i>впровадження системи ефективного нагляду за виконавчими органами з боку ради; представлення політичної програми від виконавчих органів місцевого самоврядування у випадку їх обрання народом; схвалення народом звільнення осіб, які очолюють органи публічної влади та яких безпосередньо обирає народ;</i>  |

|  |   |
|--|---|
| Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 139(2003) «Про неурядові організації і місцеву та регіональну демократію»                              | розгляд партнерства між неурядовими організаціями та органами місцевого самоврядування як засобу врахування різних думок, загальної відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування;  |
| Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 182 (2005) «Про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах»                           | окреслення змісту етичних стандартів, складовою яких для <i>представників, обраних на місцевому та регіональному рівнях («Європейський кодекс поведінки представників, обраних на місцевому й регіональному рівнях»)</i> є <i>«підзвітність виборцям, й тим, які за них не голосували»</i> .  |
| Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи від 1 жовт. 2009 р. | принцип <i>«підзвітності та прозорості»</i> через вимогу <i>відкритості та відповідальності, ясності, підзвітності діяльності у сфері суспільних інтересів;</i> інструменти та механізми розгляду електронної участі як засобу <i>підвищення прозорості, підзвітності та відповідальності влади;</i>  |
| Резолюція 435 (2018) Конгресу місцевих та регіональних влад Європи   | підкреслення важливості активізації участі для підзвітності органів влади за допомогою <i>аудиту, кодексів етики, громадського нагляду;</i> втілення принципів <i>участі, довіри, підзвітності та незалежності,</i> визначених Кодексом добрих практик участі громадськості в процесі ухвалення рішень;   |
| Резолюція 424 (2018) Конгресу місцевих та регіональних влад Європи   | визначення рис відкритого уряду – <i>«прозорість, участь, підзвітність»</i> , в основу підзвітності закладена <i>«можливість громадськості вимагати від уряду відповідальності за свої дії»;</i> визначення внутрішніх та зовнішніх засобів забезпечення підзвітності – <i>кодекси етики, аудит, контроль громадянського суспільства, засобів масової інформації.</i> |

Примітка. Складено автором на основі [109; 163; 394; 397–399; 177; 386–387]

Підтверджується висновок про те, що демократична участь, діалог, суспільний дискурс становлять сучасне середовище вироблення місцевої політики, курсу розвитку громади та засіб отримання підтримки політики, курсу з боку населення. Враховуючи зміст вимог до демократичної участі у місцевому самоврядуванні, можна зазначити, що перспективним є розвиток практики громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо якості здійснення ними представницького мандату. Особливого значення набуває розвиток практики оцінювання, аудиту

та моніторингу з боку неурядових організацій. В основу цієї діяльності має бути закладено неупередженість та обґрунтованість методології. Орієнтиром щодо цього є Рекомендація (2009) 2 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи щодо оцінювання, аудиту та моніторингу участі та принципів політик щодо участі на місцевому та регіональному рівнях [391; 163, с. 6].

Особливе місце серед європейських стандартів місцевого самоврядування належить документам, які визначають норми поведінки виборних осіб місцевого самоврядування. До основних таких актів слід віднести «Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального самоврядування» Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи від 7 листопада 2018 р. Він є результатом перегляду «Європейського кодексу про політичну доброчесність народних обранців місцевого та регіонального рівнів» 1999 р. Кодекс є сукупністю правил, спрямованих на забезпечення довіри громадян до органів місцевого самоврядування. В його положеннях, які найбільше пов'язані з політичною відповідальністю, звертається увага:

- на потребу врахування нових етичних викликів для місцевого та регіонального врядування на основі сучасних очікувань громадян від етичної поведінки осіб, залучених до цієї сфери;
- закладення в основу діяльності цих осіб чесності, законності, служіння інтересам громадськості;
- реалізацію принципу підзвітності, що вимагає постійного звітування суб'єктів про свої дії та рішення й готовності їх обґрунтувати;
- реалізацію принципу прозорості як основу сприяння прозорості, відкритості політики та процесу прийняття рішень;
- втілення принципу конфлікту інтересів, що регулюється принципами прозорості та підзвітності, передбачає моніторинг особистих інтересів суб'єктів цієї сфери [117, с. 13 – 16].

На рівні механізмів забезпечення етичної поведінки цей кодекс передбачає необхідність: процедур, установ, які підтримують, гарантують громадський контроль; освітніх програм, навчальних курсів; положення про консультування з питань вирішення етичних проблем та ризиків; процедури повідомлення та порушення [117, с. 17 – 18].

Розглядаючи практику та підходи до запровадження різних кодексів у цій сфері, європейські експерти підкреслюють відмінність між кодексами поведінки та кодексами етичних норм. До основних відмінностей кодексу поведінки відносять орієнтування на визначення конкретної моделі поведінки, яку вимагають від особи (яка дія є прийнятною, а яка -- неприпустимою). У

кодексах етичних норм окреслюються загальні принципи, що визначають цінності, які мають впливати на поведінку особи [326, с. 26 – 27]. Підкреслюється важливість зобов'язань міських рад затверджувати кодекси поведінки [326, с. 27].

Розглядаючи питання поведінки посадових осіб місцевого самоврядування, важливо також звернутись до Резолюції Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи 316 (2010) «Права й обов'язки народних обранців місцевого та регіонального рівнів». Основними тезами цього документа є: необхідність орієнтування на ефективність та прозорість реалізації народними обранцями свого мандату; важливість готовності народних обранців до викликів «децентралізованої демократії»; необхідність того, щоб мери, голови регіональних органів місцевого самоврядування мали високу довіру громадськості; важливість існування вимог поведінки, що дає громадянам змогу знати, якої поведінки вони можуть очікувати від своїх обранців [574].

До основних засобів реалізації прав та обов'язків виборних осіб місцевого самоврядування віднесено: громадський контроль; пропагування етичних стандартів; профілактичні заходи; механізми моніторингу «приватного інтересу до державних (публічних) обов'язків»; нові системи моніторингу процесів прийняття рішень, запровадження «пактів доброчесності» на рівні громад [574].

Окреслені вимоги до поведінки виборних осіб місцевого самоврядування мають більш активно використовуватися в процесі розробки відповідних кодексів в Україні. Крім того, існуючі стандарти доцільно закладати в основу процедур моніторингу поведінки цих осіб на рівні громади.

Дослідження підтверджує висновок, що втілення розглянутих принципів та інструментів регулювання системи місцевого самоврядування сприятиме закріпленню політичної відповідальності у цій сфері. Саму реформу місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в Україні європейські експерти розглядають як «європейське реформування» [91].

Дослідження підтверджує, що політична відповідальність відображена у різних документах, які визначають європейські стандарти місцевого самоврядування (розвиток місцевого самоврядування, принципи демократичного врядування на місцевому рівні, демократична участь у місцевому самоврядуванні, регулювання поведінки осіб, залучених до місцевого самоврядування). Політична відповідальність закріпилася на рівні самого визначення поняття «міське самоврядування», на рівні принципів прозорості, підзвітності, відповідальності. Як одне з вихідних положень, спрямованих на зміцнення політичної відповідальності, є орієнтування уважного ставлення органів місцевого самоврядування до очікувань та вимог

громадян та надання належної відповіді на їх потреби. Важливими моментами також є: розвиток підходів до закріплення політичної відповідальності за виконавчими органами місцевого самоврядування (на основі того, що їх очолюють виборні особи); закріплення політичного змісту відповідальності регіонального самоврядування.

Існуючі стандарти визначають перспективи розвитку локальної нормотворчості щодо процедур звітування органів та виборних осіб місцевого самоврядування, оцінювання та моніторингу їх діяльності, комунікацій влади з громадянами як основи вироблення спільного бачення місцевої політики, досягнення чутливого реагування на запити і потреби громади.

Особливого значення набуває питання належної поведінки виборних осіб місцевого самоврядування, що потребує більшої уваги з боку місцевих рад, зокрема стосовно прийняття кодексів поведінки, розроблених з урахуванням європейських стандартів у цій сфері. Ці кодекси є дієвими інструментами забезпечення політичної відповідальності, які необхідно використовувати як основу для оцінювання та моніторингу поведінки депутатів місцевих рад, голів місцевих рад.

## **5.2. Дискреційна влада органів місцевого самоврядування як фактор втілення концепту «діяльність під власну відповідальність в інтересах місцевого населення»**

Для дослідження політичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування особливу наукову та практичну важливість має розкриття зв'язку між відповідальністю та дискреційною владою у функціонуванні влади місцевого самоврядування. Дискреційність як можливість вчиняти на власний розсуд є як відображенням автономності у вирішенні питань, віднесених до компетенції органів місцевого самоврядування, так і ризиків, пов'язаних із діями на власний розсуд. У науковій літературі проблема ризиків найчастіше пов'язується із загрозою неналежного використання владних повноважень та негативним значенням дискреційних норм законодавства для визначення компетенції суб'єктів владних повноважень. Дискреційні повноваження поряд із втратою довіри населення до влади, падінням легітимності влади для громадян розглядаються у контексті помилок й дефектів правового забезпечення державного управління [322, с. 74, 77]. Це твердження стосується й регулювання місцевого самоврядування у випадку невиправданого застосування таких повноважень.

Проблематика дискреції розкривається в поняттях «дискреційна влада», «дискреційні повноваження», «власний розсуд», «приховані (потенційні) повноваження», «адміністративний розсуд», «адміністративна дискреція», «державна дискреція» [2; 81, с. 103, 105; 7, с. 91; 15; 45; 173; 184; 484; 189; 221; 226; 446; 159; 502].

На теоретичному рівні дискреційна влада (дискреційні повноваження) визначається як спосіб реалізації публічної влади, за яким орган влади чи посадова особа органу влади застосовують надані їм повноваження на власний розсуд, без узгодження своїх дій з іншими суб'єктами [2]. У складі дискреції виокремлюють такі характеристики, як: «вільний розсуд» та «здоровий глузд», які стосуються як правового, так і морального, вольового аспектів [7, с. 301]. Відповідно дискреційні повноваження, спрямовані на реалізацію дискреційних прав та обов'язків, створюють певний рівень свободи для управлінської діяльності на підґрунті адміністративного розсуду [81, с. 103, 105].

Отже, основою дискреційних повноважень є адміністративний розсуд, що передбачає надання відповідному суб'єкту можливості самостійно обирати варіант поведінки в передбачених законом випадках [7, с. 91]. У законодавстві їх надання супроводжується застосуванням формулювання «може» (може приймати рішення, може вчиняти певні дії) [7, с. 188]. Суттєвим щодо цього є зауваження, що складник права в таких повноваженнях домінує над складником обов'язку [7, с. 91]. Таке уточнення вважаємо важливим, зважаючи на особливості розгляду різних аспектів дискреційних повноважень, про що йтиметься нижче. Відповідно можна зазначити, що вільний розсуд у процесі політико-управлінської діяльності органів місцевого самоврядування обмежений правом, завданням якого є прийняття / вчинення найбільш доцільного рішення / дії, не виходячи за правові обмеження.

Дискреційні повноваження розпізнаються за такими рисами: вони надаються виключно законом; частина повноважень органів публічної влади передбачає наявність певної свободи при виборі варіанта рішення та можливих наслідків цього вибору в політичній та адміністративній діяльності; вони передбачають відповідну процедуру реалізації; підґрунтям їх здійснення є необхідність дотримання закону, справедливості, доцільності та ефективності [7, с. 305].

Для розкриття дискреції у співвідношенні з політичною відповідальністю доцільним є виокремлення таких складників цієї проблематики, як: дискреційні повноваження та дискреційні норми, що регламентують процедури підзвітності та підконтрольності суб'єктів владних повноважень. Другий складник був виявлений нами в процесі дослідження проблем нормативно-правового

забезпечення реалізації політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування. Теоретичні підходи до розгляду діяльності на власний розсуд та політичної відповідальності спираються на напрацювання у сфері адміністративної (управлінської) дискреції, які дозволяють конкретизувати природу, суб'єкти та підходи до регулювання дискреційної влади. На сучасному етапі питанням адміністративної дискреції все більше уваги приділяється у дослідженнях проблем державного управління, місцевого самоврядування. Водночас питання дискреційної влади органів місцевого самоврядування відповідно до концепту «під власну відповідальність та в інтересах місцевого населення» не висвітлювалося в наукових розробках.

Практика підтверджує наявність різних концепцій розгляду дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування. Наприклад, у США вони розглядаються у розрізі взаємовідносин держави (органів державної влади) та місцевого самоврядування (органів місцевого самоврядування), що втілюється зокрема, у вимірюванні індексу дискреційності влади органів місцевого самоврядування [551, с. 52 – 60]. У цій сфері в США існують чотири категорії, за якими держава допускає дискреційні повноваження: структурна – влада вибору форми управління, статуту (найширше представлена); функціональна – здійснення повноважень місцевого самоврядування на широкому або обмеженому рівні; фіскальна / фінансова – повноваження щодо визначення джерел доходу, встановлення податкових ставок, позикових коштів (найвужче представлена); персонал – повноваження встановлювати правила зайнятості, ставки оплати праці, умови зайнятості [528; 555].

У Великобританії також передбачено широкий спектр дискреційних повноважень місцевих рад, завдяки яким вони надають різноманітні місцеві послуги, включаючи виділення ділянок, схеми громадського транспорту, заходи безпеки та боротьби зі злочинністю в громаді, фестивалі, пішохідні доріжки, автобусні станції, автостоянки, споруди для дозвілля та спорту, громадські туалети, планування, прибирання вулиць та освітлення, туристична діяльність, озеленення та молодіжні проекти [515]. Застосовується навіть поняття «дискреційні послуги», що визначається як послуга, яку орган має повноваження, але не зобов'язаний надавати, орган може стягувати за неї плату, якщо особа, яка отримує послугу, погодилася на її надання [548].

Французький досвід дискреційних повноважень в місцевому самоврядуванні відображається в нормах етичного регулювання професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. Так, дискреційність у діяльності генерального директора органів місцевого самоврядування (займається управлінням місцевими публічними службами, має професійну

легітимність, яка повинна визнаватися виборними особами та інституціями) розглядається як обов'язок розсуду та обов'язок ясності (висвітлення діяльності). Обов'язок розсуду тлумачиться як зобов'язання постійно демонструвати професійну розсудливість та виступати за публічне вираження політичної влади. Виконання ним функцій зумовлюється виключно цілями цих функцій. Обов'язок розсуду особисто накладає на нього публічну поведінку, позначену гідністю, що гарантує відповідний імідж, повагу до установи та впевненість у публічній службі. Обов'язок ясності стосується забезпечення прозорості функціонування інституцій, зокрема шляхом управління інформацією (надання територіальному органу інформації, необхідної для прийняття рішення, забезпечення дотримання професійної таємниці, що захищає свободи людини). Водночас підкреслюється, що, окрім його особистої етики, він має визначати свої дії на підставі поваги до закону, а свої професійні дії -- присвячувати просуванню публічних інтересів, зокрема інтересів спільноти, в якій він працює [526].

Європейські експерти дискрецію та відповідальність органів місцевого самоврядування розглядають на політичному (автономія місцевої влади, механізми розподілу влади, виборча конкуренція, участь громадян), адміністративному (здатність виконавчих органів регулювати, забезпечувати надання послуг, здійснювати публічну службу) та фіскальному (наявність адекватних доходів для виконання повноважень) рівнях. Відповідальність на політичному, адміністративному, фіскальному рівнях нерозривно пов'язується зі сприянням належному врядуванню та підзвітності на місцевому урівні [549, с. 2 – 4].

В Україні перші спроби регулювання дискреційних повноважень пов'язані з питаннями запобігання корупції, що втілено в методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів (затверджена урядом у 2009 р., втратила чинність у 2011 р. дискреційні повноваження визначалися як «сукупність прав і обов'язків державних органів, їх посадових, службових осіб, що дають можливість на власний розсуд визначати (повністю або частково) зміст рішення або вибирати варіант прийняття рішень» [256]. Пізніше з'явилася низка інших методологій з проведення антикорупційної експертизи: методологія, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380/5, методологія, розроблена неурядовими організаціями на чолі з Transparency International Україна та за підтримки Програми розвитку ООН 2012 р., методологія Центру політико-правових досліджень [254 – 256]. У цих документах дискреційні



повноваження розглядаються як один з основних факторів нечесності, деморалізації влади.

На рівні судової влади прикладом розгляду питання дискреційних повноважень є справа Вищого Адміністративного Суду України стосовно реалізації таких повноважень у сфері надання містобудівних умов та обмежень. В ухвалі цього суду від 29 вересня 2016 р. К/800/13317/15 дискреційне повноваження розглядається як таке, що «може здійснюватися з певною свободою розсуду, коли адміністративний орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке вважає найкращим в умовах існуючих обставин» [119]. Оцінюючи роль суду в розгляді таких справ, науковці зазначають, що суд може скерувати суб'єкт цих владних повноважень «на дію, яка за законом не є наслідком реалізації дискреційного повноваження», відповідно «суд не має права зобов'язувати його вчиняти дію, яку за законом він здійснює “на свій розсуд” [304, с.116]. Подальше упорядкування дискреційних повноважень дослідники пов'язують, зокрема, зі зверненням до судової практики захисту прав, свобод, інтересів осіб у спорах, які стосуються застосування органами публічної влади цих повноважень [143, с. 108].

До законодавчих ініціатив у цій сфері можна віднести проект закону «Про адміністративну процедуру» № 9456 від 28 грудня 2018 р., в якому дискреційне повноваження -- це «повноваження, надане законом адміністративному органу діяти на свій розсуд при прийнятті рішення або право вибору одного із можливих рішень відповідно до закону» [333]. У проекті до переліку підстав законності здійснення таких повноважень віднесено: передбачення цих повноважень законом; здійснення їх у межах закону; вибір рішення здійснюється для досягнення мети, яка дає змогу здійснити це повноваження; вибір варіанта рішення, дії не є спробою обійти попередні рішення, прийняті цим органом у подібних справах [333].

В європейському адміністративному просторі питання дискреційних повноважень розглядається в документах Ради Європи. До таких актів належать: Резолюція Ради Європи (77) 31 «Про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади», Рекомендація № R (80) 2 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень, Рекомендація № R (91) 1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних санкцій [573; 393]. Так, у рекомендації № R (80) 2 дискреційні повноваження розглядаються як повноваження, які адміністративний орган може здійснювати з певною свободою розсуду, коли він може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке вважає найкращим за даних обставин [570; 221; 226].

Регулювання відносин у цій сфері спрямоване на створення умов для унеможливлення від загрози посилення невикористаного адміністративного тиску органів влади та забезпечення захисту прав і законних інтересів людини у випадку загрози або порушення їх з боку цих органів [452, с. 80].

Основні принципи, якими необхідно керуватися під час здійснення повноважень, що визначаються в рекомендаціях, є:

- відсутність інших цілей, крім тих, з яких надано повноваження;
- об'єктивність, неупередженість, взяття за основу чинників, які стосуються певної справи;
- рівність перед законом;
- пропорційність (баланс між можливими несприятливими наслідками, які можуть настати внаслідок ухваленого рішення для прав, свобод, інтересів осіб, і цілями, які він переслідує);
- ухвалення рішення впродовж розумного строку з огляду на питання;
- послідовне застосування загальних адміністративних вказівок з урахуванням конкретних обставин кожної справи;
- надання доступу до адміністративних вказівок приватним особам;
- надання пояснення свого відступу від загальних адміністративних вказівок, який несприятливо впливає на права, свободи, інтереси приватних осіб;
- контроль за актами, ухваленими в умовах дискреційних повноважень, щодо їх законності з боку суду або іншого незалежного органу (наприклад, омбудсмену);
- контроль за бездіяльністю адміністративного органу впродовж розумного строку;
- наявність у контролюючого органу необхідних засобів для контролю за здійсненням цих повноважень (серед іншого, доступ до інформації, яка була підставою для ухвалення рішення) [570; 7, с. 189; 176].

Вони орієнтовані на врегулювання концепту власного розсуду на адміністративному рівні, рівні надання публічних послуг. Схожим є перелік критеріїв перевірки рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах щодо їх оскарження, визначених в адміністративному судочинстві України (ч. 2 ст. 2) [176]. Серед основних рекомендацій стосовно надання повноважень вчиняти на власний розсуд є припустимість їх найбільш широкого застосування у сфері внутрішньоапаратних відносин та мінімального – у відносинах між органом публічної влади та фізичними і юридичними особами [254].

Отже, повноваження органів місцевого самоврядування, що здійснюються на власний розсуд, з одного боку, є простором для свободи

вибору, самостійності вирішення певних питань, з іншого – вони можуть бути чинником ризику неналежної поведінки суб'єктів владних повноважень. У цьому контексті актуалізується значення дієвого контролю за здійсненням таких повноважень на основі принципів законності, справедливості, доцільності.

Важливим аспектом реалізації дискреційних повноважень є формування відповідних компетентностей посадових осіб у питаннях їх здійснення. Одним із можливих кроків на цьому шляху може бути вироблення відповідних методик прийняття рішень, вчинення дій у межах реалізації цих повноважень у різних сферах. Такі методики розглядаються нами як інструмент зменшення процедурної дискреції на основі інструктивного визначення процесу реалізації повноважень з метою максимального орієнтування на забезпечення прав, свобод і інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у вирішенні питань місцевого значення. В їх основі мають бути принципи, розглянуті вище [452, с. 80 – 81]. Необхідно також враховувати існуючі методики антикорупційної експертизи. Зниження негативного впливу дискреційних повноважень пов'язане з чітким визначенням обов'язків та прав реалізації повноважень та компетенції суб'єкта владних повноважень [254].

Коли повноваження визначаються із застосуванням формулювання «має право», це належить до уразливих місць, особливо, якщо це стосується контрольних, дозвільних, реєстраційних повноважень [254]. Прикладом інших подібних «небезпечних» формулювань можуть бути такі форми, як: «та інші», «періодично», «в інших випадках», «може» [452, с. 81].

Визначення теоретичних та практичних підходів до регулювання дискреційних повноважень у сфері місцевого самоврядування потребує врахування їх особливостей залежно від суб'єкта виконання:

- повноваження сільської, селищної, міської ради (колегіальне прийняття рішень);
- повноваження сільського, селищного, міського голови (персональна відповідальність за свою діяльність);
- повноваження виконавчих органів рад, які здійснюють виконавчі функції і повноваження місцевого самоврядування (умови та форми їх виконання поділяються за сферами, питаннями відання, крім того, має значення, делеговані чи власні ці повноваження).

Це визначає підходи до контролю за їх здійсненням та регулювання відповідальності у цій сфері.

Вищезазначене підтверджується у положенні ст. 19 закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (поточна редакція): «представницький орган

місцевого самоврядування... “може” прийняти статут територіальної громади», яке закріплює дискреційний характер цієї компетенції представницького органу місцевого самоврядування [351]. Тенденція до виправлення цього прослідковується у проєкті 2020 р. нової редакції цього закону, в якому прийняття статуту розглядається як обов’язкова норма (ст. 12 проєкту) [339].

Аналіз повноважень виконавчих органів місцевих рад на предмет дискреційних норм дозволив виявити низку неоднозначних формулювань, які містять дискреційні ризики (поточна редакція закону «Про місцеве самоврядування в Україні»):

– у галузі бюджету, фінансів і цін – «встановлення... тарифів на побутові, комунальні..., транспортні та інші послуги» (ст. 28);

– у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища – визначення в установленому порядку розмірів відшкодування підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки (ст. 33);

– у галузі зовнішньоекономічної діяльності – сприяння у створенні спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої і соціальної інфраструктури та інших об’єктів (ст. 35);

– у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги – надання документів та інших матеріалів або їх копій, необхідних у зв’язку з наданням безоплатної вторинної правової допомоги (ст. 38) [351].

Наявність такого розсуду є чинником ризику ефективності діяльності виконавчих органів місцевих рад, відповідальність за які несе головна посадова особа місцевого самоврядування. Крім того, дискреційні повноваження голови місцевої ради широко відображені в кадрових питаннях: призначення та звільнення керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності територіальних громад [351].

Особливої уваги потребує конкретизація управлінської діяльності місцевого самоврядування у сфері матеріальних та фінансових питань. Це стосується зниження обсягу рішень і дій на власний розсуд у питаннях: регулювання земельних відносин, надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; надання згоди на розміщення на території територіальної громади певних об’єктів та ін. Мінімізація діяльності на власний розсуд має бути забезпечена в питаннях надання публічних послуг [452, с. 82]. Аналіз законодавчого визначення повноважень органів місцевого самоврядування підтверджує висновок про необхідність їх подальшого

уточнення на предмет зменшення дискреційного ризику в діяльності, безпосередньо пов'язаній з реалізацією прав і свобод громадян.

Дослідження загальних підходів до розгляду дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування дозволило вийти на інший аспект їх розгляду – дискреційний характер визначення зобов'язань представницьких органів місцевого самоврядування та їх виборних осіб, пов'язаних із реалізацією принципу їх підзвітності та відповідальності перед територіальною громадою. Це, у свою чергу, розкриває зв'язок політичної відповідальності та дискреції влади у цій сфері.

Ключовим критерієм регулювання діяльності голови сільської, селищної, міської ради, депутата місцевої ради є рівень відповідності та дотримання ціннісних настанов, орієнтованих на забезпечення сумлінного, добросовісного безперервного виконання представницьких функцій в інтересах громади. Представницький характер їх діяльності потребує окремого розгляду, враховуючи таку її специфіку, як вирішення публічних справ в інтересах місцевого населення. Одним із завдань є мінімізація дискреційних норм у процедурах підзвітності, відповідальності та чіткість вимог до таких процедур.

Аналіз законодавства на предмет виявлення дискреційних положень, пов'язаних із відповідальністю місцевої ради, голови, депутата місцевої ради виявив положення, які можуть трактуватися та реалізовуватися на власний розсуд відповідного суб'єкта (табл. 5.5 – 5.7) [351; 363]. Дослідження підтверджує необхідність перегляду окремих положень законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад» з питань підзвітності та відповідальності виборних осіб місцевого самоврядування.

Таблиця 5.5

**Дискреційні норми законодавчого регулювання питань відповідальності сільського, селищного, міського голови**

| Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р.         | Дискреційна норма  | Невизначеність процедури / форми / підстав   |
|--|--|--|
| Повноваження сільського, селищного, міського голови (ст. 42) | «Сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами» (ч. 7 ст. 42) | відсутність визначення форми зустрічі з громадою (на засіданні ради, загальних зборах?); відсутні уточнення про зміст такого звіту. (форма / процедура); |

|   |   |  |
|---|---|--|
| Дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови (ст. 79) | «Сільський, селищний, міський голова може бути відкликаний з посади за народною ініціативою в порядку, визначеному ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» (ч. 5 ст. 79) | відсутність переліку підстав відкликання сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою; |
|---|---|--|

Примітка. Складено автором на основі [351]

Таблиця 5.6

**Дискреційні норми законодавчого регулювання питань  
відповідальності сільської, селищної, міської ради**

| Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р.   | Дискреційна норма   | Невизначеність процедури / форми / підстав / суб'єкта   |
|--|---|---|
| Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами (ст. 75) | Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами.<br>Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність» (ч. 1 ст. 75). | відсутність чіткого визначення органу та осіб, які мають нести цю відповідальність (мова йде про місцеві ради чи місцеві ради та їх виконавчі органи, чи значить це, що головна посадова особа територіальної громади входить до цього переліку?);<br>(суб'єкт) |
| Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами (ст. 75) | «Територіальна громада у будь-який час може достроково 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» (ч. 2 ст. 75)  | невизначено перелік суб'єктів, повноваження яких можуть бути достроково припинені територіальною громадою;<br>(суб'єкт)   |
| Дострокове припинення повноважень ради (ст. 78)  | «Повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради за наявності підстав, передбачених пунктами 1, 2 частини першої цієї статті, та в інших випадках можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму» (ч. 2 ст. 78)  | відсутність повного переліку підстав дострокового припинення повноважень ради, їх розмивання на підставі формулювання «та в інших випадках»;<br>(підстави)  |

Примітка. Складено автором на основі [351]

**Дискреційні норми законодавчого регулювання питань  
відповідальності депутата місцевої ради**

| Закон «Про статус депутатів місцевих рад» 2002 р.                                | Дискреційна норма   | Невизначеність процедури / форми / підстав   |
|--|---|--|
| Доручення виборців (ст. 17)  | «Депутат місцевої ради періодично інформує своїх виборців про результати розгляду радою та її виконавчими органами доручень виборців та особисту участь в організації їх виконання» (ч. 9 ст. 17) | Відсутність конкретної вимоги щодо періодичності, як часто це має відбуватися? У якій формі? (процедура) |
| Підстави для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою (ст. 37) | «невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми...» (п. 3 ч. 1 ст. 37)  | відсутність в законодавстві вимоги про обов'язковість передвиборної програми; (підстава)                 |

Примітка. Складено автором на основі [363]

Виявлені дискреційні норми регулювання підзвітності та відповідальності ключових суб'єктів владних відносин у системі місцевого самоврядування негативно позначаються на забезпеченні їх політичної відповідальності перед громадою. На жаль, у новій редакції закону «Про місцеве самоврядування в Україні» ситуація з регламентуванням відповідальності не змінилася на краще. Однак вдалося уникнути внесення зміни у визначення місцевого самоврядування, з якого пропонувалося вилучити концепт «під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування» (ст. 2 проекту) [339]. Запропонований варіант містив загрозу для подальшого утвердження політичної відповідальності та означав би відступ від Європейської хартії місцевого самоврядування. Хоча у проекті залишено принцип «підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб» (ст. 4 проекту) та норму про «підзвітність, підконтрольність, відповідальність голови перед громадою» (ч. 6 ст. 37 проекту) [339].

Отже, подолання дискреційних норм підзвітності та відповідальності головної посадової особи громади, персональна відповідальність якої закріплена на рівні базового закону, набуває особливого практичного значення. Мінімізація загроз, пов'язаних із цим, має бути відображена в заходах реформи місцевого самоврядування, що сприятиме створенню кращих умов для

професійної діяльності виборних осіб органів місцевого самоврядування, підвищенню ефективності управління у вирішенні публічних питань в інтересах місцевого населення. При цьому необхідно враховувати результати європейської практики децентралізації. Зокрема, ідеться про висновок, що існує певна невідповідність між теоретичним висновком про те, що децентралізація управління призводить до кращої підзвітності та справжнім станом речей, що зумовлюється впливом на здійснення реформ політичних факторів [550, с. 1].

Крім того, дослідження виявляє дискреційний характер діяльності депутатів місцевих рад у сфері витрачання коштів місцевих бюджетів на виконання ними доручень виборців. Такий висновок отримано на підставі аналізу відповідних програм виконання доручень виборців (зміст, наявність критеріїв розподілу коштів з точки зору доцільності, раціональності, ефективності), матеріалів звітування щодо виконання цих програм, звітування депутатів про свою діяльність [360; 359; 137, с. 18 – 19; 511].

Підтверджується думка про гостру необхідність зміни підходів до регулювання питань діяльності депутатів місцевих рад. Перспективним щодо цього є запровадження проєктного підходу до розподілу та витрачання коштів, які виділяються радою на роботу депутата у виборчому окрузі (з обговоренням та участю громадськості) та можливостями постійного моніторингу. Такий підхід може бути реалізований на основі «бюджету участі». Це дозволить удосконалити процес вирішення питань місцевого значення у тісній взаємодії з жителями громади, забезпечити більший рівень публічності та прозорості, зниження дискреційних аспектів у процесі прийняття рішень. Обґрунтування цієї пропозиції вже розглядалося в іншому параграфі, тому не будемо зосереджувати увагу на подальшій деталізації цієї думки.

Одним з інструментів виявлення норм власного розсуду може стати методика визначення дискреційних норм відповідальності. Враховуючи напрацювання методології проведення громадської антикорупційної експертизи Центру політико-правових досліджень [254], в її основу можна закласти такі положення. Метою методики є виявлення та усунення дискреційних норм щодо визначення повноважень, процедури підзвітності та відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Методика має визначити:

– предмет регулювання – відповідальність голови сільської, селищної, міської ради, місцевих рад, їх виконавчих органів, депутатів місцевих рад;

– вид документа – закон або нормативний акт локальної нормотворчості (статут територіальної громади, регламент ради, положення про відповідну процедуру).



Ключовим моментом експертизи документа на виявлення дискреційних норм регулювання відповідальності є визначення умов, які дозволяють: не конкретизувати суб'єкт відповідальності; не виконувати вимоги звітування; не забезпечувати публічність діяльності щодо результатів роботи; не передбачати покарання у випадку порушень встановлених вимог до виконання повноважень, поведінки відповідних суб'єктів. Ці умови мають бути виявлені з метою подальшого усунення. Вони пов'язані насамперед з недоліками визначення строків, вимог до змісту звітування, форм проведення, наслідків за їх невиконання, переліку підстав дострокового припинення повноважень, конкретизацією суб'єкта відповідальності [254; 453, с. 294 – 295].

Здійснення повноважень на власний розсуд органів та виборних осіб місцевого самоврядування спирається передусім на прозорість та підзвітність, що передбачає удосконалення регламентації підзвітності та відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування перед громадою. Ефективність власного розсуду залежить від високого рівня правової культури, відповідальності, дієвих механізмів контролю та захисту громадян від шкоди, заподіяної внаслідок неналежного їх здійснення.

Дискреційні повноваження можуть розглядатися як можливість органів та виборних осіб місцевого самоврядування на власний розсуд визначати політику розвитку громади, адміністративні структури, фінансові питання тощо, тобто забезпечити політичну, організаційну, фінансову самостійність інституту місцевого самоврядування. Повноваження на власний розсуд дають простір для розвитку локальної нормотворчості. Їх позитивним аспектом є можливість варіативної діяльності у сфері вирішення питань місцевого значення, що набуває особливого значення в умовах ускладнення змісту їх політико-управлінської діяльності, зростаючих вимог до забезпечення розвитку територій, забезпечення якісних умов життя громадян. Особливого значення набуває врахування політичних наслідків свободи вибору під час здійснення діяльності з управління публічними справами в інтересах місцевого населення.

Продовжуючи думку про те, що дискреційні повноваження мають першорядне значення для реалізації статусу державних політичних діячів [15, с. 24], зазначимо їх важливість і для виборних осіб місцевого самоврядування. Їх реалізація по суті є маркером влади на спроможність ефективно вирішувати публічні питання в інтересах місцевого населення. Враховуючи існуючі погляди щодо виокремлення принципів здійснення дискреційних повноважень для державних політичних діячів, до яких, зокрема, Н. Армаш відносить об'єктивність та неупередженість, рівність перед законом, пропорційність, доцільність, розумний строк, публічність, підтримання іміджу і авторитету

державної влади, підконтрольність [15, с. 20 – 24], спробуємо визначити основні принципи для виборних осіб місцевого самоврядування. На нашу думку, до таких принципів можна віднести:

- відповідність дій, рішень запитам і потребам місцевого населення;
- рівновага державних та місцевих інтересів, інтересів усіх учасників прийняття рішень з питань місцевого значення;
- дієвість у міжвиборчий період – час ефективної, результативної діяльності з представлення та реалізації інтересів місцевого населення;
- підвищення авторитету та іміджу влади місцевого самоврядування;
- відкритість;
- підзвітність та відповідальність перед громадою.

Досліджуючи погляди на державну дискрецію, зазначимо, що вона безпосередньо пов'язується з ефективністю та легітимністю влади, обов'язковістю її зв'язку з народним суверенітетом [159]. Водночас джерелом державної дискреції, за висновком В. Капіцина, «є зв'язок та суперечність народного суверенітету та державного суверенітету, з чого походить і суперечність між функціональними та інституціональними аспектами повноважень верховної державної влади» [159]. Цей зв'язок науковець розкриває на основі введення поняття «державна дискреція», яка є «вираженням волі верховної влади, що відповідає загальнонаціональним інтересам» [159]. На його думку, саме відповідність загальнонаціональним інтересам є основним критерієм відмінності державної дискреції від відомчої (адміністративної) та юрисдикційної [159].

Така точка зору відкриває перспективи для подальшого розгляду дискреції державної влади та влади місцевого самоврядування. Її орієнтування на національні інтереси (у випадку державної влади) та місцеві інтереси (у випадку місцевого самоврядування) є прямим зв'язком з відповідальністю політичною. Це дозволяє поглибити підходи до розгляду можливостей дискреційної влади з огляду на обмеження виключно адміністративної дискреції, спрямованої на реалізацію процедур, інструкцій, вказівок у процесі надання публічних послуг. Відповідно у місцевому самоврядуванні дискреція може розглядатися як волевиявлення органів місцевого самоврядування, що відповідають інтересам місцевого населення. Це стосується реалізації як власних, так і делегованих повноважень. Тут необхідно враховувати положення Європейської хартії місцевого самоврядування: під час здійснення делегованих повноважень органи місцевого самоврядування «у міру можливості мають право пристосувати свою діяльність до місцевих умов» (ч. 5 ст. 4) [115]. Можна зазначити, що «пристосування своєї діяльності до місцевих умов» є сферою

дискреції, яка на практиці врівноважується адміністративним наглядом. Це виводить нас на такий напрям розгляду повноважень органів місцевого самоврядування, як забезпечення народного суверенітету на основі рівноваги державних та місцевих інтересів.

Стосовно законності адміністративний нагляд є одним із засобів регулювання публічно-правових відносин у сфері вирішення питань місцевого значення в умовах децентралізації влади. При цьому дискреційні повноваження вимагають визначення критеріїв «вільного розсуду» та відповідальності за їх порушення. Доцільним на наш погляд, є внесення відповідних змін у базовий закон у сфері місцевого самоврядування про дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування [452, с. 82].

Отже, розгляд співвідношення дискреції та відповідальності дозволяє виокремити такі аспекти їх розгляду з точки зору зміцнення політичної відповідальності:

– *удосконалення норм регулювання питань підзвітності та відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що містять власний розсуд, є засобом посилення їх політичної відповідальності перед громадою;*

– *дискреційна влада як прояв свободи вибору рішення, дії в управлінні та регулюванні публічних питань в інтересах місцевого населення пов'язана з реалізацією народного суверенітету на рівні місцевого самоврядування.*

Якщо для першого аспекту основним питанням є визначення чітких вимог, критеріїв для здійснення процедур звітування, підконтрольності, відкритості, то для другого – це передусім оцінювання діяльності цих органів та осіб на предмет відповідності інтересам місцевого населення. З боку держави основним критерієм оцінювання їх діяльності є законність, що має забезпечуватися системою адміністративного нагляду [568], з боку громади оцінюється відповідність їх дій та рішень законним очікуванням членів громади. Розкриття особливостей дискреційної влади у цій сфері дозволяє отримати більш повну картину реалізації концепту «діяльність під власну відповідальність в інтересах місцевого населення».

### **5.3. Політична відповідальність у формуванні інституціональної поведінки виборних осіб органів місцевого самоврядування**

Політична відповідальність як один з основних регуляторів поведінки потребує належного врахування в процесі формування основ інституціональної поведінки осіб, які здійснюють свою діяльність від імені та в інтересах громади. В основу їх політичної відповідальності закладено демократичні, гуманізаційні засади регулювання суспільних відносин, пов'язані з реалізацією прав і свобод у цій сфері [31, с. 62]. Ключовою проблемою тут є поєднання відповідальності перед собою та громадою, забезпечення балансу власних і публічних інтересів, що спирається на обов'язок виконання взятих на себе зобов'язань, готовність і здатність виконувати їх.

Відповідальність як елемент правового та загалом соціального статусу виборних осіб місцевого самоврядування розкриває їх професійну діяльність та моральні якості. Відповідальність поєднує в собі об'єктивні й суб'єктивні чинники в характеристиці цієї діяльності, є її ціннісною властивістю та критерієм якості. Важливим є те, що для суб'єктів владних повноважень особливого значення набуває правовий та моральний вимір діяльності, що зумовлюється їх завданнями у сфері представництва, реалізації прав та інтересів громади [449, с. 112 – 113]. Для політичної відповідальності важливим є усвідомлення спільної залежності громади та органів місцевого самоврядування в реалізації їх основних політичних інтересів [494, с. 10]. Крім того, її особливістю є здатність регулювати суспільні відносини у позитивному та негативному вимірі (за умов відсутності порушення правових норм та їх наявності). В обох цих вимірах можливе порушення інтересів місцевого населення, територіальної громади [31, с. 62].

В управлінському контексті суттєвим є те, що міра та спосіб забезпечення відповідальності суб'єктів владних повноважень зумовлюються способом отримання їх повноважень: вибори, призначення, затвердження. Закріплення за суб'єктом функцій є основою для визначення його обов'язку щодо прийняття рішень, дій. При цьому обов'язок щодо їх реалізації має спиратися на наявність необхідних для цього можливостей [449, с. 113 – 114].

Правовий статус голови сільської, селищної, міської ради, депутата місцевої ради як основних виборних осіб місцевого самоврядування визначається їх функціями, обсягом завдань, способами їх виконання, гарантіями, вимогами та відповідальністю [449, с. 112]. Специфіка законодавчого регламентування відповідальності голови місцевої ради в Україні полягає в тому, що його права та обов'язки зумовлюються вимогами

служби в органах місцевого самоврядування (Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»). Права й обов'язки депутата місцевої ради визначені окремим законом, який стосується депутатів місцевих рад (Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»). Зміст відповідальності голови сільської, селищної, міської ради визначається його представницькими та організаційно-розпорядчими функціями, депутата місцевої ради – його представницькими функціями [449, с. 114]. Дотримання ціннісних настанов, орієнтованих на забезпечення сумлінного, добросовісного безперервного виконання представницьких функцій в інтересах територіальної громади закладено в основу регулювання відносин їх відповідальності. Саме представницький характер їх владних повноважень належить до базових критеріїв побудови відносин відповідальності в системі місцевого самоврядування, що реалізується на основі принципу «підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб» [351]. Це накладає особливі вимоги до поведінки виборних осіб у цій сфері.

Межі бажаної та ознаки неприйнятної поведінки визначаються такими складниками як: чіткість визначення статусу (прав та обов'язків); правила поведінки в процесі реалізації їх завдань та обов'язків; наявність засобів, механізмів попередження, врегулювання ризиків, пов'язаних з конфліктом особистих та публічних інтересів; наявність дієвих механізмів для формування потреб саморозвитку, самовдосконалення, саморегулювання. Останньому з перелічених складників, на наш погляд, має бути приділено значно більше уваги в сучасній практиці. Це зумовлюється ускладненням організації всіх сфер суспільного життя, урізноманітненням зв'язків влади та суспільства, зворотних зв'язків, зростанням значення індивідуального саморегулювання поведінки, здатності засвоєння та відображення зразків поведінки, відповідних демократичному суспільству.

Відповідальність є важливим інститутом управління поведінкою суб'єкта владних повноважень. Однак дієвість цього інституту залежить від багатьох факторів, зокрема від інституціонального балансу влади та суспільства, сумісності цінностей управління та цінностей суспільства. Відповідно постає запитання: як на практиці досягти того, щоб поведінка суб'єктів владних повноважень відповідала задекларованим «правильним» цінностям? Тут ураховуємо такий напрям дослідження, як інституціональна поведінка. У межах проблематики цього дослідження звертаємо увагу на необхідність врахування напрацювань з цього питання в інших сферах, не пов'язаних безпосередньо з публічним управлінням. Наприклад, це стосується розробок концептуальної

моделі інституціональної поведінки економічних агентів [114, с. 21, 29]. На нашу думку, не менш актуальним є удосконалення підходів до розробки такої моделі для акторів сфери публічного управління. Ідеться про модель інституціональної поведінки «людини публічної», яка має бути спрямована на свідоме, сумлінне служіння публічним інтересам.

Відповідальність як риса професійності в публічному управлінні та важлива складова частина управлінської культури потребує значно більшої уваги в теоретичній та практичній площині публічного управління. Професійне розуміння управлінської культури, за М. Пірен, спирається на обов'язок діяти відповідно до духовних цінностей та в інтересах людей, що уособлює лідерське служіння суспільству [305, с. 7]. Моральність та стратегічне мислення належать до необхідних атрибутів професійної діяльності, які мають спиратися на відповідальність та духовність [305, с. 7].

Як показує практика, функціональна децентралізація, урізноманітнення форм участі громадян у місцевому самоврядуванні одночасно супроводжуються низкою проблемних явищ у цій сфері, одним з яких є криза духовних та моральних цінностей посадових осіб місцевого самоврядування. Знецінення їх статусу в очах громадян є наслідком невідповідності результатів їх діяльності очікуванням населення. Незадовільний рівень ефективності управління публічними справами на місцевому рівні та незначний його вплив на поліпшення якості життя населення стають причиною недовіри до голів місцевих рад, депутатів цих рад, службовців органів місцевого самоврядування. Виправлення ситуації потребує глибинних змін, і ключове місце у цьому належить питанням професійної діяльності осіб, які служать публічним інтересам.

Характер та зміст зобов'язань виборних осіб органів місцевого самоврядування перед громадою формують вимоги до їх компетентностей для ефективного представництва її інтересів. Основними питаннями формування їх знань, вмінь та навичок постає комунікація з членами громади через різні форми зв'язку, інформування та залучення до управління місцевими справами, реагування й чутливість до суспільних проблем, демонстрація гідної поведінки особи, яка служить інтересам громади. Особливої уваги сьогодні потребує питання «переорієнтування» суспільства та депутатського корпусу місцевих рад на перехід від імперативного до вільного мандату, як такого, що відповідає європейським стандартам демократії. А це, у свою чергу, стосується й освоєння інших форм і засобів діяльності та взаємодії з виборцями, громадою.

Загалом, зважаючи на обмежений термін мандату виборних осіб, необхідність швидкого опанування формами роботи, різними засобами

реалізації завдань, що стоять перед головою та депутатом місцевої ради, важливим є розвитку відповідної інфраструктури, яка б сприяла формуванню необхідних компетентностей у нерозривній єдності з їх діяльністю. Серед іншого йдеться, наприклад, про створення в радах спеціальних підрозділів, які б організовували навчальні курси з різних аспектів депутатської діяльності.

Особливого значення набуває якість знань, формування умінь та навичок, необхідних для виконання завдань, покладених на виборних осіб органів місцевого самоврядування. Життєздатність вітчизняної системи професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад залежить від її спроможності вчасно реагувати на сучасні потреби суспільства у сфері публічного управління [32; 34].

Гуманізація як ідейно-ціннісний стрижень цієї системи несе значний потенціал для забезпечення її ефективності. Необхідним є спрямування професійного навчання як на професійний розвиток кадрів, так і на особистісний, соціальний розвиток особи [32, с. 192]. До напрямів удосконалення системи професійного навчання у цій сфері можна віднести:

- більше орієнтування загальних та фахових компетентностей на формування етичних настанов поведінки посадових осіб місцевого самоврядування;

- розширення освітнього контенту з питань сучасних технологій діяльності посадових осіб місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення в контексті європейських норм демократичного врядування, на місцевому рівні;

- пропагування самоосвіти серед посадових осіб місцевого самоврядування за допомогою електронних курсів, тренінгів, консультативних послуг, забезпечення доступу до фахових електронних видань у галузі «Публічне управління та адміністрування» -- тобто на основі електронного простору системи професійного навчання у цій сфері [32, с. 192 – 194].

Усе відчутніше прослідковується потреба більшого орієнтування системи професійного навчання у галузі «Публічне управління та адміністрування» на формування вмінь та навичок службовців і посадових осіб щодо виконання завдань управління публічними справами відповідно до потреб громади, регіону. Не менш дискусійним ніж запитання: «Що краще забезпечувати цифрову грамотність чи цифрові навички?», яке обговорюють дослідники [535], є запитання: «Що краще забезпечувати грамотність з питань місцевої демократії чи навички місцевої демократії?» На наше переконання, сучасні умови вимагають орієнтування на навички.

Крім того, враховуючи особливості діяльності депутата місцевої ради, необхідність формування спеціальних компетентностей з урахуванням тематики комісій, в яких він може працювати (бюджет, житлово-комунальна сфера, освіта, культура, спорт, охорона здоров'я тощо), важливим є розвиток такої характеристики, як *трансверсальність їх професійного навчання* (на перетині різноманітності), покликане забезпечити трансверсальні вміння та навички як складники їх професійної компетентності [298]. Охоплення населення інноваційними та трансверсальними навичками стало пріоритетом європейської системи освіти та навчання [539]. Крос-дисциплінарність стає рисою сучасного європейського простору освіти [74, с. 107]. Середовищем формування цих навичок є освіта протягом життя та в умовах суспільства знань. Її неперервність передбачає інтеграцію формальної, неформальної, інформальної освіти, що створює кращі можливості для мобільного реагування на зміни, орієнтування на самореалізацію, управління власним освітнім простором.

Рамки цих компетентностей окреслені чотирма блоками навичок: критичного та інноваційного мислення, інтерперсональні (міжособистісні), інтраперсональні (внутрішньоособистісні), глобального громадянства, медіа та інформаційної грамотності, які ще називають неакадемічними компетентностями [74, с. 111; 522]. Зокрема, мова йде про навички обґрунтованого прийняття рішень, колегіальність, чесність, громадянську / політичну участь, етичне використання інформаційно-комунікаційних технологій [74, с. 111; 522; 525, с. VI; 298].

Трансверсальність як одна з нових форм універсальності, що сформувалась під впливом сучасних вимог до освіти та навчання [298], знаходить своє відображення не лише в освіті, а також у сфері публічної політики. Підтвердженням цього є молодіжна політика на місцевому та регіональному рівнях, до трансверсальних форм якої відносять транссекторальність, міжсекторальність, міжтериторіальність [571; 565; 464, с. 22]. Зазначене підтверджує важливість врахування трансверсальності в системі професійної підготовки фахівців у сфері публічного управління, зокрема стосовно навчання депутатів місцевих рад.

Одним із найактуальніших питань є гнучкість, різноманітність форм та якість професійного навчання виборних осіб місцевого самоврядування. Особливе місце у навчальних програмах, курсах має належати питанням відповідальності органів публічної влади, публічних службовців (юридичної, політичної, соціальної), орієнтуванню освітнього контенту на формування ціннісних настанов діяльності суб'єктів владних відносин. Проблематика відповідальності повинна займати одне з основних місць у процесі формування



цінностей філософії «служіння публічним інтересам» як засобу власної успішної реалізації та внеску у забезпечення суспільних інтересів. Формування відповідальної поведінки базується на когнітивному, емоційному та поведінковому рівнях регулювання діяльності.

На жаль, проблема відповідальності не відображена належним чином в системі професійного навчання публічних службовців. Політика щодо цього має бути переглянута, адже нехтування питаннями моралі, совісті, доброчесності призводить до значних втрат економічного, політичного, соціального, культурного характеру, що значно стримує поступ суспільства і держави. Недовіра до влади, неефективність витрачання публічних фінансів та управління публічними справами є наслідком безвідповідальності в її ретроспективному та проспективному аспектах.

У забезпеченні інституціональної поведінки виборних осіб місцевого самоврядування важливим інструментом є кодекси поведінки. Повсюдність їх запровадження в представницьких органах місцевого самоврядування розглядається нами як пріоритетний напрям розвитку інституту місцевого самоврядування. Розробка та затвердження таких кодексів формує основу для оцінювання діяльності цих суб'єктів [459, с. 141]. Наявність кодексів поведінки має стати обов'язковим елементом, закріпленим на законодавчому рівні, у статуті громади.

Основними структурними елементами цих кодексів поведінки є питання забезпечення відкритості, підзвітності, врегулювання конфлікту інтересів, моніторингу діяльності та особистих інтересів. Запровадження кодексу поведінки має спиратися на процедури громадського контролю, заходи освіти та навчання з питань поведінки, процедурно-організаційне забезпечення процесу попередження, врегулювання етичних питань у системі органів місцевого самоврядування.

Водночас необхідно зазначити, що для таких кодексів поведінки важливою є наявність визначеного курсу розвитку громади та держави в цілому, його пріоритетів, цінностей, які мають бути визнані та прийняті громадою та суспільством. В умовах відсутності чіткого курсу, його позитивного сприйняття з боку громади ставиться під сумнів ефективність таких кодексів [312, с. 41]. Відповідальність за слідування курсу, визнаного громадянами, є необхідною умовою політичної відповідальності, а в умовах його відсутності відбувається ще більше розмивання відповідальності влади. Це пов'язано з більш глибокими проблемами, зокрема потребою формування у владної еліти державницького образу мислення та громадянської позиції [308, с. 16]. Успішність демократичних змін в Україні ставиться науковцями в

залежність від досягнення спільності інтересів суб'єкта та об'єкта управління (представників органів влади, управління та суспільства), що розглядається як умова їх єднання [306, с. 130].

Сучасна практика зарубіжних країн підтверджує перспективність застосування технологій управління репутацією органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Під управлінням репутацією розуміємо сукупність заходів, спрямованих на створення та збереження позитивної оцінки їх професійної діяльності, діяльності органу місцевого самоврядування, поширення інформації про її здобутки, інформування про відповідність політики проблемам, очікуванням населення. Очевидним є те, що ця репутація формується на результатах оцінювання такої діяльності. У такому визначенні спираємось на підхід Г. Голубевої щодо розгляду поняття «управління репутацією органу державної влади» як «комплексу заходів з формування, підтримки, захисту їх репутації, що спирається на реальні досягнення та спрямований на її перспективний інноваційний розвиток» [71, с. 60]. Розглядаючи сутність репутації органу державної влади, Г. Голубева розкриває її як «єдність форми (іміджу) та змісту діяльності службовців цих органів (цінності, поведінка, вчинки), а формування репутації пов'язано з авторитетом та обов'язково супроводжується зворотним зв'язком» [71, с. 58]. Таке бачення цілком може розглядатися й щодо службовців місцевого самоврядування та виборних осіб його органів.

Беремо також до уваги визначення репутації, наведені в зарубіжних дослідженнях, зокрема розгляд її як нематеріального організаційного активу, що може бути використаний у діяльності з реалізації цілей організації, яка розглядається під кутом зору сприйняття зацікавлених сторін [521, с. 41; 572, с. 5]. Управління репутацією розкривається й як управління інформацією, що впливає на формування образу суб'єкта у свідомості зацікавлених сторін [175, с. 40]. Репутація досліджується як інструмент прогнозування поведінки суб'єкта, як виключно раціональне поняття, управління якою означає процес активної взаємодії суб'єкта репутації та зацікавлених сторін [175, с. 46, 54]. При цьому це управління спрямоване на формування довіри [175, с. 155].

Практика зарубіжних країн свідчить про існування тенденції переходу від наслідування репутації до управління нею [572, с. 27]. Крім того, окремо актуалізується питання управління репутацією в нестабільний час [534]. До теоретичних основ управління репутацією в сучасних публікаціях відносять теорії управління розвитком, концепції інноваційного розвитку, концепцію відкритих інновацій, концепцію управління знаннями [71, с. 59]. Вважаємо, що управління репутацією також має спиратися на аксіологічний підхід та оцінку

парадигму. Адже цінності демократичного суспільства, служіння публічним інтересам та оцінка діяльності щодо їх втілення й забезпечення ефективного управління публічними справами на місцях становлять основу управління репутацією органів місцевого самоврядування.

До технологій управління репутацією у сфері публічного управління відносять інформаційну відкритість, діалог та соціальне партнерство, краудсорсинг [175, с. 153]. За висновком О. Коган, ці технології «стратегічних комунікацій» більше відповідають завданням цієї сфери та є більш дієвими порівняно з такими технологіями «масових комунікацій», як: політична реклама, благодійність, PR, оскільки ці канали мають низький рівень довіри населення [175, с. 153 – 155].

У сучасних дослідженнях обґрунтовується висновок, що публічний сектор поступово змінює своє ставлення до репутації, управління якою розглядається як проблема стратегічного значення. Основними видами діяльності з управління репутацією стали: розробка комунікаційних стратегій, зважений підхід до визначення строків прийняття рішень, залучення консультантів з управління репутацією, використання медіа-тренінгів, запровадження показників вимірювання репутації [559]. У розробці критеріїв формування та оцінювання репутації, наприклад, Х. Бйорн пропонує спиратися на питання: чи здатна установа виконувати роботу; чи захищає вона інтереси своїх клієнтів (моральна репутація); чи дотримується вона норм і правил (процедурна репутація); чи має вона потужність і досвід реалізовувати те, що проголошено (технічна репутація) [521, с. 41].

Важливим є врахування того, що якщо вигоди приватного сектору від сприятливої репутації вимірюються у прибутках, то для місцевого самоврядування – це вигоди спільноти (жителів громади) [580, с. 38]. Погоджуємось із думкою про те, що для публічного сектору цілі створення репутації, управління репутацією є більш складними [572, с. 1, 6; 521, с. 39].

Відповідно поширення практики застосування методів управління приватним сектором в органах місцевого самоврядування потребує належного врахування принципів відмінностей публічного управління. До основних таких рис управління в публічному секторі, зокрема місцевому самоврядуванню, Б. Раян відносить:

- громадські очікування;
- організаційні мережі;
- *політичну відповідальність*;
- чіткість цілей та пріоритетів;
- зв'язок між потребою, запитом, пропозицією та доходом;

- прийняття рішень та професійна самостійність;
- правовий статус [580, с. 38].

Крім того, підкреслюється різниця в підходах до управління репутацією для політичних та адміністративних суб'єктів [572, с. 1, 6; 521, с. 39], що зумовлює необхідність окремого розгляду засобів запровадження технології управління репутацією для представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Як орієнтири управління репутацією органів місцевого самоврядування дослідники розглядають спрямованість на привабливість робочого місця в цих органах, ефективне надання високоякісних публічних послуг. До позитивних наслідків сприятливої репутації муніципалітету відповідно відносять гарне місце для життя, гарне ділове середовище, привабливість туристичного напрямку, інвестиційну привабливість, що забезпечить зростання рівня задоволеності жителів [572, с. 5].

До складників моделі управління репутацією цих органів Б. Раян пропонує, наприклад, включити наступне:

- планування, керування зацікавленими сторонами, взаємозв'язки та моніторинг діяльності організації;
- єдність ради (вищого керівництва);
- етичне прийняття рішень;
- підзвітність та прозорість;
- стосунки із зацікавленими сторонами на основі консультацій;
- управління ризиками;
- управління продуктивністю;
- справедлива та прозора винагорода [580, с. 51].

За висновком експертів у площині управління репутацією, серед основних функцій менеджменту найслабшою є функція громадського репутаційного контролю [103]. Відповідно для успішного управління репутацією важливим моментом є консультування з громадськістю щодо з'ясування якостей, яких вони очікують від ради [580, с. 68]. Розгляд практики громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування вже розглядався вище. Тут зазначимо на необхідності розвитку внутрішніх форм контролю за їх діяльністю. В організаційному плані це може бути комісія, комітет місцевої ради з питань поведінки виборних осіб цих органів.

Для забезпечення відповідальності місцевих рад та їх виборних осіб перед громадою особливого значення набуває такий складник управління репутацією, як моральна репутація, що розкриває здатність служити публічними інтересам,

представляти та захищати інтереси місцевого населення. До основних критеріїв оцінки та управління моральною репутацією можна віднести такі показники:

- запровадження форм комунікаційних зв'язків з громадою (вертикальні, горизонтальні, діалогові) щодо вивчення потреб громади, ставлення членів громади до органів місцевого самоврядування, інформування громади про свою діяльність, міру її відповідності запитам громади;
- здійснення моніторингу поведінки (відповідно до вимог кодексів поведінки виборних осіб місцевого самоврядування);
- урегульованість процедур прозорості, підзвітності, відповідальності;
- здатність реагувати на нові загрози та ризики (наприклад, COVID-19, переселенці, стихійні лиха, екологічні проблеми);
- засоби підтримки, заохочення відповідальної поведінки, формування цінностей сумлінного служіння публічним інтересам як однієї з найбільш важливих та очікуваних суспільством рис поведінки виборних осіб.

Перелічені критерії можуть бути представлені різними показниками з урахуванням того, чи це діяльність місцевої ради, чи голови сільської, селищної, міської ради, або депутата місцевої ради. Так, стосовно голови місцевої ради, в управлінні його репутацією важливим є врахування показників реалізації його політичної програми / обіцянок, стратегій, планів розвитку громади.

Як свідчить зарубіжний досвід, серед напрямів управління репутацією в органах місцевого самоврядування одним із найбільш затребуваних є управління електронною репутацією (е-репутація), що охоплює питання аудиту, «очищення», захисту е-репутації, управління поглядами в соціальних мережах. З цією метою через відповідні служби, агенції пропонуються послуги з допомоги управління репутацією для публічного сектору, виборних осіб місцевого самоврядування. Таким прикладом є діяльність французького агентства iProtego, що пропонує свої послуги у цій сфері [540]. Зростаючі очікування громадян актуалізують для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб завдання належного рівня цифрової присутності як важливого контенту у створенні іміджу місцевої влади, управління репутацією. Наслідками розвитку інформаційно-комунікаційних технологій є наявність значного впливу е-репутації виборної особи на політичну партію, яку він представляє, громаду. Наявність «доброї електронної репутації» виборної особи належить до необхідних атрибутів сучасного управління в публічному секторі [540].

Якість присутності органів місцевого самоврядування у соціальних мережах розглядається як майданчик для прямої взаємодії влади з громадянами, що актуалізує питання наявності стратегії їх цифрової присутності. Французька практика присутності органів місцевого самоврядування у соціальних мережах у 2018 р. засвідчила, що найбільш популярними серед цих мереж були Facebook (92 %), Twitter (38 %) та Youtube (21 %), інші (Instagram, LinkedIn, Snapchat) [540; 547]. Основна увага в управлінні е-репутацією приділяється формуванню, підтримці та захисту репутації органів та виборних осіб місцевого самоврядування в просторі мережі «Інтернет». Це досягається за допомогою виявлення усіх згадок про них в інтернеті (соціальних мережах, блогах, пресі, сайтах) на основі постійного моніторингу е-репутації, вчасного реагування на негативні зауваження, вжиття заходів для вирішення проблем громади, які обговорюються в мережах до моменту загострення суспільного напруження, невдоволення владою [540]. Врахування зарубіжного досвіду з управління е-репутацією в українській практиці відносимо до важливих напрямів підвищення ефективності функціонування органів місцевого самоврядування. Можна зазначити, що *формування компетентності з управління репутацією є актуальним завданням для підвищення рівня професійності виборних осіб цих органів. Належне представлення морального складника в управлінні репутацією, використання інструментів управління е-репутацією розглядаються нами як форма сучасного управління відповідальністю органів влади загалом та політичної зокрема.*

Отже, можна зробити висновок про те, що репутація повинна стати потужним капіталом влади місцевого самоврядування, її позитивний характер значною мірою зумовлюється якістю взаємодії влади та громади, в основу якої має бути покладено діалог. Політична відповідальність розглядається як важливий елемент управління у сфері місцевого самоврядування, зокрема й управління репутацією його органів і посадових осіб.

#### **5.4. Ціннісно-цільова концепція політичної відповідальності як чинник раціоналізації управління публічними справами в інтересах місцевого населення**

Сучасна практика місцевого самоврядування ілюструє значні зміни, зумовлені переглядом підходів до побудови відносин цієї форми публічної влади з державою та суспільством. Ключовим завданням у цьому процесі є досягнення більшого рівня відповідності діяльності органів місцевого самоврядування вимогам забезпечення умов якісного життя громадян за місцем проживання. Пошуки засобів підвищення ефективності й результативності публічного управління зосереджені здебільшого на досягненні більш оптимального розподілу повноважень і ресурсів щодо виконання завдань з управління публічними справами. Їх результатом є наукова та практична актуалізація проблеми забезпечення відповідальності органів публічної влади перед суспільством за результати своєї діяльності.

Політична відповідальність як спільний критерій зрілості влади і суспільства має значний потенціал для підвищення рівня цільового використання влади в інтересах розвитку суспільства та відповідно до його очікувань і потреб. Ця відповідальність є стрижнем ідейно-ціннісного змісту функціонування публічної влади, в основі якої -- гарантування відповідальності перед громадянами. Основною її метою є цільове використання влади в інтересах суспільства, громади, громадянина. Подальше її утвердження в місцевому самоврядуванні вимагає врахування сучасних тенденцій побудови відносин органів місцевого самоврядування з державою, місцевим населенням.

Стає все більш очевидним, що політична відповідальність, побудована лише на взаємовідносинах влади та виборців, тобто електоральної демократії, вже не відповідає реаліям сьогодення. Висновок А. Сіне, до якого ми звертались у першому розділі, про очевидність того, що електоральний чинник перестає бути основним у забезпеченні легітимності влади та важливість подальшого осмислення проблеми забезпечення відповідальності [587, с. 57; 447], підтверджується нашим дослідженням. Електоральний фактор є основним у момент завоювання влади, а далі мають включатися інші чинники забезпечення легітимності влади. Політична відповідальність дозволяє ставити під сумнів цю легітимність під час здійснення мандату з огляду на законність та ефективність публічних дій [587, с. 57; 447]. Це повною мірою підтверджує значення політичної відповідальності для розвитку інституту легітимності. З цього приводу А. Сіне підкреслює, що політична відповідальність дозволяє розглядати легітимність у динаміці [587, с. 58; 447]. Загалом дослідження

підтверджує справедливість висновку А. Сіне про окреслення нової концепції цього виду відповідальності в сучасних умовах [587; 447]. Ключовими її моментами є перехід до нових умов формування та реалізації державної політики, функціонування адміністрації. Передусім мова йде про поширення практики децентралізованого управління, розмежування повноважень «знизу – вгору», розширення кола суб'єктів, які беруть участь у вирішенні публічних питань. Ці умови значно вплинули на зміну форм публічних дій, орієнтованих на управління можливими ризиками притягнення до відповідальності за наслідки своєї діяльності, тим самим значно підвищили чутливість публічного управління до можливих наслідків, що, зокрема, простежується в закріпленні принципу обачності (обережності) в публічному управлінні. Розвиток процедур регламентування вимог до публічних дій з орієнтуванням на посилення підзвітності за втілення суспільного блага є показником інтернаціоналізації нових норм регулювання політичної відповідальності, яка базується на вимогах демократичного контролю.

Отже, демократизація процесу прийняття та реалізації політико-управлінських рішень органів публічної влади призводить до трансформації політичної відповідальності й засобів її забезпечення. Якщо раніше акцентувалося на відповідальності влади за свої дії в обмін на владу, то тепер більш актуальним є підкреслення змісту цієї відповідальності – за втілення суспільного інтересу та блага.

Разом із досягненнями демократія несе й ризики. До вразливих місць демократизації владно-управлінських відносин можна віднести розпорошення відповідальності в умовах поширення форм участі громадськості в процесах управління публічними справами. Крім того, потребує врахування ризик того, що «керована» демократія може вести до імітації відповідальності влади через «прикриття» процедурами широкої участі громадян в управлінні публічними справами. Загроза імітації відповідальності в умовах поглиблення публічного змісту державного управління та місцевого самоврядування є парадоксом, суперечністю демократичного розвитку публічного управління.

За останні роки система місцевого самоврядування збагатилася новими формами залучення громадян, громадськості до вирішення питань місцевого значення, участь та вплив громадян на процес управління та регулювання публічними справами у цій сфері вийшов за межі виключно виборчого процесу. Сама демократія також зазнає переосмислення як на рівні філософського трактування, так і на рівні практичної реалізації прав і свобод людини і громадянина в управлінні суспільними справами. Сучасне трактування демократії все більше апелює до управління на основі публічного діалогу,



дискурсу як основи вироблення політичних рішень, що будується на відносинах влади не з виборцем, а з громадянином. Зазначене передбачає й формування відповідних цьому рівню демократії форм і засобів регулювання політичної відповідальності.

Місцеве самоврядування як специфічна форма публічної влади має значний потенціал для розвитку управління суспільними справами. Це підтверджується сучасними ідеями, теоріями, принципами публічного управління, головною ознакою яких є спрямування зусиль на забезпечення належного, чутливого, відповідального управління. Зазначаючи зростаючу увагу управлінської практики до розвитку субнаціональних рівнів управління, дослідники зауважують, що «фрагментація адміністративної системи на менші одиниці за умов панування субсидіарності може мати позитивні наслідки» [538, с. 447]. Ця думка, зокрема, розкривається науковцями в дослідженні, присвяченому проблемам Канадської системи публічного адміністрування та розгляду концепції «від Великого Управління» «до малого управління» (from «Big G» Government to «small g» governance) [538, с. 1 – 15]. Мова йде про поступовий перехід в управлінні від домінування уряду, державного управління «Big G» (ієрархічного, авторитарного, примусового) до домінування управління «small g» (горизонтальне, плюралістичне, учасницьке, експериментальне, на добровільних угодах), тобто перенесення акценту з ієрархічного на горизонтальне управління. Такі зміни мали наслідком зосередження більшої уваги на управління, орієнтоване на мережу, більше розмаїття його форм, а не на державу. Традиційне урядування змушене тримати курс на запровадження інновацій для підсилення здатності відповідати новим викликам (робити різні речі, робити по-різному), що, у свою чергу, породило нові запити політично-бюрократичного простору [538, с. 5]. Усе відчутніше спостерігаються намагання оновити традиційні підходи до управління на користь інноваційних. Підтверджується зростаюче значення субнаціональних рівнів управління, підвищення вимог до системи публічного управління в умовах постійних змін в економічній, соціальній, політичній системі суспільства.

Сучасні спроби побудови системи адміністративного нагляду з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування є намаганням подолати багаторічну практику постійного втручання держави в їх діяльність через адміністративну опіку та жорсткий контроль. Успішність цього залежить як від готовності органів місцевого самоврядування самостійно та під власну відповідальність реалізовувати свої функції та повноваження, так і держави визнати їх право на це, гарантуючи чіткість, справедливість, доцільність правил регулювання відносин відповідальності влади перед суспільством.

Спостерігається наближення інститутів громадянського суспільства, зокрема громадських об'єднань, асоціацій, рухів, діяльність яких спрямована на участь у місцевому самоврядуванні, до місцевого самоврядування як форми публічної влади. Це відбувається на основі передачі їм органами місцевого самоврядування певних повноважень, замовлень та відповідних ресурсів щодо надання окремих публічних послуг, виконання робіт. Іншим шляхом їх наближення стало розширення форм участі громадян у розробці, обговоренні управлінських рішень, громадському контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування. Відповідно новим викликом постає проблема збереження «незалежності від влади» громадянського суспільства через інтегрування в адміністративні процеси розробки, прийняття, реалізації, контролю управлінських рішень.

Останні десятиліття показали, що децентралізація виявляє як позитивні, так і негативні риси. Особливий інтерес становить вплив децентралізації влади на демократизацію суспільних відносин. З одного боку, цей процес стимулював поширення різних форм безпосередньої участі громадян в управлінні публічними справами, з іншого – наявність різних форм такої участі не завжди приводить до справжнього забезпечення потреб, задоволення інтересів суспільства, громадян. Участь громадян часто є лише процесом, необхідною умовою сучасного урядування та не є гарантією для громадян отримати очікуваний результат політики, програм, стратегій тощо. Усе це ще більше загострює проблему відповідальності в умовах демократичного врядування.

Показовим прикладом осучаснення підходів до врегулювання усієї сукупності відносин органів публічної влади з громадськістю є французький досвід останніх років щодо кодифікації норм взаємодії громадськості та адміністрації (органи державної влади, органи місцевого самоврядування та особи, на яких поширюються вимоги до служби в цих органах). Кодекс взаємовідносин між громадськістю та адміністрацією (CRPA) 2015 р. стосується, зокрема, таких питань: звернення громадян, пропозиції до влади, висвітлення інформації про діяльність влади, залучення населення до прийняття рішень. Така практика спрямована на посилення діалогу між громадськістю та владою, є спробою закріпити новий рівень громадянства та публічної служби [529; 447, с. 79]. Така практика є засобом поглиблення підходів до регулювання публічної служби, ідеї її служіння громадянам. Можна говорити також про зміцнення «публічного навантаження» у визначенні статусу цього службовця та нові параметри формування громадянських компетентностей щодо посилення зв'язку між громадськістю та адміністрацією.

Такий досвід має важливе значення для місцевої демократії через те, що орієнтується на перехід до побудови відносин «влади не з виборцями», а «влади з громадськістю», що повинно позитивно позначитися на місцевій демократії. Відповідно можна говорити й про зміни відносин відповідальності – від «відповідальності перед виборцями» до «відповідальності перед громадськістю». Водночас існують і ризики для місцевого самоврядування, зокрема стосовно можливого негативного впливу так званої «адміністративної демократії» для громадськості як учасника процесу вирішення питань місцевого значення. Так, оцінюючи Кодекс взаємовідносин між громадськістю та адміністрацією, дослідники розглядають його як форму «адміністративізації» місцевої демократії [596]. Посилення формалізації місцевої демократії, ролі громадських об'єднань в публічному управлінні може набувати форми бюрократизації відповідальності, зокрема й політичної. Основним очікуваним позитивним ефектом тут має стати зміцнення ролі інститутів громадянського суспільства як каналу зв'язку з органами публічної влади для донесення до влади очікувань населення, забезпечення контролю за діяльністю влади, спільної участі у прийнятті та реалізації рішень.

На прикладі практики прийняття таких кодексів можна продемонструвати тенденцію до поступового розширення адміністративного простору взаємовідносин публічної влади, у тому числі місцевого самоврядування, з громадськістю на основі адміністрування процедур їх взаємовідносин, поширення практики «втягування» громадян, громадських організацій, бізнесу у процеси адміністрування. Відповідно виникає питання: чи є у цьому загроза для незалежності громадянського суспільства, чи мова йде про новий етап його розвитку? Ці питання спонукають до роздумів про перспективи політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування.

Як сучасні зміни в публічному управлінні, що можуть пов'язуватися з наслідками розширення адміністративного простору взаємовідносин державної влади, влади місцевого самоврядування з громадськістю, розглядається практика незалежної експертизи, контролю, широкого консультування з громадськістю в процесі вироблення політико-управлінських рішень як засобу страхування від можливих ризиків бути притягнутими до політичної відповідальності. Це створює сприятливі умови для пруденційної поведінки органів публічної влади.

Це пояснює зростаючу увагу до принципу обережності (обачності), який має тенденцію стати загальним принципом доброго адміністрування та належного управління публічними проблемами [587, с. 58; 447, с. 79]. Розкриваючи прояв інтерналізації нових норм політичної відповідальності,

А. Сіне звертається до практики сучасного розвитку внутрішнього контролю, пруденційної (обачливої) поведінки та страхування від ризику, пов'язаного з цією відповідальністю (створення органів експертизи, контролю, регулювання певних секторів через незалежні адміністративні органи) [587, с. 58; 447, с. 78]. Ця думка, на наш погляд, підтверджується все більшим орієнтуванням адміністративних процедур на питання погодження з громадськістю проектів управлінських рішень, що може розглядатися як напрям вироблення норм перестороги, запобігання ризикам з метою зниження рівня їх гостроти в процесі прийняття управлінських рішень. Відповідно можна очікувати урізноманітнення принципів публічного управління, які стануть продовженням таких принципів ефективного врядування, як: відкритість, участь, підзвітність, ефективність і злагодженість [116, с. 11], таких принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні, як: зворотний зв'язок (чутливість), відкритість і прозорість, етична поведінка, підзвітність [434, с. 2 – 3].

Загалом обачливість у процесі здійснення публічної влади, в управлінні публічними справами поступово вбудовується в систему базових принципів демократичного врядування, що набуває особливого значення для місцевого самоврядування, на рівні якого відбуваються найтісніші та найрізноманітніші зв'язки громадян з владою. Несприйняття політичного ризику як інша сторона політичної відповідальності керує публічними діями та спонукає до стратегічного використання цієї відповідальності. За таких умов передбачення, запобігання та управління політичним ризиком стає для політичного лідера важливою умовою успішної діяльності. Саме увага до політичного ризику приводить до змін у процесах прийняття рішень [587, с. 58].

Інший бік зміни векторів відносин та відповідальності пов'язаний із розвитком сучасних теорій публічного управління, що посилює дискусії про співвідношення політичної й публічної відповідальності. Це передбачає вироблення нових підходів до регулювання політичної відповідальності. Так, традиційний погляд на народ як джерело влади (державної влади, влади місцевого самоврядування) в умовах сьогодення потребує наповнення новим змістом, оскільки тепер все більш затребуваними є громадянські якості людини, її здатність до реалізації завдань публічного управління.

У сучасний період актуалізується запит на пошук нових форм демократії, більш глибоке осмислення значущості її цінностей в умовах кризи державного та суспільного розвитку, дефіциту єдності між цінностями демократичного суспільства та засобів їх досягнення. Стрижнем, здатним забезпечити єдність держави, органів публічної влади, суспільства та громадянина має стати зміцнення підвалин моральної сутності держави, державної влади, публічного

управління, орієнтованих на суспільне благо та справедливість. Для втілення моральних цінностей поваги до людини, її свободи, стремління до гідного життя і розвитку найбільш відповідними є традиції демократичного врядування. Погоджуємося з думкою, що «духовні цінності та мораль завжди потрібні сьогодні та не можуть бути відкладеними на завтра» [427, с. 16].

Думки щодо можливостей досягнення ефективності управління суспільством виключно за рахунок економічних цінностей, зокрема прибутку і споживання без опори на духовні цінності, що єднають суспільство, ідею досягнення суспільного благополуччя, втрачають свій сенс, зважаючи на масштаби шкоди, яку може принести втрата моральності та духовності. Поділяємо погляди окремих науковців щодо здатності моральної відповідальності, так само як і правової, бути ефективною в регулюванні відповідальності публічної влади [302, с. 79].

Гострою є потреба повернення до природної сутності місцевого самоврядування, в якому діяльність його органів та посадових осіб була б спрямована не на використання влади та маніпулювання правами, інтересами, потребами громадян та використання її в інтересах окремих осіб чи груп, а для задоволення життєвих потреб, створення умов для якісного життя, забезпечення розвитку громад. Духовні цінності є необхідним елементом забезпечення ефективності управління публічними справами. Гарантом зазначених цінностей є відповідальність як загальна категорія, а *відповідальність політична є регулятором «політичної совісті та честі влади»*. *Політична відповідальність є уособленням бачення суспільством морального змісту діяльності держави, органів державної влади, місцевого самоврядування, так би мовити, імперативом, моральним втіленням цієї ідеї*. Відповідно *матеріалізація цієї відповідальності розглядається нами у зв'язку з конституційними нормами, стандартами місцевого самоврядування, публічного управління*.

Як уже зазначалося раніше, труднощі регулювання політичної відповідальності значною мірою зумовлені відсутністю єдності підходів до розгляду її співвідношення з конституційно-правовою відповідальністю, для підкреслення відмінностей між ними науковці звертаються до таких формулювань, як: громадсько-політична та конституційно-правова відповідальність. Для врегулювання цього питання в Україні, на нашу думку, важливим є закріплення на рівні Конституції та приведення до єдності бачення в Основному законі та базовому законі у сфері місцевого самоврядування концепту політичної відповідальності, що містить Європейська хартія місцевого самоврядування: «Місцеве самоврядування означає право і

спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [115; 543]. У базовому законі України 1997 р. цей концепт представлений через визначення, що «місцеве самоврядування може здійснюватися територіальною громадою самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування» [351], однак він відсутній в Основному законі. Запропонований підхід дозволить остаточно закріпити цю відповідальність на зняти напруження її протиставлення конституційно-правовій відповідальності, ув'язавши їх та узгодивши доктринальний (конвекційний) та правовий характер представлення політичної відповідальності. Важливим також є закріплення політичної відповідальності як ціннісного принципу місцевого самоврядування.

Справжнє запровадження політичної відповідальності є потужним засобом отримання довіри громадян, їх підтримки політики органів місцевого самоврядування. Досягнення високого рівня довіри можливе на основі доведення владою її здатності забезпечити ефективне «обслуговування» інтересів не влади, а суспільства.

Матеріалізація цієї відповідальності пов'язується нами з питаннями публічних фінансів громади (місцевий бюджет), інших її матеріальних ресурсів (комунальна власність), конкретизацією політичної відповідальності виконавчих органів місцевого самоврядування через голову місцевої ради.

Дослідження дозволяє зазначити, що *основним критерієм політичної відповідальності органів і виборних осіб місцевого самоврядування, якому має приділятися увага, є її вплив на соціальну ефективність публічного управління у цій сфері*. Ця думка спирається на призначення цього виду відповідальності щодо: реалізації здійснення спільно виробленого курсу; усвідомлення та втілення життєво важливих інтересів громади, місцевого населення; забезпечення загального блага, розвиток суспільства, втілення прав громадян; відповідності дій вимогам громади, місцевого населення; виконання зобов'язань, обіцянок та програм, підтриманих суспільством; забезпечення реалізації суспільного вибору (розділ 1). Досягнення цього відбувається на основі втілення інтересів держави, суспільства, громади, громадянина в процесі управління державою та суспільством. Іншими словами, *політична відповідальність регулює політичну адекватність дій суб'єктів владних повноважень стосовно суспільних потреб і запитів*. Тут спираємось на підхід пріоритетності соціальних критеріїв (соціального мірила) для застосування політичної відповідальності до суб'єктів владних повноважень, де соціальне мірило визначає предмет оцінки результатів їх діяльності [302, с. 75, 78 – 79].

Вплив політичної відповідальності на соціальну ефективність публічного управління значною мірою розкривається на правовому, моральному, управлінському, економічному рівні:

- правовий – закріплення на рівні Конституції, законів концепту відповідальності влади перед суспільством, нормативно-правова регламентація прав, обов'язків та процедур відповідальності органів публічної влади;

- моральний – прищеплення та засвоєння цінності відповідальної поведінки як необхідної умови життя держави та суспільства, обов'язку відповідальності за виконання функцій та повноважень суб'єктів владних відносин, зокрема через професійне навчання, запровадження кодексів поведінки виборних осіб органів місцевого самоврядування;

- управлінський – політична відповідальність як форма управління та регулювання питань здатності, можливості, обов'язку відповідати за розвиток суспільства через відповідний управлінський вплив; розкривається на основі принципів, функцій, повноважень, методів та засобів їх забезпечення; здійснюється у всіх сферах життєдіяльності суспільства (політичній, економічній, соціальній, духовній, екологічній); забезпечення публічної дискусії щодо узгодження, визначення спільних поглядів на пріоритети, завдання розвитку держави, відповідної частини її території, забезпечення якості життя;

- економічний – доцільність, ефективність використання публічних матеріальних ресурсів відповідно до потреб і завдань розвитку суспільства.

Усвідомлюючи невичерпність представлення усіх впливів, зазначимо, що такий варіант їх групування є спробою узагальнити основні параметри розгляду політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування та виходу на обґрунтування шляхів раціоналізації її функціонування.

Результати розгляду політичної відповідальності у розрізі проблем публічного управління, виокремлення її особливостей у сфері місцевого самоврядування (розділ 1) дають змогу окреслити теоретико-методологічні основи для її розгляду з точки зору можливостей раціоналізації місцевого самоврядування. В основі цього лежить концептуальне обґрунтування ідеї втілення цінності політичної відповідальності в систему організації та функціонування місцевого самоврядування з метою підвищення якості життя населення, якісних змін у створенні умов для реалізації прав і свобод громадян. Розкриття цієї ідеї охоплює питання принципів, критеріїв її представлення у системі місцевого самоврядування та рівні конкретної особи цієї системи, основних показників і засобів її реалізації.

Дослідження підтверджує висновок про важливість для системи місцевого самоврядування таких принципів політичної відповідальності, як: *територіальний принцип, принцип субсидіарності, принцип розсудливості та передбачливості.*

Основними показниками для функціонування політичної відповідальності, на наш погляд, є:

– участь населення у місцевому самоврядуванні як основа для реального публічного дискурсу щодо визначення змісту місцевої політики щодо розвитку відповідної території, реалізації прав і свобод людини, громадянина;

– підзвітність, підконтрольність органів, посадових осіб органів місцевого самоврядування,

– ефективність реалізації стратегій, планів розвитку території, спрямованих на досягнення суспільного блага на місцевому рівні та забезпечення реалізації прав і свобод жителів громад.

Враховуючи значення оцінювання діяльності суб'єктів владних повноважень у спектрі політичної відповідальності, необхідним є розвиток практики здійснення такого оцінювання. Для вимірювання рівня відповідності результатів діяльності органів місцевого самоврядування очікуванням населення, його потребам та запитам, цілком доцільним, на наш погляд, є запровадження *«Індексу надійності влади»* як показника рівня політичної відповідальності. Для місцевого самоврядування цей індекс «прив'язаний» до циклів місцевих виборів (кожні п'ять років) та дозволить за їх результатами оцінити міру відповідності результатів діяльності органів місцевого самоврядування уявленням громади про те, як має здійснюватися управління публічними справами в інтересах місцевого населення. Основними суб'єктами оцінювання є місцеві ради (колективна відповідальність), голови відповідних місцевих рад, депутати місцевих рад (індивідуальна відповідальність).

До ключових моментів, що визначають спрямованість оцінювання діяльності суб'єктів політичної відповідальності, належить таке. Рівень наближення правового статусу до соціального статусу виборної особи органів місцевого самоврядування визначається порівнянням їх прав і обов'язків з громадською оцінкою результатів їх діяльності. В основі такого порівняння – рівень задоволення інтересів, очікувань громади в результаті цієї діяльності.

Окремо потрібно підкреслити важливість врахування такої ознаки цієї відповідальності, як: *здатність, можливість, обов'язок відповідати за вироблення єдності поглядів громади та органів місцевого самоврядування на визначення курсу розвитку території, проблем, вирішення яких має*



*забезпечити прогресивні зміни.* Мова йде про спроможність влади місцевого самоврядування здійснювати публічне обговорення, діалог стосовно змісту політики соціального, економічного, культурного розвитку території, забезпечення якості життя громадян.

*Особливе значення в сучасних умовах має й така ознака, як актуальність дій щодо реагування на потреби громади, передбачення виникнення майбутніх проблем. Ідеться про здатність стратегічного бачення перспектив управління та регулювання публічними справами в інтересах місцевого населення як предмет політичної відповідальності.* Відповідно ці риси мають бути відображені в переліку основних професійних компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування, відповідальних за політико-управлінські рішення у цій сфері. Компетентність цих суб'єктів у розрізі питань відповідальності, у тому числі політичної, формується на основі відповідних етичних, правових, професійних вимог. Загалом можна зазначити, що політичну відповідальність необхідно розглядати як важливу характеристику культури управління у сфері місцевого самоврядування. Одним із перспективних напрямів підвищення рівня цієї культури є формування умов для поступового переходу до практики вільного мандату депутатів місцевих рад як шлях до побудови іншої моделі відносин з громадянами, що передбачає діяльність депутата в інтересах усіх жителів, не тільки тих, хто віддав за нього свій голос. У більш широкому контексті відстоюємо думку про пріоритетність розширення позитивного простору цієї відповідальності, що полягає в орієнтуванні на формування цінності свідомої відповідальної поведінки особи, наділеної публічно-владними повноваженнями.

З точки зору публічно-управлінського контексту подальші пошуки нових форм політичної відповідальності пов'язуються нами з поглибленням змісту концепту «взаємодії громадськості з владою» в просторі публічного управління. Це підтверджується практикою постійного збільшення процедур регулювання цієї взаємодії в адміністративному просторі. Відповідно сьогодні та найближчим часом буде зростати наукова та практична важливість проблеми виходу на іншу якість й нові критерії представлення громадянина, їх об'єднань як суб'єктів управління публічними справами на місцевому рівні. Домінантами їх асоційованого входження у цей простір є спільність території, предметів відання, ресурсів та відповідальності, що формує основу для спільного визначення цілей, завдань розвитку території, забезпечення якості життя людини.

## ВИСНОВКИ

Здобутки демократичного врядування та водночас суперечності, пов'язані з демократизацією процесу ухвалення та впровадження суспільно важливих рішень, актуалізує проблему перегляду підходів до політичної відповідальності. Зростаюча увага як науковців, так і політиків, публічних службовців, громадськості до політичної відповідальності є відповіддю на актуалізацію проблеми безвідповідальності інститутів та представників влади за результати їх діяльності перед громадянином та суспільством у цілому.

Наукові концепції політичної відповідальності публічної влади формуються у розрізі міждисциплінарних дискусій. До унікальних рис інституту політичної відповідальності можна віднести її орієнтування на відповідальність за представництво й реалізацію суспільних інтересів, цільове використання влади від імені та в інтересах суспільства. Формалізація цього явища здійснюється на основі регламентації норм поведінки, оцінювання діяльності, рішень органів публічної влади, їх посадових осіб. Нерідко мова йде про безвідповідальність інституцій та посадовців, що потребує відповідної реакції з боку держави, суспільства, територіальних громад.

Ціннісний зміст поняття «політична відповідальність» зумовлює її трактування одночасно в декількох аспектах: як ідеї, як принципу здійснення влади, як організації управління суспільними справами в державі, що спирається на демократичні цінності. Аналіз цього поняття дозволяє говорити про таку його характеристику, як інтерсуб'єктивність, оскільки політична відповідальність залежить не від окремих уявлень про неї, а від спільного визнання принципу народного суверенітету, розкривається у процесі взаємодії держави, суспільства, громадянина. Крім того, вона пов'язана з такими поняттями, як: «публічний інтерес», «суспільне благо», «цільове використання влади для забезпечення прав і свобод людини», «легітимність», «легітимація». Її можна розглядати також як форму управління, що має значний потенціал у регулюванні державно-суспільних відносин, врівноваження можливостей влади обов'язком відповідати перед суспільством, територіальною громадою, громадянином.

Політична відповідальність вбудована в систему управління публічними справами і розкривається в різних аспектах: ціннісна категорія публічного управління – вимір моральних ознак влади, держави; чинник його ефективності; засіб демократичного контролю через оцінювання результатів управління; інструмент управління; складова частина організаційної культури публічного управління; необхідний атрибут для формування політико-

управлінської еліти; необхідна компетентність суб'єктів, уповноважених приймати політико-управлінські рішення, що полягає у здатності втілювати принципи демократичного, відповідального управління. Відповідно особливого значення набуває розгляд її як критерію якості управлінської діяльності та способу реалізації цінностей демократичного суспільства в управлінні публічними справами. Основними засобами її матеріалізованого вираження є процедури підзвітності, підконтрольності, відкритості. Важливою умовою її належного функціонування є взаємодія влади та громадськості. Можна зазначити, що вона має крос-секторіальний зміст на перетині публічної політики та публічного управління.

Політична відповідальність є регулятором цільового використання влади з метою забезпечення прав і свобод людини і громадянина на відрізку між проголошеними обіцянками, зобов'язаннями (програми, плани, стратегії тощо) та їх практичним втіленням. Вона охоплює правовий, громадянський, професійний, моральний вимір розгляду співвідношення політичної помилки з її соціальними та економічними наслідками для суспільства. Відповідно необхідним середовищем для її функціонування є наявність високих стандартів демократичного суспільства та відповідальності влади перед громадянами на всіх рівнях.

Водночас необхідно зазначити, що в умовах поширення концепції «належного врядування», поглиблення змісту «публічності» як середовища функціонування державного управління та місцевого самоврядування, усе відчутнішою є потреба виходу за межі електоральних відносин у регулюванні політичної відповідальності. Виборчий чинник перестає бути єдиним визначальним в сучасних умовах функціонування системи публічного управління.

У системі місцевого самоврядування політична відповідальність є гарантією забезпечення представницькими органами і виборними особами належного представлення та реалізації законних інтересів і потреб територіальної громади. До основних факторів визначення її змісту в місцевому самоврядуванні належить територіальний чинник (територіальний критерій визначення об'єкта управлінського впливу, формування органів через місцеві вибори). У системі місцевого самоврядування політична відповідальність є засобом демократичного управління публічними справами та чинником розвитку місцевого самоврядування.

В основу методологічного підходу до дослідження закладено тривимірний формат розгляду політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування: як явища, інституту та процесу. Аналіз політичної

відповідальності як явища спирається передусім на аксіологічний підхід та розгляд її як ціннісної категорії демократичного управління на місцях в умовах безпосередньої та представницької демократії. Прояви політичної відповідальності в праві, моралі, політичній культурі суспільства, управлінській культурі зумовлюють доцільність застосування інституційного підходу до її вивчення. Ця відповідальність забезпечує формалізацію та узагальнення норм і правил поведінки суб'єктів владних відносин з питання цільового використання влади від імені, в інтересах населення. Як соціальний інститут вона спрямована на захист суспільних інтересів в публічноуправлінській діяльності з метою забезпечення відповідності функціонування публічної влади потребам суспільного розвитку.

Дослідження спирається на системний, структурно-функціональний та процесний підходи. На основі їх методів розкрито структуру політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні (суб'єкт, об'єкт, форма організації з врегулювання прав невдоволених сторін (інстанція), норми та правила відповідальної поведінки) та її основні функції. Зокрема, розкрито її функціональну спрямованість на гарантування втілення в рішеннях, діях суб'єктів владних повноважень суспільних інтересів та потреб, підкреслено її важливість у реалізації функцій публічного управління. Результати дослідження підтверджують потребу перегляду діяльності із забезпечення комунікації влади з громадськістю в процесі розробки стратегій та програм розвитку, досягнення публічного дискурсу як основи публічного управління. Для з'ясування можливості врахування впливів політичної відповідальності на раціоналізацію управління публічними справами на рівні місцевого самоврядування в дослідженні застосовується концепція раціональності. Основну увагу тут зосереджено на розкритті потенціалу цієї відповідальності в досягненні ефективності та результативності управління публічними справами на основі балансу духовного і раціонального («робити правильні речі», «правильно робити правильні речі»).

Досвід окремих держав Західної Європи з давніми традиціями демократичного врядування свідчить про існування різних підходів до політичної відповідальності. Зокрема, мова йде про англійську, французьку та німецьку концепцію політичної відповідальності. Англійська практика спирається на досвід поступового визначення правил функціонування вищих органів державної влади на основі розвитку демократичного режиму. Ідеться про поступове формування правил поведінки та відокремлення від кримінального розгляду випадків дій та рішень, які є шкідливими для держави та водночас які не є правопорушеннями. За цього підходу політична

відповідальність закріпилась як звичай конституційно-політичного характеру. В основу регулювання відносин відповідальності у Великобританії закладено звітування виборних осіб про використання наданої їм довіри. Значна увага приділяється формуванню та реалізації стандартів публічного життя, моніторингу поведінки виборних осіб місцевого самоврядування, службовців органів місцевого самоврядування. Одним з основних інструментів щодо цього є прийняття місцевими радами своїх кодексів поведінки, що віднесено до їх повноважень. Політична відповідальність розглядається в межах моральних норм і правил здійснення публічної діяльності. Французька концепція політичної відповідальності хоча тісно і пов'язана з конституційними основами, однак характеризується зарубіжними дослідниками як така, що має незначний рівень її контролю з боку громадян як об'єктів управлінського впливу. Також зазначається процес криміналізації цього виду відповідальності, що підтверджується заміною політичної відповідальності кримінальними справами проти виборних осіб місцевого самоврядування. По суті це є перекладанням завдання вирішувати справи політичних помилок на суди. Німецька концепція політичної відповідальності більше орієнтована на виконання функції випередження, що розкривається в підході до призначення на посаду та несенням відповідальності за це призначення. Така закладена наперед відповідальність на основі спільної залежності різних суб'єктів владних відносин призводить до підвищення рівня зваженості в процесі прийняття рішень, що пов'язано з довірою до ключових суб'єктів політико-управлінських відносин.

Зарубіжний досвід актуалізує питання залежності побудови системи політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні від типу децентралізації (політичної та адміністративної). Крім того, потребує конкретизації питання про те, чи означає наявність значного обсягу делегованих повноважень зменшення рівня політичної відповідальності виборних органів та виборних осіб місцевого самоврядування перед місцевим населенням та посилення її перед державою.

Основними аспектами розгляду політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні Великобританії, Німеччини та Франції є: криміналізація політичної відповідальності; розширення повноважень органів місцевого самоврядування в результаті децентралізації влади та зосередженість на проблемі балансу повноважень та відповідальності; територіальність як одна з основних ознак політичної відповідальності публічної влади на субнаціональному рівні; посилення значення чинника ризику в процесі прийняття політичних рішень органів місцевого самоврядування під впливом

перенесення на локальний рівень глобальних проблем (екологія, безпека, здоров'я, енергія тощо).

Аналіз досвіду Польщі та країн Балтії щодо застосування політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні дає змогу зробити такі узагальнення. Для цих держав характерним є її закріплення в системі місцевого самоврядування на рівні визначення: сутності місцевого самоврядування; принципів місцевого самоврядування; основних функцій, повноважень ключових суб'єктів цієї системи. Її забезпечення значною мірою здійснюється на основі реалізації вимог підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування за свою діяльність. Для цих держав характерним є закріплення вільного мандату депутатів місцевих рад.

У країнах Балтії у базових законах з питань місцевого самоврядування не передбачено застосування форм безпосередньої участі жителів адміністративно-територіальних одиниць у процедурах дострокового припинення повноважень виборних органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Це здійснюється представницькими органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Аналіз польського досвіду свідчить про розмежування засобів забезпечення політичної відповідальності для представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування: для перших – це місцевий референдум, для других – щорічне звітування та рішення про вотум довіри (передбачає участь місцевих жителів в обговоренні звіту). Поняття довіри є ключовим у регулюванні політичної відповідальності. Особливістю польської практики є окреме законодавче врегулювання питання місцевого референдуму на кожному з рівнів місцевого самоврядування та право його ініціювання жителями гміни, повіту, воєводства для дострокового припинення повноважень органу територіального самоврядування або вїята (бурмістра, президента міста). Це забезпечує можливість застосування політичної відповідальності на рівні представницької та безпосередньої демократії. Досвід Польщі щодо розширення кола учасників місцевих виборів за рахунок громадян ЄС розглядається нами як перспектива зміни масштабу територіального принципу у забезпеченні політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні в межах європейського адміністративного простору.

Узагальнення досвіду таких пострадянських країн, як: Білорусь, Грузія та Киргизія – виявило, що за однакових вихідних умов (радянське законодавство) в них сформувалися різні підходи до регулювання політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні. Однією з основних відмінностей є застосування імперативного (Білорусь) та вільного мандату (Грузія, Киргизія), які передбачають відмінності в побудові відносин представницьких органів

місцевого самоврядування з виборцями. Водночас спільним для цих трьох держав є закріплення на рівні принципів та визначення поняття місцевого самоврядування ознак політичної відповідальності як риси цієї форми публічної влади.

Для грузинського та киргизького законодавства характерним є застосування підходу Європейської хартії місцевого самоврядування до відповідальності органів місцевого самоврядування за свою діяльність. Інтерес становить досвід Киргизії щодо оцінювання ефективності діяльності органів державної виконавчої влади та окремих органів та посадових осіб місцевого самоврядування, складовою частиною якого є вимірювання «Індексу довіри населення», а також побудова державного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування, організація державного, незалежного, внутрішнього аудиту у цій сфері в Грузії. Для Білорусі специфіка регулювання політичної відповідальності визначається державницьким характером визначення системи місцевого самоврядування (Ради – органи місцевого самоврядування та представницькі державні органи, виконкоми – органи місцевого управління, діяльність голови регулюється законодавством про державну службу та про статус депутата місцевої ради). Таке бачення влади місцевого самоврядування визначає підхід до визначення ролі місцевого населення та його участі у процедурах регулювання відповідальності виборних органів та осіб місцевого самоврядування.

Сьогодні виникає питання подальшого розвитку влади місцевого самоврядування, його здатності відповідати на внутрішні та зовнішні виклики, забезпечення прав і свобод у сфері місцевого самоврядування в умовах зростання «присутності» громадян у процесі рішення питань місцевого значення.

Одним із найбільш дискусійних у розгляді політичної відповідальності є питання її співвідношення з іншими видами відповідальності. Аналіз наукових підходів та практичного досвіду підтверджує, що найчастіше цю відповідальність розглядають у взаємозв'язку з конституційною та кримінальною відповідальністю. Основними точками дотику між конституційною та політичною відповідальністю, як зазначають науковці, є спільність суб'єктів, підстав та санкцій, увага на політичному змісті оцінювання діяльності цих суб'єктів та політичному характері санкцій. Відсутність єдності поглядів на це питання підтверджується різними позиціями щодо співвідношення цих видів: політична – вид конституційної; конституційна – вид політичної; самостійність кожної з них; тотожність конституційної та політичної відповідальності. Таке розмаїття думок вочевидь

зумовлене відмінністю традицій побудови системи публічної влади, конституційної побудови системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування та подвійною природою самого конституціоналізму як політико-правової категорії. Усе це позначається на політичній відповідальності, змістовне наповнення якої має здебільшого концептуальний характер, а реалізація пов'язана з відповідними процедурами, які можуть здійснюватися в межах конституційної та кримінальної відповідальності. Це пояснює погляди на політичну відповідальність як конституційний обов'язок, а конституційну відповідальність -- як різновид, процедурну, правову форму, частину політичної відповідальності. Зазначене актуалізує важливість конституційно-правових засад місцевого самоврядування як джерела та основи регулювання політичної відповідальності у цій сфері.

Зв'язок політичної та кримінальної відповідальності на практиці виявляється у зверненні до суду як інстанції, яка має дати оцінку по суті політичному рішення, діям (бездіяльності), що розглядається як засіб підсилення спроможності державної системи забезпечити відповідальність суб'єктів владних повноважень в умовах поглиблення кризи безвідповідальності. В умовах неналежного забезпечення демократичного врядування, проблем реалізації принципу верховенства права така практика призводить до розгляду судової інстанції як засобу усунення політичних конкурентів за допомогою заміни політичної відповідальності кримінальною. Для місцевого самоврядування особливої уваги набуває питання подальшого утвердження політичної відповідальності як фактору розвитку регіональної та місцевої демократії. Основними критеріями розмежування політичної та кримінальної відповідальності є відокремлення випадків порушення закону (наприклад, корупційне правопорушення) від випадків політичних помилок та прорахунків (наприклад, невиконана програма, прийняття важливих політико-управлінських рішень без узгодження з позицією громади, порушення принципу підзвітності).

Розгляд історичних етапів розвитку відносин політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування розкриває еволюцію відносин між державною владою, органами місцевого самоврядування та місцевим населенням. Формування традиції регулювання політичної відповідальності розкривається на основі аналізу звичаїв, основних законодавчих актів, які діяли на українських землях у різні історичні періоди: Київська Русь, Велике князівство Литовське, Річ Посполита, Козацька держава, Російська імперія, УРСР. Аналіз цього досвіду підтверджує ключову роль держави у визначенні основ політичної відповідальності.



Основними засобами регулювання діяльності виборних осіб органів місцевого самоврядування у різні часи стали правила поведінки, вимоги до дисципліни та сумлінного виконання обов'язків депутатів представницьких органів, вимоги їх звітування перед місцевим населенням. До найбільш поширених інститутів політичної відповідальності, які запроваджувалися напередодні здобуття незалежності України, можна віднести інститут відкликання депутата місцевої ради та інститут наказів виборців. Хоча у різний час на території України були традиції вільного мандату, найбільш поширеною виявилася практика імперативного мандату, що значно вплинуло на подальший розвиток інституту політичної відповідальності. Попередній досвід дає змогу більш чітко усвідомити витоки її сучасної моделі, яка перейняла з минулого основні характерні риси, що підтверджується сучасними законодавчими основами місцевого самоврядування.

Аналіз різних джерел, що визначають законодавчі норми місцевого самоврядування в Україні, підтверджує висновок про визначеність конституційно-правових засад як умови для розвитку політичної відповідальності у цій сфері. Основними рівнями нормативно-правового регулювання питання політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування є міжнародний (передусім стандарти місцевого самоврядування), конституційний, законодавчий, локальний. Протягом останніх років були спроби ухвалення спеціального законодавчого акту з питання політичної відповідальності, в якому до основних її суб'єктів було віднесено різні категорії осіб, які претендують або займають виборні посади в органах місцевого самоврядування. Дослідження виявило можливі ризики для самостійності (у межах, визначених Конституцією та законами) органів місцевого самоврядування, які можуть нести зміни до Конституції України в контексті децентралізації влади, пов'язані з можливостями невинуватеного тиску на них з боку держави. Ідеться про необхідність утвердження у нових положеннях законодавства відносин держави та органів місцевого самоврядування на засадах адміністративного нагляду, без прихованих можливостей тиску органів державної влади на органи місцевого самоврядування.

Дослідження підтверджує висновок про найвищий рівень відображення політичної відповідальності на базовому рівні місцевого самоврядування – рівні територіальної громади. Основними її суб'єктами на цьому рівні є депутати та голова сільської, селищної, міської ради. Регулювання цієї відповідальності для депутата місцевої ради здійснюється передусім на основі його звіту перед виборцями та відповідальності за «доручення виборців». Вивчення практики звітування депутатів у територіальних громадах,

враховуючи досвід об'єднаних територіальних громад та зарубіжний досвід, дозволяє зробити висновок про необхідність її перегляду. Пропонується перейти від звітування депутата місцевої ради перед виборцями до звітування перед радою за участю членів громади, що дозволить підвищити дієвість принципу підзвітності, підсилити роль звітування як засобу зв'язку з громадою. У питанні виконання депутатом місцевої ради доручень виборців, на нашу думку, доцільною є відмова від програм виконання доручень виборців депутатами місцевих рад (відмова від розподілу коштів на розсуд депутата відповідної ради). Більш відповідним тут є застосування проєктного підходу: пропозиція певних проєктів від органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, громадських об'єднань, членів громади та голосування за них членів громади. Роль депутата у цій процедурі полягає у сприянні виділенню коштів на реалізацію таких проєктів вже за результатами їх відбору громадою. Крім того, пропонуємо розвивати такий напрям діяльності депутата місцевої ради, як просування та втілення петицій членів територіальної громади, що також дозволить розвивати зв'язки депутата з місцевими жителями, забезпечити діалог між ними. Запровадження зазначених змін дозволить зосередити увагу на таких питаннях діяльності депутата, як: розробка проєктів певних рішень, пропозицій до програм розвитку, удосконалення процедур, інструментів участі громадян у місцевому самоврядуванні, формування компетентностей здійснення представницької функції в умовах сучасних стандартів місцевої демократії.

Основним засобом реалізації політичної відповідальності депутата місцевої ради, визначеним українським законодавством, є відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, яке може ініціювати місцева організація політичної партії або громадяни України – виборці). Посилення ролі політичних партій як ключових суб'єктів процедури народної ініціативи зменшує роль виборців у відкликанні депутатів місцевих рад, що спричиняє послаблення зв'язків між депутатами та виборцями через послаблення представницької функції депутата як представника інтересів громади. Аналіз змін до виборчого законодавства, законодавства з питань статусу депутата місцевої ради, запроваджених останнім часом, свідчить про те, що зміщення акцентів із «виборця» на «політичну партію» не змінює практику орієнтування на імперативний мандат у процесі регулювання політичної відповідальності. Дослідження підтверджує актуальність забезпечення політичної відповідальності на регіональному рівні, що зумовлюється орієнтуванням на розширення самостійності, зміцнення спроможності місцевого самоврядування на всіх рівнях його функціонування.

Головна посадова особа територіальної громади – сільський, селищний, міський голова є головним суб'єктом політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування України. Ця відповідальність закріплюється персональною відповідальністю голови за результати його діяльності та можливістю дострокового припинення його повноважень територіальною громадою. Процедурою дострокового припинення повноважень голови, безпосередньо пов'язаною з політичною відповідальністю, є народна ініціатива. Якщо порядок здійснення народної ініціативи законодавчо врегульований, то підстави для її застосування відносно голови сільської, селищної, міської ради не визначені. Залежно від того, чи є він самовисуванцем, або його було обрано від відповідної політичної партії, визначається головний суб'єкт прийняття рішення про дострокове припинення його повноважень за народною ініціативою – політична партія або відповідна рада. Іншим способом дострокового припинення повноважень голови є рішення місцевого референдуму або рішення ради. У цьому випадку такі підстави визначені (порушення Основного закону, законів України, прав та свобод громадян, нездійснення повноважень). На наш погляд, більш логічним було б розглядати місцевий референдум як основну організаційну форму дострокового припинення повноважень відповідного голови, який би передбачав й інші підстави для його проведення, як-от то втрату довіри (членів громади) виборців.

Аналіз підстав для дострокового припинення повноважень голови сільської, селищної, міської ради дозволяє говорити про проблему змішування процедур забезпечення відповідальності з переліком мотивів їх припинення. Важливим аспектом у регулюванні відповідальності голови з боку місцевої ради є повноваження цього представницького органу приймати рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові, що також має зв'язок із політичною відповідальністю. Підконтрольність, підзвітність, відповідальність голови перед територіальною громадою реалізується також на основі інституту присяги та обов'язку звітувати перед громадою. Вивчення практики такого звітування в Україні підтверджує висновок про неналежне функціонування механізму звіту, що зумовлює потребу перегляду підходів до нього як одного зі способів регулювання відповідальності голови та каналу зв'язків з громадою. Одним із варіантів оновлення цієї практики є пропозиція здійснювати щорічне звітування голови за стан справ у громаді перед радою та за участю членів громади. Крім того, враховуючи особливість ролі голови у діяльності виконавчих органів ради, пропонується поєднати у цьому звіті й звіт про діяльність виконавчих органів ради. Основні деталі щодо здійснення цього

звіту розкрито у відповідному параграфі. Вивчення статуту як одного з основних актів локальної нормотворчості на предмет регламентації звіту голови відповідної ради дозволяє зазначити про необхідність удосконалення відповідних статутів на предмет регулювання процедур підконтрольності та звітування головної посадової особи територіальної громади.

Досвід громадського контролю у сфері місцевого самоврядування розглядається в нашій роботі на основі класифікації його основних форм: організаційних (громадські ради, наглядові ради, муніципальний омбудсмен); перевірки (експертиза, атестація депутатів місцевих рад, перевірка витрачання коштів депутатських фондів, оцінювання доступу до публічної інформації, прозорості ради, моніторинг способу життя суб'єктів владних повноважень, рейтинг мерів щодо виконання передвиборчих програм); індексів як форм оцінювань показників діяльності (індекс публічності місцевого самоврядування, індекс демократичного розвитку областей, індекс розвитку демократії, індекс демократичності міст); стандартизації процедур, правил поведінки (звітування, доступ до публічної інформації, забезпечення прозорості та підзвітності, етичні кодекси, правила поведінки депутатів місцевих рад).

Підтверджується важливе значення практики вимірювання окремих індексів, що є показником розвитку місцевої демократії. Вона виявляє недоліки функціонування влади місцевого самоврядування, що знаходить вихід в особливому запиті суспільства на відкритість, доступність інформації про рішення та дії органів та виборних осіб місцевого самоврядування. Такі форми спостереження розглядаються нами як один із інструментів моніторингу рівня відповідності їх діяльності очікуванням жителів громади. Громадський контроль загалом є засобом легітимації влади цих органів та осіб.

Розширення практики громадського контролю, підвищення його ефективності, зокрема через зменшення суб'єктивності оцінювання, пов'язується нами з конкретизацією, визначенням чітких критеріїв такого оцінювання. Найбільш показовими, на наш погляд, є індикатори якості життя у відповідній територіальній громаді, що розкриваються через якість послуг медичних, освітніх комунальних закладів, адміністративних та соціальних послуг, послуг місцевого транспорту, благоустрою території, доріг та ін. Відповідно підтверджується важливість громадського контролю для оцінювання як політичного, так і управлінського аспектів політичної відповідальності. Громадський контроль дозволяє розкрити значення контролюючої функції політичної відповідальності. Його розгляд не як засобу недовіри суспільства до влади, а як засобу взаємодії та діалогу громадськості та органів місцевого самоврядування є тим кутом зору, який забезпечує

утвердження належного врядування на місцевому рівні та підсилює роль політичної відповідальності у цьому процесі.

Позитивний вплив громадського контролю на розвиток місцевого самоврядування виявляється в можливостях його впливу: на реалізацію принципів гласності, підконтрольності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; управлінську інституціоналізацію громади; розвиток діалогових форм участі громадськості у місцевому самоврядуванні; зниження ризику застосування протестних форм дій громадян у цій сфері; розвиток адміністративних процедур за напрямом взаємодії громадськості та адміністрації, що значною мірою розкриваються через громадський контроль (експертиза, атестація, оцінка публічності діяльності, моніторинг способу життя суб'єктів владних повноважень).

Аналіз європейських стандартів місцевого самоврядування виявив риси формалізації політичної відповідальності у документах з питань розвитку інституту місцевого самоврядування, участі у цій сфері, демократичного врядування на місцевому рівні, поведінки осіб, залучених до місцевого самоврядування. Цей вид відповідальності прослідковується на рівні визначення самого поняття «місцеве самоврядування» та ролі субсидіарності для визначення її меж. Крім того, розкрито такий аспект політичного змісту відповідальності органів місцевого самоврядування, як відповідальність за реалізацію повноважень з урахуванням можливостей та обмежень їх адаптації до місцевих умов. Перелік та зміст цих стандартів підтверджує нашу думку щодо необхідності перегляду основних принципів місцевого самоврядування в Україні, зокрема стосовно «гласності», який пропонується замінити принципом «відкритості». Прослідковується тісний зв'язок принципів демократичного врядування на місцевому рівні та політичної відповідальності (чесне проведення виборів, представництво та участь, чутливість до вимог та очікувань громадян, відкритість та прозорість, етична поведінка, підзвітність). Ці принципи, на наш погляд, мають закладатися в основу методології оцінювання рівня відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед місцевим населенням за критерієм політичного зв'язку з громадою та відповідності їх діяльності її потребам та очікуванням. Закріплення цієї відповідальності на рівні регіонального самоврядування розкривається передусім через визначення поняття регіонального самоврядування та підкреслення відповідальності його органів перед місцевим населенням, яке їх обирає. Загалом можна говорити про зростаюче значення політичного аспекту відповідальності місцевого та регіонального самоврядування на рівні принципів, механізмів та заходів, що визначаються

європейськими документами у цій сфері. Також слід відзначити тенденцію до більш чіткого закріплення політичної відповідальності за виконавчими органами місцевого самоврядування та визначення більш ефективної системи нагляду за ними з боку місцевих рад. Це відображено, наприклад, у зазначенні необхідності отримання схвалення народу на звільнення керівних осіб цих органів, яких він обирає. Ключовим питанням побудови відносин громадськості та органів місцевого самоврядування в межах поглиблення місцевої демократії є інструмент політичного звітування цих органів перед місцевим населенням та громадського моніторингу, оцінювання їх діяльності, забезпечення її повної участі у процесі прийняття рішень.

Основними засобами регламентації стандартів поведінки виборних осіб цих органів є кодекси поведінки (визначають чітку модель поведінки) та кодекси етичних норм (визначають загальні принципи поведінки). Наявні європейські стандарти місцевого самоврядування підтверджують висновок про політичну відповідальність виборних осіб місцевого самоврядування, яка реалізується через принцип та механізм підзвітності цих осіб перед виборцями. На внутрішньому рівні підзвітність контролюється за допомогою кодексів етики, на зовнішньому – аудиту, громадського контролю. Для української практики важливим є врахування рекомендації прийняття місцевими радами кодексів поведінки. Сучасні вимоги доцільно розглядати як основу для моніторингу поведінки голів та депутатів місцевих рад. На нашу думку, ці кодекси мають належати до основних інструментів забезпечення політичної відповідальності виборних осіб.

Дослідження впливу дискреційної влади на відповідальність дозволила отримати нові знання стосовно втілення концепту «діяльність під власну відповідальність в інтересах місцевого населення». Відповідно дискреційну владу місцевого самоврядування розкрито як спосіб волевиявлення органів місцевого самоврядування з втілення інтересів місцевого населення. Їх дискреційні повноваження розкриваються у контексті забезпечення народного суверенітету на основі рівноваги державних та місцевих інтересів. Вивчення законодавства на предмет наявності власного розсуду в реалізації вимог підконтрольності, підзвітності та відповідальності виявило існування низки дискреційних норм, які заважають реалізації політичної відповідальності голови та депутатів місцевої ради. Одним з інструментів виявлення та врегулювання таких норм власного розсуду може стати методика визначення дискреційних норм відповідальності, основними аспектами розгляду якої є: конкретність встановлення суб'єкта відповідальності; чіткість вимог процедури, змісту звітування та публічності результатів їх діяльності;

встановлення наслідків за порушення вимог до здійснення повноважень, а також вимог до поведінки виборних осіб. Для забезпечення політичної відповідальності також запропоновано основні принципи поведінки виборних осіб місцевого самоврядування в умовах дискреційних повноважень: відповідність дій та рішень запитам і потребам місцевого населення; баланс державних та місцевих інтересів, інтересів усіх учасників прийняття рішень з питань місцевого значення; дієвість у міжвиборчий період – як час ефективної, результативної діяльності з представлення та реалізації інтересів місцевого населення; підвищення авторитету та іміджу влади місцевого самоврядування; відкритість; підзвітність та відповідальність перед громадою. Такий підхід до розгляду дискреційних повноважень дає змогу розрити їх потенціал з точки зору можливостей самостійного, незалежного та відповідального здійснення місцевої політики (свободи вибору рішення, дії з управління та регулювання публічних питань в інтересах місцевого населення), забезпечення її чутливості до потреб місцевого населення. Це також дозволяє вийти за межі більш традиційного розгляду таких повноважень, як фактор деморалізації влади.

Враховуючи сучасні підходи до управління в публічній сфері та особливу роль політичної відповідальності як регулятора поведінки виборних осіб місцевого самоврядування, обґрунтовуємо необхідність побудови моделі інституціональної поведінки «людини публічної». Ця модель значною мірою орієнтована на врахування представницького характеру діяльності органів місцевого самоврядування, голови та депутатів місцевої ради. Формування цієї моделі спирається: на трансверсальність професійного навчання; наповнення навчальних програм та курсів освітньої галузі «Публічне управління та адміністрування» навчальним контентом за вектором відповідальності публічної влади (юридичної, політичної, соціальної); розвиток практики кодексів поведінки як одного з основних інструментів регулювання та оцінювання діяльності виборних осіб місцевого самоврядування; управління репутацією органів та посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі е-репутацією.

Так, стосовно трансверсальності професійного навчання мова йде про формування трансверсальних умінь та навичок як складника їх професійної компетентності, зокрема інноваційності, критичності мислення, комунікації, у тому числі з активним та етичним використанням інформаційно-комунікаційних технологій, колективного прийняття рішень на основі діалогу, доброчесності, громадянської та політичної участі. В орієнтуванні освітнього контенту на відповідальність основна увага звертається на формування цінностей філософії «служіння публічним інтересам» як засобу власної успішної самореалізації та

внеску у забезпечення суспільних інтересів. Підтверджено роль політичної відповідальності як характерної риси управління в публічному секторі зокрема й у місцевому самоврядуванні. В управлінні репутацією особливу увагу пропонується звернути на управління моральною репутацією. З цією метою визначено основні критерії оцінювання та управління репутацією: вертикальні, горизонтальні, діалогові форми комунікаційних зв'язків з громадою; моніторинг поведінки; процедури прозорості, підзвітності, відповідальності; реагування на нові загрози та ризики; підтримка та заохочення відповідальної поведінки. Відповідно актуалізується питання формування компетентності з управління репутацією як засіб підвищення рівня професійності виборних осіб цих органів. Європейський досвід з управління репутацією органів місцевого самоврядування дозволяє розглядати управління моральною репутацією, зокрема з використанням інструментів управління е-репутацією, як сучасну форму управління політичною відповідальністю.

Отримані наукові знання покладено в основу обґрунтування ціннісно-цільової концепції політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування. Стрижнем цієї концепції є ідея зміцнення підвалин моральної сутності держави, державної влади, влади місцевого самоврядування, публічного управління, орієнтованих на суспільне благо та справедливість. Це передбачає перехід від «відносин влади не з виборцями» до «відносин влади з громадськістю (громадянами)», що матиме наслідком перехід від відповідальності перед виборцями до відповідальності перед громадськістю (громадянами). Утвердження політичної відповідальності розглядається через конституційні норми, стандарти місцевого самоврядування та принципи публічного управління. Відповідно пропонується закріпити концепт політичної відповідальності на конституційному рівні, що забезпечить єдність підходу до його визначення в базовому законі у сфері місцевого самоврядування. Таке бачення сприятиме гармонізації конституційної та політичної відповідальності, балансу доктринального та правового характеру останньої. Крім територіального принципу та принципу субсидіарності, для політичної відповідальності підкреслюється також важливість принципу розсудливості та передбачливості.

Основним критерієм політичної відповідальності для органів і виборних осіб місцевого самоврядування є її вплив на соціальну ефективність публічного управління у сфері вирішення питань місцевого значення. Для оцінювання рівня політичної відповідальності пропонується введення «Індексу надійності влади» як показника відповідності діяльності органів місцевого самоврядування та їх виборних осіб інтересам і очікуванням членів громади.



Особливої уваги потребує врахування впливу політичної відповідальності на забезпечення діалогу громади та органів місцевого самоврядування з питань визначення стратегії розвитку території, пріоритетності проблем, розв'язання яких має забезпечити прогресивні зміни. Політична відповідальність актуалізує значення стратегічного бачення ризиків та перспектив розвитку управління публічними справами в інтересах місцевого населення для органів місцевого самоврядування. Досягнення цього розглядається нами в контексті формування основних професійних компетентностей виборних осіб місцевого самоврядування, відповідальних за політико-управлінські рішення у цій сфері.

Тож політична відповідальність є важливою характеристикою культури управління у сфері місцевого самоврядування, пріоритетом якої є розширення позитивного простору відповідальності – орієнтування на прищеплення цінності свідомої відповідальної поведінки.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авакьян С. А. Конституционное право России : учеб. курс: в 2 т. Москва : Юристъ, 2005. Т. 1. 719 с.
2. Авер'янов В. Дискреційна влада / *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.». 1998. Т. 2: Д - Й. 744 с. URL: [https://leksika.com.ua/13570909/legal/diskreysiyna\\_vlada](https://leksika.com.ua/13570909/legal/diskreysiyna_vlada)
3. Авилов В. В. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук. : 12.00.02. Белгород, 2011. 23 с. URL: <https://www.dissercat.com/content/konstitutsionno-pravovaya-otvetstvennost-organov-i-dolzностnykh-lits-mestnogo-samoupravlen-1>
4. Агапонов А. К. Политическая и социальная ответственность в государственном и муниципальном управлении. *Государственное и муниципальное управление. ученые записки СКАГС*. 2008. № 3. С. 16–40. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/politicheskaya-i-sotsialnaya-otvetstvennost-v-gosudarstvennom-i-munitsipalnom-upravlenii/viewer>
5. Агапонов А. К. Проблемы ответственности региональной политической власти в современной России: политологический анализ, технологии формирования и реализации : автореф. дис. на соискание уч. степени д-ра полит. наук : 23.00.02. Ростов-на-Дону, 2003. 52 с. URL: <https://www.dissercat.com/content/problemy-otvetstvennosti-regionalnoi-politicheskoi-vlasti-v-sovremennoi-rossii-politologiche>
6. Адашис Л. І. Зв'язок депутатів із виборцями: політична відповідальність чи імперативний мандат? *Вісник АМСУ. Серія: «Право»*. № 2 (13). 2014. С. 39–46. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup\\_2014\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2014_2_6)
7. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько та ін. Вид. 2-ге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
8. Аналітична записка механізми мінімізації корупції в реалізації державного контролю та нагляду за довіллям. USAID, 2018. 85 с. URL: [https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Analytical-note\\_Ecology-Final.pdf](https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Analytical-note_Ecology-Final.pdf)
9. Андрусак Т. Г. Крайова конституція для Галичини 1850, Крайовий статут для Королівства Галиції і Лодомерії з Великим князівством Краківським з незалежним правилом виборів до Крайового сейму / *Енциклопедія історії України*: Т. 5: Кон - Кю / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ : «Наукова думка», 2008. 568 с. URL: [http://www.history.org.ua/?termin=Kraiova\\_Konstitutsiya\\_Dlya\\_Galichini\\_1850](http://www.history.org.ua/?termin=Kraiova_Konstitutsiya_Dlya_Galichini_1850) (дата звернення: 07.07.2020).

10. Антонович В. Б. Про козацькі часи на Україні. Кимів: Дніпро, 1991. 238 с.
11. Апель Карл-Отто Обґрунтування етики відповідальності / пер. Л. Ситниченко. Першоджерела комунікативної філософії. Київ : Либідь, 1996. С. 46–60. URL: [http://shron1.chtyvo.org.ua/Apel\\_Karl-Otto/Obgruntuvannia\\_etyky\\_vidpovidalnosti.pdf](http://shron1.chtyvo.org.ua/Apel_Karl-Otto/Obgruntuvannia_etyky_vidpovidalnosti.pdf)
12. Арендт Х. Банальность зла. Эйхман в Иерусалиме. Москва : Издательство «Европа», 2008. 424 с. (Холокост). URL: [http://www.pseudology.org/evrei/Arendt\\_Banalnost\\_Zla2.pdf](http://www.pseudology.org/evrei/Arendt_Banalnost_Zla2.pdf)
13. Арендт Х. Лекции по политической философии Канта. СПб. : наука, 2011. 303 с.
14. Арістотель Нікомахова етика / пер. з давньогрецької В. Ставнюк. Київ : «Аквілон-Плюс», 2002. 480 с. URL: [http://am.history.univ.kiev.ua/Nikomakhova\\_etyka.pdf](http://am.history.univ.kiev.ua/Nikomakhova_etyka.pdf)
15. Армаш Н. О. Принципи реалізації дискреційних повноважень державними політичними діячами. *Держава та регіони. Серія : Право*. 2014. № 4. С. 19–25. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/drp\\_2014\\_4\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/drp_2014_4_6)
16. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций ; 3-е изд., доп. Москва : Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. 584 с.
17. Багдасарян В. Політична відповідальність. Что такое «политическая ответственность». Ч. 1. 18.03.2016. URL: <http://www.pov.com.ua/chto-takoe-polit-otvetstvennosty/?lang=ua>
18. Балабан Р. Концепції мотивації політичної діяльності / *Політична наука в Україні. 1991–2016* : у 2 т. Т. 2. Теоретико-методологічні засади і концептуальні підсумки вітчизняних досліджень / НАН України, Ін-т політ. і етнонац. досліджень ім. І. Ф. Кураса ; редкол. : О. Рафальський (гол.), М. Кармазіна, О. Майборода; відп. ред. і упоряд. О. Майборода. Київ : Парлам. вид-во, 2016. 704 с.
19. Балан С. Політична відповідальність у процесі здійснення державної влади. *Наук. зап. Ін-ту політ. і етнонац. дослідж.* 2006. Вип. 30, кн. 2. С. 23–33. URL: [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/balan\\_politychna.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/balan_politychna.pdf)
20. Балібар Е. Про «конституцію» Європи. Криза і нові потенційності. URL: <http://www.ji.lviv.ua/n39texts/balibar.htm>
21. Балуцька Л. Сутність політичної відповідальності: часова тривимірність та суб'єктно-об'єктні особливості. *Вісник Львівського ун-ту. Серія філос.* 2011. Вип. 14. С. 166–174 <http://publications.lnu.edu.ua/bulletins/index.php/filos/article/viewFile/843/871>

22. Басиев М. С. К вопросу о концепции конституционно-правовой ответственности. *Право и политика*. 2006. № 9. С. 19–29.
23. Белкін Л. Система місцевого самоврядування у Польщі як модель децентралізації в Україні. *Публічне право*. 2016. № 4 (24). С. 76–83. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp\\_2016\\_4\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_4_11) (дата звернення: 26.03.2020).
24. Білоус Н. О. Магістрат / *Енциклопедія історії України*: Т. 6: Ла-Мі / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. – Київ : «Наукова думка», 2009. 790 с. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Magistrat> (дата звернення: 06.07.2020).
25. Боголейко А. М., Василевич Г. А. Конституционно-правовая ответственность в Республике Беларусь и зарубежных странах : учеб. пособие / Минск : Вышэйшая школа, 2016. 287 с.
26. Бойко І. Й. Історико-правова оцінка інкорпорації західно-українських земель до складу австрійської імперії у другій половині XVIII століття. *Проблеми законності*. 2019. Вип. 145. С. 8–22.
27. Бойко І. Й. Місце і роль Галичини у державно-правовій системі Австрії та Австро-Угорщини 1772–1918 рр. *Альманах права*. 2017. Вип. 8. С.41–48.
28. Бондаренко В. Д., Яцук В. А. Відповідальність органів місцевого самоврядування в Україні : наук. розробка. Київ : НАДУ, 2013. 52 с.
29. Бондаренко І. С. Оптимізація владно-управлінських відносин в умовах реформування політичної системи в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2010. 23 с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Avtoferat/8acbd0b2-fb0d-4cad-843d-a639b0f71df8.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Avtoferat/8acbd0b2-fb0d-4cad-843d-a639b0f71df8.pdf)
30. Бондарчук М. М. Філософсько-правове обґрунтування взаємозалежності принципів «свобода» та «відповідальність». *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 1. С. 286–288.
31. Бородін Є. І., Тарасенко Т. М. Визначення відповідальності в місцевому самоврядуванні в Україні: законодавчий аспект. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5 (8–9). С. 56–65. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/341/343>
32. Бородін Є. І., Тарасенко Т. М. Гуманізація системи професійного навчання публічних службовців: сутність та напрями розвитку. *Гуманізація публічної служби в Україні: науково-практичні засади* : колект. моногр. / С. М. Серьогін та ін. ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. С. 186–194.

33. Бородін Є. І., Тарасенко Т. М. Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 5 6 (19–20). С. 65–75. <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/168>
34. Бородін Є. І., Хожило І. І., Тарасенко Т. М. Перспективи розвитку системи професійного навчання публічних службовців в Україні. *Публічна служба* : навч. посіб. / С. М. Серьогін та ін. ; за заг. ред С. М. Серьогіна. Дніпро : Грані, 2018. с. 268–277.
35. Бублій М. П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. *Міжнародний науковий журнал*. 2016. № 5 (1). С. 14–18. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj\\_2016\\_5%281%29\\_\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2016_5%281%29__5)
36. Буковина: Суд скасував рішення Мамаївської ТВК щодо відкликання депутата. *Опора*. 4 лип. 2017 р. URL: <https://www.oporaua.org/vybory/44434-bukovyna-sud-skasuvav-rishennia-mamaivskoi-tvk-shchodo-vidklykannia-deputata>
37. Бутирська Т., Дзвінчук Д. Теоретико-методологічні основи державного будівництва : монографія. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2017. 176 с.
38. Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии. *Муниципальная экономика*. 2014. № 1. С. 2–14.
39. В Олександрії «зірвали» засідання територіальної виборчої комісії. Голос громади. Новини Олександрійщини 24.03.2017. URL: <http://golosgromadu.info/v-oleksandriyi-zirvaly-zasidannya-terytorialnoyi-vyborchoyi-komisiyi/>
40. Василевич Г. А. Конституционно-правовая ответственность – особый вид юридической ответственности в Республике Беларусь / *Выбранные научовыя працы Беларускага дзяржаўнага ўніверсітэта*: у 7 т. Т. 3. Юрыспрудэнцыя. Эканоміка. Міжнародныя адносіны. Мінськ : БДУ, 2001. С. 54–66. URL: [https://law.bsu.by/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5186&Itemid=7](https://law.bsu.by/index.php?option=com_content&view=article&id=5186&Itemid=7)
41. Васильківська селищна об'єднана територіальна громада <https://vasilkivska.otg.dp.gov.ua/ua#> (дата звернення: 04.04.2020).
42. Васильченко О. Ю. Розвиток інституту народного представництва в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Київ, 2017. 238 с. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/137/files/2f526747-2256-4f31-ad31-53c20a664a3a.pdf>
43. Васильченко С., Ковтунець В. Пропозиції щодо удосконалення Виборчого Кодексу України. Місцеві вибори: забезпечення належного представництва територіальних громад та принципи визначення кількісного

складу місцевих рад. Децентралізація. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/554/10.03.2020\\_VK\\_AS.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/554/10.03.2020_VK_AS.pdf) (дата звернення: 15.05.2020).

44. Вебер М. Покликання до політики / Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / пер. з нім. О. Погорілий. Київ : Основи, 1998. 534 с.

45. Венгер В. М. Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу верховенства права. *Наукові записки. Юридичні науки*. Т. 144–145. 2013. С. 49–54. URL: [file:///C:/Users/Admin/AppData/Local/Temp/NaUKMAun\\_2013\\_144-145\\_13.pdf](file:///C:/Users/Admin/AppData/Local/Temp/NaUKMAun_2013_144-145_13.pdf)

46. Верхньодніпровська міська ОТГ об'єднана територіальна громада Дніпропетровської області <https://vdn.otg.dp.gov.ua/ua/rishennya-vukonkomu?&key=%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82><https://vasilkivska.otg.dp.gov.ua/ua#> (дата звернення: 04.04.2020).

47. Виборчий Кодекс України : Закон України від 19 груд. 2019 р. № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>

48. Висновок до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо підстав дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської ради), реєстр. № 9178 від 5 жовт. 2018 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=64759](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=64759)

49. Висновок щодо Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», м. Страсбург, 24 жовтня 2017 р. CELGR/LEX(2017) 2. Центр експертизи реформ місцевого самоврядування. 29 с. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/40681.pdf> (дата звернення: 30.03.2018).

50. Відкликання депутатів: рішення луцького суду залишили в силі. Волинь Post. 25 жовт. 2018 р. URL: <http://www.volynpost.com/news/105789vidklykannia-deputativ-rishennia-luckogo-sudu-zalyshyly-v-syli>

51. Віліжінський В. М. Відтворення національних традицій врядування в системі місцевого самоврядування України : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Одеський регіональний інститут державного управління Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Одеса, 2019. 237 с. URL: [http://www.oridu.odessa.ua/8/4/doc/dis\\_vil2.pdf](http://www.oridu.odessa.ua/8/4/doc/dis_vil2.pdf)

52. Вовк О. Й. Реформа самоврядування в українських містах Галичини у складі Австро-Угорської імперії другої половини XIX століття. *Науковий*

*вісник Ужгородського національного університету. Серія Право.* 2018. Вип. 52. Т. 1. С. 7–12. URL: [http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.52/part\\_1/3.pdf](http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.52/part_1/3.pdf)

53. Вольман Хельмут Пути развития и стимулы к реформам в муниципальных системах европейских стран. *Munitsipal'naya Rossiya*. 2013. № 4. Май (Mai). 12 p.

54. Ворона П. В. Методологічні підходи щодо визначення рівня впливу органів місцевого самоврядування на регіони. *Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади* : матеріали VI всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 22 листоп. 2011 р. Полтава : ПолтНТУ, 2011. С. 104–107.

55. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади : монографія. Полтава : ПУЕТ, 2012. URL: <http://dspace.puet.edu.ua/handle/123456789/1710>

56. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування 1985 р. Муніципальне право України. URL: <https://sites.google.com/site/igroupteamsite/municipalne-pravo-ukraieni/vsesvitna-deklaracia-miscevogo-samovraduvanna-1985r>

57. Габінет Д. А. Адміністративно-правові засади виборів у Республіці Польща. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право.* 2016. Вип. 37. Т. 1. С. 59–63. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/16070/1/%D0%90%D0%94%D0%9C%D0%86%D0%9D%D0%86%D0%A1%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%A2%D0%98%D0%92%D0%9D%D0%9E-%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9E%D0%92%D0%86%20%D0%97%D0%90%D0%A1%D0%90%D0%94%D0%98%20%D0%92%D0%98%D0%91%D0%9E%D0%A0%D0%86%D0%92%20%D0%A3%20%D0%A0%D0%95%D0%A1%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%86%D0%A6%D0%86%20%D0%9F%D0%9E%D0%9B%D0%AC%D0%A9%D0%90.pdf>

58. Гайдученко С. О. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку організаційної культури публічного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Харків. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Харків, 2016. 40 с.

59. Галіахметов І. А. Кожушко С. І. Основні засади та принципи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект. *Вісник Вищої ради юстиції.* № 2 (6) 2011. С. 135–47.

60. Галунько В. В., Милько В. І. Людина і держава : Монографія. Київ : Університет «Україна», 2014. 158 с. URL: [http://sipl.com.ua/?page\\_id=608](http://sipl.com.ua/?page_id=608)

61. Гарипов Р. Ф. К вопросу о мерах политической ответственности. *Scientific research and their practical application. Modern state and ways of development*. SWorld. 1–12 october 2013. Доклад Юридические и политические науки Политические институты и процессы. URL: <https://www.sworld.com.ua/konfer32/50.pdf>

62. Гарипов Р. Ф. Основания политической ответственности российских губернаторов. *Вестник Пололжского института управления*. 2016 № 5 (56). С. 23–28.

63. Гарипов Р. Ф., Зазнаев О. И. Политическая ответственность главы региона в современной России. *Известия Саратовского университета. Нов сер. Сер. Социология. Политология*. 2013. Т. 13, Вып. 2. С. 50–53.

64. Гельсінська декларація регіонального самоврядування : прийнята на Конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, 28 черв. 2002 р. *Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. / пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана*. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 31–39. URL: <https://radaprogram.org/sites/default/files/publications/decentralization.pdf>

65. Генон Рене Кризис современного мира. перевод Наталии Мелентьевой. Генон Рене. / пер. Н. Мелентьевой. Книги онлайн. URL: [https://www.koob.ru/genon/krisis\\_sovremennogo\\_mira](https://www.koob.ru/genon/krisis_sovremennogo_mira)

66. Гецко В. В. Коституційно-правова відповідальність народних депутатів України та депутатів місцевих рад: проблеми теорії та практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород. нац. ун-т. Ужгород, 2015. 19 с.

67. Глизь Ю. І. Київська міська дума: виборці, гласні та виборчі практики (1871 р.–початок ХХ ст.). Проблеми історії України ХІХ–початку ХХ ст. 2013. Вип. 22. С. 174–192. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Piu19-20\\_2013\\_22\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Piu19-20_2013_22_3)

68. ГО «Інститут реформ та інновацій» розробила законопроект, що підсилить роль територіальних громад. Порівняльна таблиця до законопроекту Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо посилення ролі територіальних громад у місцевому самоврядуванні. URL: <https://gurt.org.ua/news/informator/46131/>

69. Гоббс Т. Левіафан І. / пер. з англ. Київ; Дух і Літера, 2000. 606 с. URL: <http://aps-m.org/wp-content/uploads/2017/03/%D0%B3%D0%BE%D0%B1%D0%B1%D1%81.pdf>

70. Голинська Х. О. Партійно-політична відповідальність: зарубіжний та український досвід : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : 23.00.02. Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2010. 18 с.



71. Голубева А. Е. Управление репутацией органов государственной власти: применение новых информационных технологий. *Евразийский Союз Ученых (ЕСУ) №5 (74)*. 2020. С. 58–60. URL: <https://euroasia-science.ru/politicheskie-nauki/upravlenie-reputaciej-organov-gosudarstvennoj-vlasti-primenenie-novyx-informacionnyx-technologij-58-60/>

72. Гонюкова Л. В. Політичні партії як суб'єкти державної політики в сучасній Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2010. 36 с.

URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%93%D0%BE%D0%BD%D1%8E%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%9B.%20%D0%92.\\$](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%93%D0%BE%D0%BD%D1%8E%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%9B.%20%D0%92.$)

73. Горбатенко В. П. Институт / *Великий енциклопедичний юридичний словник* / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2007. С. 336.

74. Горбунова Л. Ключові компетенції у транснаціональному освітньому просторі: визначення та імплементація. *Філософія освіти*. 2016. № 2. С. 97–117. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/PhilEdu\\_2016\\_2\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/PhilEdu_2016_2_10)

75. Городовое положение 16 июня 1870 г. Хрестоматия по истории СССР. 1861–1917. Москва : Просвещение, 1990. С. 87–90. URL: <http://istmat.info/node/33410>

76. Городское положение (1892 г.). Свод законов Российской Империи. Т. 2. Кн. 1. М., 1910. С. 281–304. URL: <http://emsu.ru/lm/monf/library/MUN4/6.htm>

77. Горячее судебное заседание по делу Дмитрия Пучкина завершилось отказом в удовлетворении иска депутата. URL: <https://erc-kp.com.ua/news/2014> (дата звернення: 02.04.2020).

78. Государство справедливости – праведное государство (от теории к проекту) / С. С. Сулакшин и др.; Москва : Наука и политика, 2018. 512 с.

79. Гошовська В. А., Сущенко Т. І., Лелеченко А. П. Організація роботи міського голови: навч.-метод. матеріали. Київ : НАДУ, 2015. 48 с.

80. Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства 21 апреля 1785 г. Выверено по изданию : Российское законодательство X–XX вв. : в 9 т. Т. 5. *Законодательство периода расцвета абсолютизма*. Отв. ред. Е. И. Индова. Москва, Юридическая литература, 1987. URL: [http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/dv\\_gram.htm](http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/dv_gram.htm)

81. Грінь А. А. До питання про зміст дискреційних повноважень органів виконавчої влади. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 4. С. 102–106. URL: <http://nvppp.in.ua/vip/2016/4/26.pdf>

82. Грובהва В. П. Система місцевого самоврядування в Польщі: перспективи використання досвіду в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Вип. 31. Т. 1. С. 78–82. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/4351/1/%D0%A1%D0%98%D0%A1%D0%A2%D0%95%D0%9C%D0%90%20%D0%9C%D0%86%D0%A1%D0%A6%D0%95%D0%92%D0%9E%D0%93%D0%9E%20%D0%A1%D0%90%D0%9C%D0%9E%D0%92%D0%A0%D0%AF%D0%94%D0%A3%D0%92%D0%90%D0%9D%D0%9D%D0%AF%20%D0%92%20%D0%9F%D0%9E%D0%9B%D0%AC%D0%A9%D0%86.pdf>

83. Гулик А. Г. Межі втручання суду в дискрецію суб'єкта владних повноважень. *Закарпатські правові читання*. 2017. Т. 1. С. 149–152. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/13577/1/МЕЖІ%20ВТРУЧАННЯ%20СУДУ%20В%20ДИСКРЕЦІЮ.pdf>

84. Гуржій О. І. Жалувана грамота містам 1785 / *Енциклопедія історії України*: Т. 3: Е-Й / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ: «Наукова думка», 2005. 672 с. URL: [http://www.history.org.ua/?termin=Zhaluvalna\\_gramota\\_mistam\\_1785](http://www.history.org.ua/?termin=Zhaluvalna_gramota_mistam_1785) (дата звернення: 06.07.2020).

85. Гуржій О. І. Ратуша / *Енциклопедія історії України*: Т. (Україна – Українці) Кн. 1. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Ratusha> (дата звернення: 06.07.2020).

86. Даниленко А. В. Історико-теоретична концептуалізація філософсько-правового дослідження принципу відповідальності. *Порівняльно-правове право*. 2016. № 6. С. 308–310.

87. Дашковська О. Конституційна відповідальність: методологічні засади дослідження. *Вісник Національної академії правових наук України* № 3 (74) 2013. С. 101–107. URL: [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/6427/1/Dashkovska\\_101.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/6427/1/Dashkovska_101.pdf)

88. Декрет ВЦИК О праве отзыва делегатов от 21 ноября (4 дек.) 1917 г. Декреты Советской власти. Том I. 25 окт. 1917 г.–16 марта 1918 г. Москва: Гос. издат-во политической литературы, 1957. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/17-11-21.htm>

89. Декрет і положення Тимчасового робітничо-селянського уряду України «Про організацію влади на місцях» від 15 січ. 1919 р. *Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины за*

1919 / Народний комісаріат юстиції. Київ : Печатня С. П. Яковлева, 1919. 580 с. Ч. 1. № 1–23, 25–38. С. 6–8. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_ir/cgiirbis\\_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=online\\_book&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=FF=&S21STR=00000536](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_ir/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=online_book&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=FF=&S21STR=00000536)

90. Декрет Тимчасового робітничо-селянського уряду України «Про організацію місцевих органів радянської влади і порядок управління» від 7 лют. 1919 р. *Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины за 1919* / Народний комісаріат юстиції. Київ: Печатня С. П. Яковлева, 1919. 580 с. Ч. 1. № 1–23, 25–38. Ст. 96. С. 91–96. URL: <http://irbis-nbuv.gov.ua/dlib/item/0000126>

91. Делькамп А. Децентралізація може не все вирішити, але вона може стати визначальним фактором реформ. *Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування*. 20 лист. 2015 р. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/miscveve-samovryaduvannya/548/>

92. Депутати. Дніпровська міська рада. URL: <https://edeputat.dniprorada.gov.ua/uk> (дата звернення: 28.09.2020).

93. Депутати звітують. Луцька міська рада. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/pages/deputaty-zvituiut> (дата звернення: 03.04.2020).

94. Депутати. Інформаційний портал Львівської міської ради. URL: <https://www.lvivrada.gov.ua/deputaty/deputaty-miskoi-rady> (дата звернення: 03.04.2020).

95. Депутати. Київська міська рада. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/deputats-alphabet> (дата звернення: 03.04.2020).

96. Депутати міської ради сьомого скликання. Полтавська міська рада. URL: <http://www.rada-poltava.gov.ua/rule/rada/delegate/> (дата звернення: 03.04.2020).

97. Депутати Одеської міської ради VII скликання. Одеська міська рада. URL: <https://deputat.odessa.ua/deputies/> (дата звернення: 03.04.2020).

98. Депутати. Сумська міська рада. URL: <https://smr.gov.ua/uk/miska-vlada/miska-rada/deputati/36-deputati.html> (дата звернення: 03.04.2020).

99. Депутати Ужгородської міської ради. Ужгородська міська рада. URL: <https://rada-uzhgorod.gov.ua/deputati-miskradu> (дата звернення: 03.04.2020).

100. Депутати Харківської міської ради VII скликання. Харківська міська рада. URL: <https://www.city.kharkov.ua/uk/gorodskaya-vlast/gorodskoj-sovet/deputaty.html> (дата звернення: 03.04.2020).

101. Депутати Чернігівської міської ради сьомого скликання. Чернігівська міська рада. URL: <https://chernigiv-rada.gov.ua/deputat/page-3/> (дата звернення: 03.04.2020)
102. Депутатський корпус. Тернопільська міська рада. URL: <https://ternopilcity.gov.ua/deputy/deputatskiy-korpus/> (дата звернення: 03.04.2020).
103. Деревянко Е. Управление репутацией: практика, тенденции, общественный контроль и признание. *Фокус*, 2018-03-29. URL: <https://focus.ua/reactiv/394536>
104. Держко І. З. Політична культура громадянського суспільства в контексті синергетичної парадигми. *Грані*. 2015. № 1. С. 11–16. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani\\_2015\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2015_1_4)
105. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська та ін. Центр політико-правових реформ. Київ, О. М. Москаленко, 2012. 212 с.
106. Дмитрик О. О. Рішення Конституційного Суду України як джерела фінансового права: за і проти. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. № 24. С. 105–117. URL: [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2042/1/Dmytryk\\_105.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2042/1/Dmytryk_105.pdf)
107. Доброжанський С. Галицькі та Буковинські міста другої половини ХІХ – початку ХХ ст.: порівняльні особливості системи управління. *Науковий вісник Чернівецького університету імені Юрія Федьковича: Історія*. № 2. 2018. С. 14–20.
108. Доган М. Легитимность режимов и кризис доверия / пер. з фр. Т. Н. Шумилина. *Социологические исследования*. 1994. № 6. С. 147–156. [http://ecsocman.hse.ru/data/321/468/1217/018\\_dogman.pdf](http://ecsocman.hse.ru/data/321/468/1217/018_dogman.pdf)
109. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади. Документ 994\_946, підписання від 16 лист. 2009 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text)
110. Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ від 29 черв. 1990 р. Organization for Security and Co-operation in Europe. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>
111. Драбівський районний суд Черкаської області. Рішення від 26 верес. 2019 р. Справа № 692/768/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84752597>
112. Дурман О. Л. Поняття та правова характеристика статусу депутатів місцевих рад в Україні. *Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського. Серія:*

*Державне управління.* Т. 30 (69) № 6 2019. С. 95–101.  
[http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/6\\_2019/19.pdf](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/6_2019/19.pdf)

113. Ермоленко А. Н. Этика ответственности и социальное бытие человека. Современ. немецкая практическая философия. Київ : Наук. думка, 1994. 200 с.

114. Ернзкян Б., Делибашич М., Гргуревич Н. Институциональное поведение: теоретические вопросы и практические проявления. *ЭНСП* № 4 (67) 2014. С. 19–30. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/institutsionalnoe-povedenie-teoreticheskie-voprosy-i-prakticheskie-proyavleniya>

115. Європейська хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург, 15 жовт. 1985 р. ред. від 16 лист. 2009 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)

116. Європейське врядування. Біла книга. Комісія Європейських Співтовариств, Брюссель, 25.7.2001 com (2001) 428, остаточна ред. 40 с. URL: [http://pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE\\_BOOK\\_UKR\\_REV.pdf](http://pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf)

117. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування. Ухвалив Конгрес місцевих та регіональних влад Європи від 7 лист. 2018 р. Рада Європи. 2019. 70 с. URL: <https://rm.coe.int/168071b2e5>

118. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Page/1>-<http://www.reyestr.court.gov.ua/Page/4> (дата звернення: 08.04.2020).

119. Єдиною підставою для відмови у наданні містобудівних умов та обмежень є невідповідність намірів забудовника приписам містобудівної документації і це повинно бути підтверджено у суді (ВАСУ від 29 верес. 2016 р. у справі № 522/6069/14-а). Ухвала Вищого Адміністративного Суду України від 29 верес. 2016 р. К/800/13317/15. URL: [https://protocol.ua/ua/edinoyu\\_pidstavoyu\\_dlya\\_vidmovi\\_u\\_nadanni\\_mistobudivnih\\_umov\\_ta\\_obmegem\\_e\\_nevidpovidnist/](https://protocol.ua/ua/edinoyu_pidstavoyu_dlya_vidmovi_u_nadanni_mistobudivnih_umov_ta_obmegem_e_nevidpovidnist/)

120. Ермоленко А. Категоричний моральний імператив в історико-філософських парадигмах. *Вісник Прикарпатського університету. Філософські і психологічні науки.* 2015. Вип. 19. С. 39–47. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vpu\\_filos\\_psihol\\_2015\\_19\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vpu_filos_psihol_2015_19_8)

121. Ермоленко А. Н. Академічна філософія як «Нове Просвітництво» для діалогічної цивілізації. *Вісник НАН України.* 2019. № 11. С. 3–12. URL: [http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/16830/Yermolenko\\_Akademichna\\_filosofia\\_yak\\_nove\\_prosvitnytstvo\\_dlia\\_dialohichnoi\\_tsyvilizatsii.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/16830/Yermolenko_Akademichna_filosofia_yak_nove_prosvitnytstvo_dlia_dialohichnoi_tsyvilizatsii.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

122. Єфіменко Г. Г. Губернська реформа 1775 / *Енциклопедія історії України* : Т. 2: Г-Д / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ : «Наукова думка», 2004. 688 с. URL: [http://www.history.org.ua/?termin=Gubernska\\_reforma\\_1775](http://www.history.org.ua/?termin=Gubernska_reforma_1775) (дата звернення: 06.07.2020).
123. Житомирський окружний адміністративний суд : Рішення від 25 берез. 2019 р. справа № 240/278/19 URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80976716>
124. Житомирський окружний суд : Додаткове рішення від 7 трав. 2019 р. справа № 240/6076/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81558604>
125. Жмудський Р. С. Механізми забезпечення політичної відповідальності в державному управлінні України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2014. 20 с.
126. Завершення інкорпорації Гетьманщини та Слобожанщини до складу Російської імперії / упоряд. К. Ю. Галушко / *Енциклопедія історії України: Україна – Українці*. Кн. 2 / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ : «Наукова думка», 2019. 842 с. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=2.13.1> (дата звернення: 06.07.2020).
127. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ : Вид-во НАДУ, 2010. 211 с.
128. Засадко В. В., Лиска О. Г. Забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою. *Аналітична записка*. № 12, Серія «Громадянське суспільство». Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/2131/>
129. Захарчин Н. Питання територіального самоврядування у сеймовій діяльності УНДО на поч. 30-х рр. ХХ століття. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. 4 (20). С. 5–9.
130. Звіт депутатської фракції ВО «Батьківщина» у Запорізькій міській раді за 2018 р. Запорізька міська рада. URL: <https://zp.gov.ua/uk/persons/item/56> (дата звернення: 03.04.2020).
131. Звіти депутатів VI скликання. Архів. Дніпровська міська рада. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/articles/category/zviti-deputativ-vi-sklikannya/> (дата звернення: 03.04.2020).
132. Звіти депутатів міської ради VII скликання. Чернівецька міська рада : URL: <http://chernivtsy.eu/portal/9/1004-1004.html> (дата звернення: 03.04.2020).

133. Звіти депутатів Херсонської міської ради VII скликання перед виборцями. Херсонська міська рада. URL: <http://www.city.kherson.ua/articles/zviti-deputativ-hersonskoyi-miskoyi-radi-vii-sklikannya-pered-viborcyami> (дата звернення: 03.04.2020).
134. Звіти депутатів. Міська рада міста Кропивницького. URL: <https://www.kr-rada.gov.ua/zviti-deputativ/> (дата звернення: 03.04.2020).
135. Звітність. Миколаївська міська рада. URL: <https://mkrada.gov.ua/content/mikolaivska-miska-rada.html> (дата звернення: 03.04.2020).
136. Звітування міського голови та депутатів. Довідник громадського активіста. URL: [http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=56](http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=56) (дата звернення: 07.05.2020).
137. Здійснення прийому виборців та звітування. Дніпровська міська рада 2018. 19 с. URL: [https://attestation.in.ua/company\\_products/analytical\\_reports/4](https://attestation.in.ua/company_products/analytical_reports/4) (дата звернення: 29.02.2020).
138. Зеленко Б. И. О политической ответственности. *Власть*. 2016. Т. 24. № 4. С. 138–143. URL: <https://www.jour.fnisc.ru/index.php/vlast/article/view/4204>
139. Институциональный анализ политического пространства в России: предварительные результаты исследования / С. В. Патрушев и др. *Россия реформирующаяся: ежегодник*: Вып. 17 / отв. ред. М. К. Горшков, Москва : Новый Хронограф, 2019. С. 527–571. URL: [https://www.isras.ru/files/File/ezhegodnik/2019/Patrushev\\_Ejegovnik\\_2019.pdf](https://www.isras.ru/files/File/ezhegodnik/2019/Patrushev_Ejegovnik_2019.pdf)
140. Использование достижений кибернетики в государственном управлении и идеологическая борьба. Межведомственный сборник научных трудов. / под общей ред. С. Ф. Бабаева. Латвийский государственный университет им. П. Стучки. Рига. 1981. 114 с. URL: <https://core.ac.uk/reader/71749742>
141. Іваненко В. В., Кривчик Г. Г. Історія і культура України : електрон. підруч. для студ. природнич. і техн. спец. Дніпро : ДНУ ім. Олеса Гончара, 2016. 206 с.
142. Іванчук Н. В. Взаємна відповідальність особи і держави в контексті розбудови сучасної української держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2007. 19 с. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21)

P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%86%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D1%87%D1%83%D0%BA%20%D0%9D.%D0%92.\$

143. Ільницький О. Обрання способу судового захисту у справах із використанням дискреційних повноважень суб'єктами публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 4. С. 108–113. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip\\_2017\\_4\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2017_4_23)

144. Індекс демократичного розвитку областей України – 2016 / упоряд. Є. Романенко. Чернігів: Поліський фонд міжнародних та регіональних досліджень, 2017. 146 с. URL: [https://polis.oa.edu.ua/wp-content/uploads/2020/02/indeks\\_demokrat\\_rozv\\_ukr\\_2016-1.pdf](https://polis.oa.edu.ua/wp-content/uploads/2020/02/indeks_demokrat_rozv_ukr_2016-1.pdf)

145. Індекс демократичності міст 2018 – дослідження. Громадський простір. 26.10.2018. URL: <https://www.prostir.ua/?library=indeks-demokratychnosti-mist-2018-doslidzhennya>

146. Індекс публічності місцевого самоврядування. URL: <http://publicityindex.org/>

147. Індекс публічності місцевого самоврядування. Звіт 2013. / упоряд. О. Неберикут, І. Швець. – Львів: ОПОРА, 2013. 43 с. URL: <https://publicityindex.org/wp-content/uploads/2015/01/1.pdf>

148. Індекс публічності місцевого самоврядування. Звіт 2014 / упоряд. О. Неберикут, І. Швець. Львів: ОПОРА, 2014. 68 с. URL: <https://publicityindex.org/wp-content/uploads/2015/02/INDEX-2014.pdf>

149. Індекс публічності місцевого самоврядування. Звіт 2017 / упоряд. О. Неберикут, О. Стрелюк. Львів: ОПОРА, 2018. 64 с. URL: [https://publicityindex.org/wp-content/uploads/2018/07/Indeks-publichnosti-2017\\_web.pdf](https://publicityindex.org/wp-content/uploads/2018/07/Indeks-publichnosti-2017_web.pdf)

150. Індекс публічності місцевого самоврядування. Звіт 2018 / упоряд. О. Неберикут, О. Стрелюк. Львів: ОПОРА, 2019. 64 с. URL: [https://publicityindex.org/wp-content/uploads/2020/02/Publicity-Index\\_2018.pdf](https://publicityindex.org/wp-content/uploads/2020/02/Publicity-Index_2018.pdf)

151. Індекс публічності місцевого самоврядування. Методологія. URL: <https://publicityindex.org/metodologiya/> (дата звернення: 16. 04.2020).

152. Йонас Ганс Принцип ответственности. URL: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MN6O7Y0IuiQJ:makhankov.ucoz.ru/load/tekst\\_russkogo\\_perevoda\\_knigi\\_gansa\\_jonasa\\_quotprincip\\_otvetstvennostiquot/1](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MN6O7Y0IuiQJ:makhankov.ucoz.ru/load/tekst_russkogo_perevoda_knigi_gansa_jonasa_quotprincip_otvetstvennostiquot/1)

153. Калиновський Б. В. Відповідальність органів і посадових осіб місцевої публічної влади в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 1 (15). С. 25–39.



154. Каменский А. В. Политическая ответственность в случае насильственного и ненасильственного перехода власти. *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. 2013. №3 (29). С. 88–92. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/politicheskaya-otvetstvennost-v-sluchae-nasilstvennogo-i-nenasilstvennogo-perehoda-vlasti> (дата обращения: 18.07.2020).

155. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні. Київ : Ін Юре, 1997. 36 с.

156. Кант И. Метафизика нравов Введение в метафизику нравов. URL: [https://www.civisbook.ru/files/File/Kant\\_Metaphisika\\_1.pdf](https://www.civisbook.ru/files/File/Kant_Metaphisika_1.pdf)

157. Кант И. Метафизика нравов Этическое учение о началах. Ч. 1. URL: [https://www.civisbook.ru/files/File/Kant\\_Metaphisika\\_5.pdf](https://www.civisbook.ru/files/File/Kant_Metaphisika_5.pdf)

158. Кант И. Соч. : в 6 т. Т. 4, ч. 2 / пер. с нем. Москва : Мысль, 1965. 544 с. <http://philosophy.ru/upload/iblock/edc/edc5347e998366e5588c27750e4df70a.pdf>

159. Капицын В. М. Государственная дискреция как проблема конституционного права. *Конституционное и муниципальное право*. 2006. № 3. URL: [https://istina.msu.ru/download/4855183/1epPhU:s37JLCbPbgOGbti4P9glG56m\\_g0/](https://istina.msu.ru/download/4855183/1epPhU:s37JLCbPbgOGbti4P9glG56m_g0/)

160. Капітаненко Н. П. Відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб за правопорушення у сфері публічного адміністрування / *Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід* : монографія / за заг. ред. С. Чернова та ін. Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.

161. Каплан Ю. Б. Механізми дострокового відкликання депутатів місцевих рад: європейський досвід для України. *Аналітична записка*. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1897/> (дата звернення: 05.04.2018).

162. Карлова В. В. Національна самосвідомість як духовна основа державотворчих процесів в Україні: управлінський аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ, 2013. 36 с.

163. Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень : прийнята Комітетом міністрів 27 верес. 2017 р. на 1295-му засіданні заступників міністрів. Рада Європи. 2017 р. 12 с. URL: <https://rm.coe.int/guidelines-on-civil-participation-in-political-decision-making/168076e135>

164. Київська декларація: рийнята на Конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, 3–4 листопада 2011 р. / *Досвід децентралізації у країнах Європи* : зб. док. пер. з

іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 104–107. URL: <https://radaprogram.org/sites/default/files/publications/decentralization.pdf>

165. Київський окружний адміністративний суд. Рішення від 10 верес. 2019 р. №320/3687/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84127746>

166. Ким А. И. Своеобразие государственной-правовой природы Советов трудящихся депутатов. *Вопросы теории и истории государства и права и государственного строительства. Издательство Томского университета. Томск. Ученые записки.* 1967. № 66. С. 51–56.

167. Ким А. И. Советы депутатов трудящихся – органы полновластия советского народа. *Вопросы теории и истории государства и права и государственного строительства. Издательство Томского университета. Томск. Ученые записки.* 1967. № 66. С. 57–62.

168. Кіселичник В. Правовий статус депутатів міської ради Львова другої половини XIX – початку XX століття. *Радник. Український юридичний портал.* Наукові статті. Історія держави і права України. URL: <http://radnuk.info/statti/250-istoriuaprava/14969-----xix----.html>

169. Ключевский В. О. Курс русской истории. (Лекции XXXIII–LXI). Лекция XXXIII. Год : 1904. Обновлено: 27.01.2009. URL: [http://az.lib.ru/k/kljuchewskij\\_w\\_o/text\\_0030.shtml](http://az.lib.ru/k/kljuchewskij_w_o/text_0030.shtml)

170. Ключевський В. О. Состав представительства на земских соборах Древней Руси. URL: [http://az.lib.ru/k/kljuchewskij\\_w\\_o/text\\_0190.shtml](http://az.lib.ru/k/kljuchewskij_w_o/text_0190.shtml)

171. Кобаса М. Местное самоуправление в Беларуси – как превратить миф в реальность. *Аналитический документ.* Минск. 2011. 29 с. URL: [http://www.sympra-by.eu/sites/default/files/library/booklet\\_kobasa.pdf](http://www.sympra-by.eu/sites/default/files/library/booklet_kobasa.pdf)

172. Кобець Р. Публічність / Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії імені Г. С. Сковороди; редкол. : В. І. Шинкарук (голова) та ін. Київ : Абрис, 2002. VI. С. 535.

173. Кобильник Д. А. Деякі міркування стосовно дискреційних повноважень органів, що здійснюють фінансову діяльність в Україні. *Теорія і практика правознавства.* 2015. Вип. 2 (8). URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/viewFile/63824/59304>

174. Коваль О. Я. Підходи до розуміння легітимності влади в історії політичних і правових вчень. *Порівняльно-аналітичне право.* 2016. № 5. С. 21–25. URL: [http://www.pap.in.ua/5\\_2016/6.pdf](http://www.pap.in.ua/5_2016/6.pdf)

175. Коган Е. В. Управление репутацией в региональном политическом процессе РФ (на примере Челябинской области) : дис. ... канд. пол. наук : 23.00.02 / Национальный исследовательский университет. Высшая школа

економики, Москва. 2013. 224 с. URL: <https://www.hse.ru/data/2013/09/30/1288280073/dis%20kogan.pdf>

176. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

177. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовт. 2009 р. CONF/PLE (2009) CODE1. 19 с. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb>.

178. Кодекс о местном самоуправлении: Грузія : от 5 февр. 2014 г. № 1958-II с. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/2244429/4/ru/pdf>

179. Коэн Аллен Р. (ред.) Курс МВА по менеджменту / пер. с англ. Москва : Альпина Бизнес Букс; 2004, 597 с.

180. Козаков В. М. Становлення та розвиток соціально-ціннісних засад державного управління в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2008. 36 с. укр. URL : [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?Z21ID=&I21DBN=REF&P21DBN=REF&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9A%D0%BE%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%B2%20%D0%92\\$](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=REF&P21DBN=REF&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9A%D0%BE%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%B2%20%D0%92$)

181. Козаков В. М., Шахов В. А. Політична відповідальність / *Публічне управління : термінол. слов.* / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. С. 117. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/150/files/ddb9f2c2-f166-4ebe-8925-3f8cb99сес6d.pdf>

182. Козаченко А. Відповідальність гласних і земських службовців за службові правопорушення. Вісник Академії правових наук України. 2009. № 3. С. 86–95. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/varny\\_2009\\_3\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/varny_2009_3_8)

183. Козаченко А. І. Установи Полтавського земства: структура, кількісний склад та порядок діяльності (1890–1904 рр.). *Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб.* / відп. ред. В. Я. Тацій. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2007. Вип. 89. С. 25–34. URL: [http://nauka.nlu.edu.ua/download/plaw\\_downloads/Archive/Pr\\_zak89.pdf](http://nauka.nlu.edu.ua/download/plaw_downloads/Archive/Pr_zak89.pdf)

184. Козюбра М. І. Верховенство права і Україна. *Право України*. 2012. № 1–2. С. 30–63. URL: <http://cau.in.ua/ua/activities/analytics/id/kozjubra-m.i.-verhovenstvo-prava-i-ukrajina-632/>

185. Колесников А. Відкликання за народною ініціативою: чи працює воно в Україні. *Аналітична записка*. Асоціація сприяння самоорганізації

населення. URL: <https://samoorg.com.ua/blog/2018/09/17/20242/> (дата звернення: 02.04.2020).

186. Колосова Н. М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура . автореф. дис. на соискание ученой степени д-ра юрид. наук : 12.00.02. Москва 2006, 46 с. URL: <https://www.dissercat.com/content/teoriya-konstitutsionnoi-otvetstvennosti-priroda-osobennosti-struktura> (дата звернення: 13.04.2020).

187. Колосова Н. М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Москва : РГБ, 2006. 368 с. URL: <http://diss.rsl.ru/diss/07/0364/070364035.pdf>

188. Колюх В. В. Політична відповідальність у контексті децентралізації влади в Україні. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право.* 2015. Вип. 3/4 (27/28). С. 23–27. URL: <http://visnyk-ppsp.kpi.ua/article/view/119203/113820>

189. Константин О. В. До питання про повноваження адміністративних судів при перевірці рішень, дій, бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. *Вісник Верховного Суду України.* 2015. № 4 (176). С. 35–40. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vvsu\\_2015\\_4\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vvsu_2015_4_6)

190. Конституционная ответственность лиц, занимающих государственные должности: российский и зарубежный опыт / Алжеев И. А. и др. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, 2015. 65 с. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2665595](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2665595)

191. Конституция Республики Польша от 2 апр. 1997 г. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>

192. Конституційне право України. §4. Відповідальність у конституційному праві. Радник. Український юридичний портал. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/konst/513-kravchenko/11538-4----.html> (дата звернення: 24.10.2016).

193. Конституційний розвиток. Литовські статuti 1529, 1566, 1588 років. С. 211–212. URL: [pubpolpr\\_2016\\_3\\_9.pdf](http://pubpolpr_2016_3_9.pdf)

194. Конституційний Суд України : Закон України 13 лип. 2017 р. № 2136-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>

195. Конституційно-процесуальне право. §2. Співвідношення конституційно-правової і політичної відповідальності як засобів відповідальності органів влади перед народом. Радник. Український

юридичний портал. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/konct-protsec/466-konst-protsec/7857-s-2-----html> (дата звернення: 24.10.2016).

196. Конституція Західно-Української Народної Республіки (проект Станіслава Дністрянського). 13 лист. 2004 р. URL: <https://constituanta.blogspot.com/2012/08/1920.html>

197. Конституція (Основний Закон) України. Прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квіт. 1978 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text>

198. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. Президія Надзвичайного XIV З'їзду Рад Української Радянської соціалістичної Республіки Київ, від 30 січ. 1937 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001\\_001/ed19370130#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_001/ed19370130#Text)

199. Конституція (Основний закон) Української соціалістичної радянської республіки. Постанова XI Всеукраїнського з'їзду рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів від 15 трав. 1929 р. Харків. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-29#text>

200. Конституція Польської Республіки. Станом на 1 січ. 2018 р., авторський переклад В. М. Шаповал / Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В. М. Шаповал. Київ : О. М. Москаленко, 2018. 82 с. URL: [http://pol-translit.com/upload/konstitutsiya-polshchi-na-01\\_2018-v\\_-sharoval.pdf](http://pol-translit.com/upload/konstitutsiya-polshchi-na-01_2018-v_-sharoval.pdf)

201. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). Документ n0002300-18, поточна редакція. Прийняття від 29 квіт. 1918 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18#Text>

202. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки (берез. 1919 р.). Президія III Всеукраїнського З'їзду Рад. Харків, від 10 берез. 1919 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19#Text>

203. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валецький та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. Київ : НАДУ, 2010. 300 с. URL: [http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/Konzept\\_zasadi.pdf](http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/Konzept_zasadi.pdf)

204. Корнієнко В. О., Неприцька Т. І. Політична відповідальність української владної еліти : монографія. Вінниця : ВНТУ, 2018. 154 с.

205. Косьмій О. М. Політична віра як чинник демократичної трансформації суспільства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : 23.00.02. Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2011. 21 с.

206. Коулман Дж. Экономическая социология с точки зрения теории рационального выбора. *Экономическая социология*. 2004. Т. 5. № 3. С. 35–44.

207. Коцюбинське: Члени ТВК від «Самомочі», «Опоблоку» та «Радикальної партії» проти відкликання депутата. URL: <http://kotsubynske.com.ua/2018/05/15/kotsyubynske-chleny-tvk-vid-samomochi-opobloku-ta-radykalnoji-partiji-protyvidklykannya-deputata/>

208. Кравчук В. Зловживання правом громадського контролю за діяльністю органів публічної влади: теоретико-правовий аналіз. *Публічне право*. 2016. № 3 (23). С. 224–232. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp\\_2016\\_3\\_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_3_32)

209. Кравчук В. М. Громадський контроль у публічно-правовій сфері: правозастосовний аспект. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 3. URL : <http://www.nvppp.in.ua/vip/2016/3/4.pdf>

210. Красненко О. А. Верификация концепции власти М. Вебера на примере политической культуры Великобритании и России. *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России*. 2009. № 4 (44). С. 125–130. URL: Режим доступа : <file:///D:/User1/Downloads/verifikatsiya-kontseptsii-vlasti-m-vebera-na-primere-politicheskoy-kultury-velikobritanii-i-rossii.pdf>

211. Кремень В. О виновности и политической ответственности. *Теорія і практика управління соціальними системами*. 2014. № 4. С. 6–12. URL: [http://library.kpi.kharkov.ua/files/JUR/tpuss\\_2014\\_4\\_0.pdf](http://library.kpi.kharkov.ua/files/JUR/tpuss_2014_4_0.pdf)

212. Кресіна І. О., Коваленко А. А. Політична відповідальність: особливості предмета дослідження. *Держава і право*. 2012. Вип. 57. С. 511–515. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/58751/28-Kresina.pdf?sequence=1>

213. Кривий Ріг: ЦВК поінформувала ТВК, що законодавство нічого не каже про перевірку підписів виборців для відкликання депутатів за копіями. 21 травня 2017 р. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28500735.html>

214. Кримський С. Раціональності концепція / Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії імені Г. С. Сковороди; редкол. : В. І. Шинкарук (голова) та ін. Київ : Абрис, 2002. – VI, С. 539.

215. Криничанська селищна об'єднана територіальна громада. Криничанський район Дніпропетровська область <https://krin.otg.dp.gov.ua/ua/search?key=%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82+%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8> (дата звернення: 04.04.2020).

216. Крупник А. Навіщо Україні місцеві референдуми? Мережа UPLAN. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/navishcho-ukraini-mistsevi-referendумы/> (дата звернення: 02.04.2020).

217. Крюков О. І. Політика / *Енциклопедичний словник з державного управління* / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; за ред. : Ю. В. Ковбасюка та ін. ; уклад. : Ю. П. Сурмін та ін. Київ : НАДУ, 2010. С. 531 – 532.

218. Крюков О. І. Політико-управлінська еліта України: особливості становлення та розвитку в умовах суспільної трансформації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ, 2007. 35 с. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=S&I21DBN=ARD&P21DBN=&S21FMT=JwU\\_B&S21ALL=%28%3C.%3EU%3D%D0%A4038.5\\$%3C.%3E%29&Z21ID=&S21SRW=GOD&S21SRD=&S21STN=1&S21REF=10&S21CNR=20](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=S&I21DBN=ARD&P21DBN=&S21FMT=JwU_B&S21ALL=%28%3C.%3EU%3D%D0%A4038.5$%3C.%3E%29&Z21ID=&S21SRW=GOD&S21SRD=&S21STN=1&S21REF=10&S21CNR=20)

219. Куйбіда В. С., Смолова Л. М. Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: реалії та перспективи : монографія. Київ : НАДУ, 2016. 324 с.

220. Куйбіда В. С., Смолова Л. М. Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами: практичні аспекти реалізації. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2015. Вип. 1. С. 146–163. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu\\_2015\\_1\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2015_1_14)

221. Курчін і партнери. Дискреційні повноваження органів державної влади – як підстава відмови в задоволенні адміністративного позову. URL: <http://kurchin.com.ua/uk/yuridichni-novini/diskreciyni-povnovazhennya-organiv-derzhvladi>

222. Лазанська Т. І. Дворянські збори / *Енциклопедія історії України* : Т. 2: Г-Д / редкол. : В. А. Смолій (гол.) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ : «Наукова думка», 2004. 688 с. URL: [http://www.history.org.ua/?termin=Dvoryanski\\_zbory](http://www.history.org.ua/?termin=Dvoryanski_zbory) (дата звернення: 06.07.2020).

223. Лазанська Т. І. Міська дума / *Енциклопедія історії України* : Т. 6: Ла-Мі / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ : «Наукова думка», 2009. 790 с. URL: [http://www.history.org.ua/?termin=Miska\\_Duma](http://www.history.org.ua/?termin=Miska_Duma) (дата звернення: 06.07.2020).

224. Лаказова Г., Пошнагида Ф. Ответственность личности в социокультурных отношениях. *Власть*. 2013. № 3. С. 26–29.

225. Лескин В. Интернет-передача «Обретение смыслов». Тема : «Политическая ответственность». Вып. № 135 / Центр Сулакшина (Центр научной политической мысли и идеологи). URL: <http://rusrand.ru/tv/meaning/politicheskaja-otvetsvennost> (дата обращения: 13.07.2017).

226. Леськов П. Верховенство права чи дискреційні повноваження чиновника? URL: <http://blog.liga.net/user/pleskov/article/17013.aspx>

227. Лиска О. Г. Система відповідальності у місцевому самоврядуванні. Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2010. Вип. 43. С. 75– 82. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpgvzdia\\_2010\\_43\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpgvzdia_2010_43_11)

228. Лобас В. М. Теоретичні основи і розвиток державного соціально-орієнтованого управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Донец. держ. акад. упр. Донецьк, 2004. 36 с. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9B%D0%BE%D0%B1%D0%B0%D1%81%20%D0%92.%D0%9C.\\$](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9B%D0%BE%D0%B1%D0%B0%D1%81%20%D0%92.%D0%9C.$)

229. Локк Джон Два трактати про врядування / пер. з англ. О. Терех, Р. Димерець. Київ : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001. 265 с.

230. Луцкий Е. А. Декрет о земле, с 26 на 27 окт. (8–9 ноября) 1917 г. (СИЭ, 1964). *Советская историческая энциклопедия*. В 16 томах. Москва : Советская энциклопедия. 1973–1982. Т. 5. Двинск–Индонезия. 1964. URL: <http://doc20vek.ru/node/3852>

231. Любченко А. В. Політико-управлінські засади становлення інституту парламентаризму в сучасній Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ, 2014. 23 с.

232. Магдалинівська селищна об'єднана територіальна громада. Магдалинівський район Дніпропетровської області <https://magd.otg.dp.gov.ua/ua/rishennyagromadi?&key=%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%20%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8> (дата звернення: 04.04.2020).

233. Майкут Х. В. Литовські статuti та їх застосування в Україні. *Науковий вісник Державного університету внутрішніх справ*. 2008. № 2. С. 1–9. URL: [http://www.lvduvs.edu.ua/documents\\_pdf/visnyky/nvsvy/02\\_2008/08mkvzvuv.pdf](http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsvy/02_2008/08mkvzvuv.pdf)

234. Максимець Б. М. Політичні партії як чинники формування та реалізації стратегії державної політики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Нац. акад. держ. управління при Президентіві України. Київ, 2006. 20 с.

235. Малиновський В. Я. / Державне управління : навч. посіб. Вид. 2-ге, доп. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.

236. Малиновський В. Я. Політична відповідальність / *Словник термінів і понять з державного управління*. Київ : Центр сприяння інституційному



розвитку державної служби. 2005. С. 139. URL: <http://esnuir.eenu.edu.ua/bitstream/123456789/8477/1/slovník.pdf>

237. Малкіна Г. Демократія і політична відповідальність. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. 2010. Вип. 21. URL: <http://dspace.nbuuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/26755/02-Malkina.pdf?sequence=1>

238. Малкіна Г. М. Інститути політичної відповідальності як елементи стримувань і противаг. *Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія Філософія, Політологія*. 2010. № 07 (100). С. 48–51.

239. Малкіна Г. М. Морально-політична відповідальність: теоретичні засади аналізу. *Соція. Гуманітарно-релігієзнавчий вісник*. 2014. № 1. С. 54–57.

240. Малкіна Г. М. Політична відповідальність у демократичному суспільстві (інституціональний аспект): монографія. Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2010. 326 с.

241. Мануйлов Є. М., Калиновський Ю. Ю. Відповідальність як ціннісна константа буття правового суспільства. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. № 2 (21). С. 21–32.

242. Матвієнків С. М. Політична свідомість: суть та умови її формування в процесі державотворення в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: 23.00.02. Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2001. 19 с.

243. Матях В. М. Жалувана грамота дворянству 1785 / *Енциклопедія історії України*: Т. 3: Е-Й / редкол.: В. А. Смолій (гол.) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ: «Наукова думка», 2005. 672 с. URL: [http://www.history.org.ua/?termin=Zhaluvalna\\_gramota\\_dvoryanstvu\\_1785](http://www.history.org.ua/?termin=Zhaluvalna_gramota_dvoryanstvu_1785) (дата звернення: 06.07.2020).

244. Мельник О. Державна влада в контексті конституційної відповідальності. *Віче*. 2001. № 5 (110). С. 59–63.

245. Мельник О. А. Політична децентралізація та широке місцеве самоврядування в Україні як засіб подолання конфліктів між державою і суспільством: ідеї окремих мислителів середини ХІХ–початку ХХ століття. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична*. 2014. Вип. 4. С. 75–84. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs\\_2014\\_4\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs_2014_4_11)

246. Мельник Ю. П. Політична відповідальність: теоретичні підходи до аналізу поняття в науковій літературі. *Грані*. 2013. № 3 (95) берез. С. 59–63. URL: [http://www.nbuuv.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/Grani/2013\\_3/15.pdf](http://www.nbuuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Grani/2013_3/15.pdf)

247. Мельниченко В. Політична відповідальність публічно-владних інституцій у системі соціальної відповідальності. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2011. Вип. 1. С. 175–183.

URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-1-25.pdf>  
(дата звернення: 18.10.2016).

248. Мельниченко В. І. Розмежування політичної та юридичної відповідальності в державному управлінні. *Галузь науки «Державне управління»: історія, теорія, впровадження* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2010 р. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2010. Т. 1. С. 192–194. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Mater\\_konf\\_NADU/b3c12eb5-616c-4517-aa9f-d172b19eead0.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Mater_konf_NADU/b3c12eb5-616c-4517-aa9f-d172b19eead0.pdf)

249. Менський районний суд Чернігівської області від 19 квіт. 2018 р. Справа № 744/1154/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73621744>

250. Мери міст. Аналітичний портал Слово і діло. URL: <https://www.slovoidilo.ua/rejtyngy/golovy-miskyh-rad/za-vidpovidalnistju> (дата звернення: 26.04.2020).

251. Мескон М. Основи менеджмента / Майкл Мескон, Майкл Альберт, Франклін Хедоури / пер. с англ. ; общ. ред. и вступ. статья Л. И. Евенко. Академия народного хозяйства при правительстве Российской Федерации. Москва : Изд-во «Дело», 1997. 704 с. URL: <https://socioline.ru/pages/mmeskon-malbert-fhedouri-osnovy-menedzhmenta>

252. Местное самоуправление в Беларуси. Материалы исследований ПОО «Фонд им. Льва Сапегі» в рамках программ Евросоюза и Совета Европы) / М. В. Кобаса и др. авт. кол. экспертов Просветительского общественного объединения «Фонд им. Льва Сапегі». Минск, 2017. 124 с.

253. Методика оценки деятельности государственных органов исполнительной власти Кыргызской Республики, мэрий городов Бишкек и Ош и их руководителей, полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях : Постановление Правительства Кыргызской Республики от 17 июня. 2016 г. № 329. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98562?cl=ru-ru>

254. Методології проведення громадської антикорупційної експертизи. Центр політико-правових досліджень. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/5226-metodologiya-provedennya-gromadskoyi-antikoruptionsynoyi-ekspertizi>

255. Методологія проведення антикорупційної експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 23 черв. 2010 р. № 1380/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>

256. Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи : загальні засади, за підтримки Програми розвитку ООН, 2012 р. URL: <http://ti-ukraine.org/system/files/library/methodology.pdf>

257. Мийар Э. Размышления о юридическом значении конституционной ответственности. *Правоведение*. 2014. № 4 (315). С. 181–195. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razmyshleniya-o-yuridicheskom-znachenii-konstitutsionnoy-otvetstvennosti>

258. Михеева Т. Н. О некоторых аспектах общественного контроля за органами местного самоуправления. *Марийский юридический вестник*. 2015. № 1 (12). С. 145–148. URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_24106628\\_17190225.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_24106628_17190225.pdf)

259. Михненко А. М., Макаренко А. М., Макаренко Н. Г. Інституалізація суспільного розвитку : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2011. 292 с.

260. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Ратифікація від 19 жовт. 1973 р. № 2148-VIII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043)

261. Місцева влада в країнах пострадянського простору : монографія / П. В. Ворона та ін. ; за заг. ред. П. В. Ворони. Полтава : ПП Шевченко, 2016. 528 с.

262. Місюра В. Я. Особливості взаємодії політичних партій та органів місцевого самоврядування в розбудові громадянського суспільства в Україні (державно-управлінський аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2006. 20 с. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JwU\\_B&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=U=&S21COLORTERMS=0&S21STR=%D0%A5001.013\\$](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JwU_B&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=U=&S21COLORTERMS=0&S21STR=%D0%A5001.013$)

263. Мокеев М. М. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук. : 12.00.02. Поволжская академия государственной службы. Саратов, 2003. 32 с.

264. Молдован О. Навіщо Україні потрібна децентралізація? *Україна Forbes*. 26 черв. 2014 р. URL: <http://forbes.net.ua/ua/nation/1373806-navishcho-ukrayini-potribna-decentralizaciya>

265. Наскільки мери великих міст впоралися з виконанням своїх передвиборчих програм. Аналітичний портал Слово і діло. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2020/04/22/infografika/polityka/naskilky-mery-velykux-mist-vporalysya-vykonannnyam-svoyix-peredvyborchux-prohram> (дата звернення: 20.04.2020.).

266. Нижник Н., Плахотнюк Н. Відповідальність – інструмент управління. *Віче*. 2001. № 5 (110). С. 64–75.

267. Нисневич Ю. А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России. URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Nisnevich\\_kontrol.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Nisnevich_kontrol.pdf)

268. Нисневич Ю. А. Политическая ответственность: институциональная постановка проблемы. *Полис. Политические исследования*. 2013. № 4. С. 62–74. URL: <http://www.politstudies.ru/files/File/2013/4/6.pdf>

269. Новоселов А. А. Применение концепции «местной демократии» в современном процессе государственного строительства европейских стран: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. полит. наук: 23.00.02. Новгород, 2006. 24 с. URL: <http://www.unn.ru/pages/disser/57.pdf>

270. Норт Дуглас Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А. Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. Москва: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с. URL: <http://cee-moscow.com/doc/izd/North.pdf>

271. Нравственное государство. От теории к проекту / С. С. Сулакшин и др. / под общ. ред. С. С. Сулакшина. Москва, Наука и политика, 2015. 424 с.

272. О выборах в городскую думу, краевую думу и волостной совет: закон Латвийской Республики в редакции от 1 нояб. 2008 г. URL: [https://www.cvk.lv/upload\\_file/krievu\\_2/pasv\\_vel\\_lik\\_2008\\_2\\_RUS.pdf](https://www.cvk.lv/upload_file/krievu_2/pasv_vel_lik_2008_2_RUS.pdf)

273. О государственной службе в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 14 июля. 2003 г. № 204-З. URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=h10300204>

274. О местном самоуправлении: Закон Кыргызской Республики от 15 июня. 2011 г. № 101. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203102>

275. О местном самоуправлении: Закон Литовской Республики от 7 июля. 1994 г. С последними изменениями, внесенными Законом от 9 июня. 2015 г. № XII-1770. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/c88f0c70214b11e58a4198cd62929b7a?jfwid=rivwzvpvg>

276. О местном самоуправлении: Закон Эстонской Республики от 2 июня. 1993 г. (ред. от 14 июня. 2007 г.). URL: [http://estonia.news-city.info/docs/sistemsf/dok\\_ierrez/index.htm](http://estonia.news-city.info/docs/sistemsf/dok_ierrez/index.htm)

277. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 4 янв. 2010 г. № 108-З. URL: [https://kodeksy-by.com/zakon\\_rb\\_o\\_mestnom\\_upravlenii\\_i\\_samoupravlenii\\_v\\_respublike\\_bielarus/1.htm](https://kodeksy-by.com/zakon_rb_o_mestnom_upravlenii_i_samoupravlenii_v_respublike_bielarus/1.htm)

278. О самоуправлениях: закон Латвийской Республики от 24 мая 1994 г. (ред. от 26 июня. 2003 г.). URL: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/lat138899.pdf>

279. О статусе депутата местного Совета депутатов : Закон Республики Беларусь от 27 марта 1992 г. № 1547-XII. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19201547>

280. Об ответственности государства : Закон Эстонской Республики от 2 мая 2001 г. URL: [http://www.skylaser.ee/p\\_zone/common/Zakony/Z%20o%20otvetstvennosti%20gosudarstva.htm](http://www.skylaser.ee/p_zone/common/Zakony/Z%20o%20otvetstvennosti%20gosudarstva.htm)

281. Об оценке деятельности государственных органов исполнительной власти Кыргызской Республики, мэрий городов Бишкек, Ош и их руководителей, полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях : Постановление Правительства Кыргызской Республики от 17 июня 2016 г. № 329. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98561?cl=ru-ru>

282. Оболонский А. В. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. Москва : Фонд «Либеральная миссия», 2011. 448 с.

283. Овсепян Ж. И. Критерии конституционной ответственности в РФ. Ч. II (Санкции конституционной ответственности и механизм их применения). (Продолжение). *Северо-кавказский юридический вестник*. Ростов-на-Дону, 2002. № 1. С. 3–35.

284. Овчаренко В. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку в аспекті практики Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2014. № 2. С. 74–93. URL: [file:///D:/User1/Downloads/Vksu\\_2014\\_2\\_20.pdf](file:///D:/User1/Downloads/Vksu_2014_2_20.pdf)

285. Огієнко О. Взаємовідносини земств та міст Правобережної України у 1904–1914 рр. *Український історичний збірник*. 2009. Вип. 12. С. 150. URL: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/10734/19-Ohiienko.pdf?sequence=1>

286. Окрема думка Голови Конституційного Суду України Скоморохи В. Є. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президії Верховної Ради України «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» (1435-12) і «Про заборону діяльності Компартії України» (1468-12) (справа про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстр. 22 лип. 1991 р.). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&user=1269518272763999>

287. Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампа В. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 122 Конституції України, частини третьої статті 2 Закону України «Про прокуратуру» від 2 квітня 2008 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/na05d710-08>

288. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. Москва : ФЭИ, 1995. 174 с.

289. Орлов С. Принципи місцевого самоврядування. *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії*. 2016. Вип. 8. С. 210–217. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlu\\_fps\\_2016\\_8\\_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlu_fps_2016_8_29)

290. Осипов И. Д. Парадигма ответственности в европейской философии. *Вестник СПбГУ. Сер. 17*. 2014. Вып. 2. С. 52–63. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/paradigma-otvetstvennosti-v-evropeyskoj-filosofii>

291. Ответственность / *Философия : энциклопедический словарь* / под ред. А. А. Ивина. Москва : Гардарики, 2006. С. 620.

292. Ответственность политическая / *Словарь по политологии*. Кафедра политологии Ростовского госуниверситета в сотрудничестве с кафедрой сравнительной политологии МГИМО (У) МИД РФ. Ответственный редактор: В. Н. Коновалов. URL: <http://politics.ellib.org.ua/encyclopedia-term-1384.html>

293. Павловский Р. С. Понятие и особенности компетенции местных советов депутатов трудящихся. *Вопросы теории и истории государства и права и государственного строительства*. Изд-во Томского университета. Томск. Ученые записки. 1967. № 66. С. 63–74.

294. Пажитников К. А. Великие реформы 60-х гг. в их прошлом и настоящем / под ред. И. В. Гессена и А. И. Каминка. Санкт-Петербург : Издательство П. П. Гершунина и К°, 1903–1913. I. Гессен И. В. (1866-1943). II. Каминка А. И. (1865-). 1. Власть (коллекция). 2. Реформы. Россия 18 в. 3. Реформы. Россия 19 в. 4: Городское и земское самоуправление / К. А. Пажитнов. Издание М. И. Семенова. 1913. 144 с. URL: <https://www.prlib.ru/item/400140>

295. Педько Ю. С. Публічно-правові відносини / Великий енциклопедичний юридичний словник ; за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2007. С. 747–748.

296. Перспектива чистої влади в Україні: введення механізмів політичної відповідальності / Експертиза реформ. Інформаційне агентство, 28.01.2017. URL: <http://www.expertreform.com.ua/2017/01/28/perspektyva-chystoyi-vlady-v-ukrayini-vvedennya-mehanizmv-politychnoyi-vidpovidalnosti/>

297. Перспективи розвитку громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів у Хмельницькому районі Результати реалізації спільного проекту громадської організації «ПРАВО» та Хмельницької районної державної адміністрації, спрямованого на створення умов для розвитку в Хмельницькому районі громадського контролю в сфері благоустрою населених пунктів. За підтримки Міжнародного фонду «Відродження». URL: [http://pravongo.org/wp-content/uploads/2011/08/zbirka\\_blagoustriy\\_Khmilnyk.pdf](http://pravongo.org/wp-content/uploads/2011/08/zbirka_blagoustriy_Khmilnyk.pdf)

298. Петренко В. О., Безугла І. В. Формування трансверсальних компетентностей в умовах закладу вищої освіти. *Сучасні проблеми управління підприємствами: теорія та практика* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 29–30 бер. 2018 р. Харків : Вид-во «НТМТ», 2018. С. 290–293. URL: [http://www.repository.hneu.edu.ua/bitstream/123456789/19440/1/Petrenko\\_Bezugla%20%20d1%82%d0%b5%d0%b7%d0%b8%20%d0%a5%d0%9d%d0%95%d0%a3\\_%d0%b1%d0%b5%d1%80%d0%b5%d0%b7%d0%b5%d0%bd%d1%8c\\_2018.pdf](http://www.repository.hneu.edu.ua/bitstream/123456789/19440/1/Petrenko_Bezugla%20%20d1%82%d0%b5%d0%b7%d0%b8%20%d0%a5%d0%9d%d0%95%d0%a3_%d0%b1%d0%b5%d1%80%d0%b5%d0%b7%d0%b5%d0%bd%d1%8c_2018.pdf)

299. Петришин О. О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01. Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2014. 19 с.

300. Петровський А. Віче в Київській Русі: склад, компетенція, географічне поширення, історіографічні оцінки. Київ, 2010. URL: <https://kuprienko.info/petrovs-kij-a-viche-v-kiyivs-kij-rusi-sklad-kompetentsiya-geografichne-poshirennya-istoriografichni-otsinki/>

301. Печенка Я. О. Політична сутність інституту місцевого самоврядування: основні риси, компетенції, моделі. *Філософія і політологія в контексті сучасної культури*. 2013. Вип 5. С. 116–119. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/filipol\\_2013\\_5\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/filipol_2013_5_30)

302. Печерський П. М. Соціальні чинники як критерії формування уявлення про політичну відповідальність. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 22 : Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. Київ : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2020. Вип. 28. С. 75–81. URL: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/29603/1/Pecherskiy.pdf>

303. Петков С. В., Армаш Н. О., Соболев Є. Ю. Адміністративна деліктологія: сучасна модель відповідальності посадових осіб органів публічної влади : навч. посібник. Київ : КНТ, 2018. 153 с.

304. Писаренко Н. Б. Межі судового контролю щодо дискреційних адміністративних актів: практика Європейського суду з прав людини та

українські реалії. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 1 (88). С. 109–119. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny\\_2017\\_1\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2017_1_12)

305. Пірен М. Маніпулятивні впливи професійно-духовного лідерства та управлінської культури владної еліти – шлях до успішності реформ в Україні. *Вісник НАДУ при Президентові України (Серія «Державне управління»)*. 2017. № 3. С. 5–9. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy\\_2017\\_3\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2017_3_3)

306. Пірен М. Перезавантаження мислення політико-владної еліти України в процесі реалізації демократичного врядування. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2016. № 1. С. 126–131. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy\\_2016\\_1\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2016_1_18)

307. Пірен М. Проблеми професійної відповідальності політико-владної еліти в Україні. *Соціальна психологія*. 2007. № 3. С. 29–35.

308. Пірен М. Сучасна українська політико-владна еліта і проблеми національної самоідентифікації. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Культурологія»*. 2017. Вип. 18. С. 16–20. URL: <https://eprints.oa.edu.ua/5926/1/7.pdf>

309. Погорілко В. Ф. Муніципальне право України : навч. посіб. за ред. Баймуратова М. О. Київ : Правова єдність, 2009. 720 с.

310. Погорілко В. Ф. Публічна влада / *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.». 1998 – Т. 5 : П-С. 2003. С. 196.

311. Покатаєв П. С. Реалізація відповідальності в діяльності органів місцевого самоврядування. *Економіка та держава*. 2012. № 12. С. 98–100. URL: [http://www.economy.in.ua/pdf/12\\_2012/27.pdf](http://www.economy.in.ua/pdf/12_2012/27.pdf)

312. Политическая ответственность. Теоретические основы и избранные аспекты современных политических практик / *Доклады Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования*. Вып. 6. Москва : Научный эксперт, 2013. 56 с. URL: <https://www.academia.edu/10889890/>

313. Політична відповідальність політико-управлінської еліти в умовах реформування системи державного управління в Україні : наук.-метод. розробка / уклад. : Е. А. Афонін, О. Л. Валевський, В. В. Голубь та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. Київ : НАДУ, 2012. 96 с.

314. Політологічний енциклопедичний словник: навч. посібник для студентів вищих навчальних закладів. Київ : Генеза, 1997. 400 с.

315. Полное Собрание Законов Российской Империи : Собрание третье : [С 1 марта 1881 года по 1913 год] : [В 33-х т.]. СПб. ; Пг. : Гос. тип., 1885-1916. Т. 10 : 1890 : [В 2-х отд-ниях]. 1893. URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/3581-t-10-1890-v-2-h-otd-niyah-1893>



316. Положение о губернских и уездных земских учреждениях / Хрестоматия по истории СССР. 1861–1917 Москва : Просвещение, 1990. С. 80–82. URL: <http://istmat.info/node/33406>

317. Положение о губернских и уездных земских учреждениях : Утверждено указом Александра III 12 июня 1890 г. Свод законов Российской империи. Т. II. Кн. I. Москва, 1910. С. 219–240. URL: <http://emsu.ru/lm/monf/library/MUN4/5.htm>

318. Положение об «Индексе доверия населения» к деятельности государственных органов исполнительной власти Кыргызской Республики, мэрий городов Бишкек и Ош, полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях и глав местных государственных администраций – акимов районов : Постановление Правительства Кыргызской Республики от 17 июня 2016 г. № 329. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98563?cl=ru-ru>

319. Положення про звітування Н-ського міського голови, виконавчих органів, постійних комісій та депутатів Н-ської міської ради : проект Партнерство «Ефективна Рада». Нові ради – ефективні рішення. Інститут політичної освіти. UCIPR УНЦПД. URL: [http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=56](http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=56) (дата звернення: 07.05.2020).

320. Полтавський окружний адміністративний суд : Рішення від 29 верес. 2018 р. Справа № 530/1444/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76876007>

321. Понкин И. В. Общая теория публичного управления: правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления : Лекционный курс / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ. Москва : Буки-Веди, 2016. 252 с.

322. Понкин И. В. Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ / предисл. А. Б. Зеленцова. Москва : Буки-Веди, 2016. 250 с.

323. Поппер К. Р. Открытое общество и его враги. Т. 2: *Время лжепророков: Гегель, Маркс и другие оракулы* / пер. с англ. под ред. В. Н. Садовского. Москва : Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. 528 с.

324. Постанова 2-ї сесії Всеукраїнського Центрального Виконавчого комітету IX-го скликання Про міські й селищні ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів» від 28 жовт. 1925 р. Збірник узаконень та

розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1925 рік / *Народний комісаріат юстиції*. – Харків : Друкарня ПУ УВО ім. М. Фрунзе, 1925. 1785 с. 1925. Відділ 1. Ч. 1-105. №80-104/105. Ст. 490. С. 1115–1129. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_ir/cgiirbis\\_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=online\\_book&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=FF=&S21STR=00000331%5F04](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_ir/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=online_book&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=FF=&S21STR=00000331%5F04)

325. Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо підстав дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської ради від 5 жовт. 2018 р. № 9178. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=64759](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=64759)

326. Пояснювальна записка CG35 (2018) 12. Доповідач : Мануела Бора (Італія) до Європейського кодексу поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального самоврядування, прийнятий Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи від 7 лист. 2018 р. Рада Європи, 2019 р. 70 с. URL: <https://rm.coe.int/168071b2e5>

327. Права в публічному управлінні : навч. посіб. / Н. Г. Плахотнюк та ін. Київ : НАДУ, 2018. 240 с.

328. Права людини і місцева демократія / упоряд. : С. Буров та ін. 2017. 92 с. URL: <https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/book-3.pdf>

329. Правовая мысль: Антология / автор-составитель В. П. Малахов. Москва : Академический проект; Екатеринбург: Деловая книга, 2003. 1016 с. URL: [file:///D:/User1/Downloads/32349\\_95441c10937b4db576a1c1b257bf7278.pdf](file:///D:/User1/Downloads/32349_95441c10937b4db576a1c1b257bf7278.pdf)

330. Правове підпорядкування публічної адміністрації основним правам і свободам: сутність, засоби, перспективи вдосконалення : монографія / В. І. Борденюк та ін. Київ : НАДУ, 2018. 192 с.

331. Привілеї міста Львова (XIV-XVIII ст.) / упор. М. Капраль, наук. ред. Я. Дашкевич, Р. Шуст. Львів : Львівське відділення Інституту української археографії та джерелознавства ім. М. Грушевського НАН України; Львівський національний університет ім. І. Франка. 2-е виправлене вид. Львів, 2010, 544 с. URL: [https://www.academia.edu/2086306/Privile%3%AF\\_mista\\_L%CA%B9vova\\_XIV-XVIII\\_st.\\_Privileges\\_of\\_city\\_Lviv\\_14th\\_to\\_18th\\_centuries\\_](https://www.academia.edu/2086306/Privile%3%AF_mista_L%CA%B9vova_XIV-XVIII_st._Privileges_of_city_Lviv_14th_to_18th_centuries_)

332. Природа представницького мандату: українська практика та зарубіжний досвід. Лабораторія законодавчих ініціатив. Інформаційно-аналітичні матеріали до Засідання Експертного клубу журналу «Часопис «ПАРЛАМЕНТ»» Київ, 2009. 12 с. URL: <https://parlament.org.ua/upload/docs/PaperFebruary.pdf>

333. Про адміністративну процедуру : проект Закону України від 28 груд. 2018 р. № 9456 URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65307](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307)

334. Про атестацію депутатів місцевих рад. Про кампанію. URL: [https://attestation.in.ua/material/about\\_us](https://attestation.in.ua/material/about_us) (дата звернення: 17.06.2020).

335. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лют. 2015 р. № 141-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19>

336. Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності військово-цивільних адміністрацій : Закон України від 4 лют. 2016 р. № 995-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-19#n16>

337. Про внесення змін до деяких законів України щодо створення інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування : проект Закону України від 17 жовт. 2019 р. № 2282 URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=67115](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=67115)

338. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства : Закон України від 16 лип. 2020 р. № 805-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20#n2527>

339. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування : проект Закону України. Міністерство розвитку громад та територій України, 25 черв. 2020 р. URL: <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskistyuu/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrayiny-pro-misceve-samovryaduvannya-v-ukrayini-ta-deyakyh-inshyh-zakonodavchyh-aktiv-ukrayiny-shhodo-decentralizacziyi-ta-rozmezhu/>

340. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо підстав дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської ради : проект Закону України від 5 жовт. 2018 р. № 9178 URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=64759](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=64759)

341. Про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» (щодо відкликання депутатів місцевих рад) : проект Закону України від 29 серп. 2019 р. № 0867 URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=66322](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=66322)

342. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України від 13 груд. 2019 р. № 2598 URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644)

343. Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» : законопроект № 2217а попередньо схвалено Верховною Радою

України 31 серп. 2015 р. URL:  
[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

344. Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про порядок відкликання депутата обласної, районної, міської, сільської і селищної Ради депутатів трудящих Української РСР»: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 27 черв. 1979 р. № 4833-IX. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T794833.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T794833.html)

345. Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про сільську Раду депутатів трудящих Української РСР»: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 13 груд. 1979 р. № 5440-IX [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T795440.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T795440.html)

346. Про всеукраїнський та місцеві референдуми за народною ініціативою: проект Закону України від 5 берез. 2020 р. № 3177 URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=68318](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=68318)

347. Про громадянський контроль за діяльністю органів влади, їх посадових і службових осіб: проект Закону України від 7 серп. 2018 р. № 9013, вноситься народним депутатом України Капліним С. М., 9 сесія VIII скликання. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64506](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64506)

348. Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів: наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 16 січ. 2007 р. №7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0220-07>

349. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лют. 2002 р. № 88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02>

350. Про затвердження Регламенту Юр'ївської селищної ради: Рішення від 10 лист. 2017р. № 7-1/VII Юр'ївська селищна рада. Юр'ївський район, Дніпропетровська область. URL: <https://yurivska.otg.dp.gov.ua/ua/rishennya-gromadi/pro-zatverdzhennya-reglamentu-yuryivskoyi-selishchnoyi-radi> (дата звернення: 05.04.2020).

351. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280: із змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

352. Про місцеві вибори: Закон України від 14 лип. № 595-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

353. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 26 берез. 1992 р. № 2234-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2234-12/ed19920326#Text>

354. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон України від 7 груд. 1990 р. № 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19901207#Text>

355. Про міську, районну в місті Раду народних депутатів Української РСР : Закон УРСР від 15 лип. 1971 р. № 25-VIII. URL: [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/T710025.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/T710025.html)

356. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18 січ. 2018 р. № 2268-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#n119>

357. Про політичну відповідальність в Україні : проект Закону України від 9 квіт. 2010 р. № 6286. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=37432](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=37432)

358. Про правовий режим воєнного стану : Закон України 12 трав. 2015 р. № 389-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

359. Про Програму виконання доручень виборців депутатами Дніпропетровської міської ради VII скликання на 2016–2020 роки та Положення про витрачання коштів міського бюджету, передбачених на фінансування цієї Програми : рішення Дніпровської міської ради від 30 берез. 2016 р. № 29/5. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/Widgets/GetWidgetContent?url=/WebSolution2/wsGetTextPublicDocument?pID=127228&name=29/5>

360. Про Програму виконання доручень виборців депутатами Дніпропетровської міської ради VI скликання на 2014–2015 роки та Положення про витрачання коштів міського бюджету, передбачених на фінансування цієї Програми : рішення Дніпровської міської ради від 28 квіт. 2014 р. № 5/51. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/Widgets/GetWidgetContent?url=/WebSolution2/wsGetTextPublicDocument?pID=122943&name=5/51>

361. Про районну Раду народних депутатів Української РСР : Закон УРСР від 15 лип. 1971 р. № 24-VIII. URL: [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/T710024.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/T710024.html)

362. Про статус депутатів місцевих рад (щодо відкликання депутатів місцевих рад) : проект Закону України Про внесення змін до Закону України від 22 груд. 2015 . № 3693 URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57517](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57517)

363. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 лип. 2002 р. № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>

364. Про статус депутатів рад депутатів трудящих в СРСР : Закон СРСР від 19 квіт. 1979 р. № 8-Х . URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/usr\\_7901.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_7901.htm)
365. Про Статут Лихівської селищної об'єднаної територіальної громади : рішення сесії Лихівської селищної ради П'ятихатського району Дніпропетровської області від 17 жовт. 2017 р. № 259-23/VII. URL: <https://lykhivska.otg.dp.gov.ua/ua/rishennya-gromadi/pro-statut-lihivskoyi-selishchnoyi-obyednanoi-teritorialnoyi-gromadi?v=5ba2041230679>
366. Процедура отзыва депутата Нагорного в Каменском остановлена. URL: <http://sobitie.com.ua/vlast-novosti/procedura-otzyva-deputata-nagornogo-v-kamenskom-ostanovlena> (дата звернення: 02.04.2020).
367. Проценко О. В. Політична відповідальність влади та громадян в умовах партисипаторної демократії. *Політологічні записки*. 2011. № 4. URL: [https://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap\\_2011\\_4\\_49](https://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2011_4_49)
368. Пугач А., Тарасенко Т. Запровадження політичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні. *Massachusetts Review of Science and Technologies*. «MIT Press». 2016. Vol. VII, № 1 (13), (January–June). P. 243–252. URL: [https://www.academia.edu/41437905/Massachusetts\\_Review\\_of\\_Science\\_and\\_Technologies](https://www.academia.edu/41437905/Massachusetts_Review_of_Science_and_Technologies)
369. Пухкал О. Г. Модернізація системи державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2011. 40 с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Avtoreferat/4d80ae8b-ba70-4164-9fe1-e282ef3e67e1.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Avtoreferat/4d80ae8b-ba70-4164-9fe1-e282ef3e67e1.pdf)
370. Пушков О. О. Відповідальність як компонент особистісного потенціалу. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Психологія. 2012. № 1032. Вип. 50. С. 32–35. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPC\\_2012\\_1032\\_50\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPC_2012_1032_50_10)
371. Рабінович С. Конституційні принципи правової певності і захисту легітимних очікувань у діяльності публічної влади. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2014. Вип. 60. С. 168–177. URL: <http://publications.lnu.edu.ua/bulletins/index.php/law/article/viewFile/285/280>
372. Регламент аналітичного порталу «Слово і діло». Про проект. Аналітичний портал Слово і діло. URL: <https://www.slovoidilo.ua/pro-proekt> (дата звернення: 26.04.2020).
373. Регламент Апостолівської міської ради : затверджено рішенням міської ради від 25 груд. 2015 р. № 76-3/VII (у редакції рішення міської 29.09.2017 № 1122-39/VII). URL: <https://apost.otg.dp.gov.ua/ua/rada/reglament-apostolivskoyi-miskoyi-radi> (дата звернення: 04.04.2020).

374. Регламент Межівської селищної ради VII скликання (зі змінами, прийнятими від 18 лип. 2018 р. № 410-10/VII, 28 верес. 2018 р. № 540-12/VII) від 7 груд. 2017 р. № 33-02/VII. URL: <https://mezhova.otg.dp.gov.ua/ua/rada/reglament> (дата звернення: 04.04.2020).

375. Регламент Нікопольської міської ради VII скликання. Додаток до рішення Нікопольської міської ради від 27 лист. 2015 р. № 1-1/VII. URL: <http://www.nikopol-mrada.dp.gov.ua/vlada/rehlament-nikopolskoyi-miskoyi-rady> (дата звернення: 04.04.2020).

376. Регламент Новомосковської міської ради VII скликання : Рішення міської ради від 6 лип. 2018 р. № 65. URL: <http://www.novomoskovsk-rada.gov.ua/static/reglament-novomoskovskoyi-miskoyi-radi-vi-sklikannya> (дата звернення: 04.04.2020).

377. Регламент Павлоградської міської ради VII скликання. Додаток до рішення Павлоградської міської ради VII скликання від 22 груд. 2015 р. № 43-3/VII (зі змінами та доповненнями). URL: <https://pavlogradmrada.dp.gov.ua/2083-2> (дата звернення: 04.04.2020).

378. Регламент Петриківської селищної ради. Додаток до рішення Петриківської селищної ради від 14 лист. 2017 р. № 06-1/У11. URL: <https://petrykivska.otg.dp.gov.ua/ua/rishennya-gromadi> (дата звернення: 04.04.2020).

379. Регламент Петропавлівської селищної ради. URL: [http://petropavlsel.dp.gov.ua/selrada/petropavlivskij/petropavlivska\\_selrada.nsf/docs/C225795F007765A2C225795E00328B6A?OpenDocument](http://petropavlsel.dp.gov.ua/selrada/petropavlivskij/petropavlivska_selrada.nsf/docs/C225795F007765A2C225795E00328B6A?OpenDocument) (дата звернення: 05.04.2020).

380. Регламент П'ятихатської міської ради VII скликання. П'ятихатська міська рада. П'ятихатський район Дніпропетровської області. Опубліковано від 1 серп. 2019 р. URL: <https://pyatihmr.dp.gov.ua/ua/rada/reglament> (дата звернення: 04.04.2020).

381. Регламент Синельниківської міської ради VII скликання : Рішення Синельниківської міської ради VII скликання 4 груд. 2015 р. № 2-2/VII. Синельниківська міська рада Дніпропетровської області <http://sinrada.gov.ua/entry/reglament-miskoyi-radi> (дата звернення: 05.04.2020).

382. Регламент Солонянської селищної ради VII скликання : Рішення селищної ради від 4 груд. 2015 р. № 2-2/VII. URL: <https://solonyanska-gromada.gov.ua/reglament-10-07-23-12-05-2016/> (дата звернення: 05.04.2020).

383. Регламент Софіївської селищної ради VII скликання : Рішення Софіївської селищної ради від 11 січ. 2020 р. № 2876-56/ VII. Софіївська селищна рада. Софіївський район Дніпропетровської області. URL:

<https://sofotg.gov.ua/storage/documents/documents/9faca4651ab33238275c0751154fb84a.pdf> (дата звернення: 05.04.2020).

384. Реграмент Криворізької міської ради : Рішення міської ради від 24 груд. 2015 р. № 15. URL: [https://so.kr.gov.ua/ua/treezas\\_so/pg/337987777\\_d1/tpviewr/3/](https://so.kr.gov.ua/ua/treezas_so/pg/337987777_d1/tpviewr/3/) (дата звернення: 04.04.2020).

385. Резолюція 1862 (2012) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 26 січ. 2012 р. URL: <https://constituanta.blogspot.com/2012/02/1862-2012-2012.html> (дата звернення: 16.05.2018).

386. Резолюція 424 (2018) Конгресу місцевих та регіональних влад Європи від 7 лист. 2018 р. / *Публічна етика. Прозорість та відкритий уряд. Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи. Рада Європи.* С. 65–71. URL: <https://rm.coe.int/booklet-ab-transparency-coll-public-ethic-ukr/168094eb8b>

387. Резолюція 435 (2018) Конгресу місцевих та регіональних влад Європи від 7 лист. 2018 р. / *Публічна етика. Прозорість та відкритий уряд. Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи. Рада Європи.* С. 59–64. URL: <https://rm.coe.int/booklet-ab-transparency-coll-public-ethic-ukr/168094eb8b>

388. Резолюція 79 (1999) про політичну добросовісність народних обранців на місцевому та регіональному рівні / *Європейський кодекс поведінки з політичної добросовісності народних обранців місцевого та регіонального рівнів. Обговорений та прийнятий Конгресом 17 черв. 1999 р.* / Конгрес місцевий і регіональних влад Ради Європи, берез. 2016. С. 118–133. URL: <https://rm.coe.int/168071b2e5>,

389. Резолюція Європейського парламенту щодо України (повний текст). *Тиждень.* 24 трав. 2012 р. URL: <http://tyzhden.ua/Politics/51089> (дата звернення: 16.05.2018).

390. Рейтинг стран мира по уровню демократии. The Economist Intelligence Unit. Гуманітарний портал. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/democracy-index/info>

391. Рекомендація (2009) 2 Комітету міністрів державам-членам щодо оцінки, аудиту та моніторингу участі та принципів політик щодо участі на місцевому та регіональному рівнях від 11 берез. 2009 р. URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d1979](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d1979)

392. Рекомендація 60 (1999) про політичну добросовісність народних обранців на місцевому та регіональному рівні / *Європейський кодекс поведінки з політичної добросовісності народних обранців місцевого та регіонального рівнів. Обговорений та прийнятий Конгресом 17 черв. 1999 р.* / Конгрес місцевий і



регіональних влад Ради Європи, берез. 2016. С. 109–17. URL: <https://rm.coe.int/168071b2e5>

393. Рекомендація № R (91) 1 Державам-членам стосовно адміністративних санкцій : прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 13 лют. 1991 р. URL: [http://pravo.org.ua/files/zarub\\_zakon/Rec\\_1991.pdf](http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Rec_1991.pdf)

394. Рекомендація Rec (2018)4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті : прийнята Комітетом міністрів 21 берез. 2018 р. на 1311-му засіданні заступників міністрів. URL: <https://rm.coe.int/recommendation-cmrec-2018-4-participation-of-citizens ukr/168097ed39>

395. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи Rec (2007) 12 Про розвиток потенціалу на місцевому та регіональному рівні : прийнята 10 жовт. 2007 р. на 1006-му засіданні заступників міністрів / *Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана*. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 49–53. URL: <https://radaprogram.org/sites/default/files/publications/decentralization.pdf>

396. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи Rec (2001) 19 Про участь громадян у місцевому суспільному житті : прийнята 6 груд. 2001 р. на 776-му засіданні заступників міністрів / *Міжнародні стандарти місцевого самоврядування : хрестоматія* упоряд. Є. І. Бородін, С. А. Квітка, Т. М. Тарасенко. Дніпро : Грані, 2019. С. 102–111.

397. Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 113 (2002) Про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії) від 4 черв. 2002 р. / *Міжнародні стандарти місцевого самоврядування : хрестоматія* упоряд. Є. І. Бородін, С. А. Квітка, Т. М. Тарасенко. Дніпро : Грані, 2019. С. 112–118.

398. Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 139 (2003) Про неурядові організації і місцеву та регіональну демократію від 26 лист. 2003 р. / *Міжнародні стандарти місцевого самоврядування : хрестоматія* упоряд. Є. І. Бородін, С. А. Квітка, Т. М. Тарасенко. Дніпро : Грані, 2019. С. 118–121.

399. Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 182 (2005) Про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах від 17 трав. 2005 р. / *Міжнародні стандарти місцевого самоврядування : хрестоматія* упоряд. Є. І. Бородін, С. А. Квітка, Т. М. Тарасенко. Дніпро : Грані, 2019. С. 121–124.

400. Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 240 (2008) Про проект Європейської хартії регіональної демократії від 28 трав. 2008 р. / *Досвід*

*децентралізації у країнах Європи* : зб. док. пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 54–75. URL: <https://radaprogram.org/sites/default/files/publications/decentralization.pdf>

401. Референдуми в Європейському Союзі. О. Чебаненко, О. Грищук, Н. Колодяжна, А. Євгенєва; за ред. Д. Ковриженка. Київ : ФАДА, ЛТД, 2007. 186 с.

402. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 трав. 2002 р. № 8-рп/2002 Справа № 1-1/2002. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-02>

403. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини четвертої статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо сумісності посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим (справа щодо сумісності посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим) 20 трав. 2004 р. № 12-рп/2004 Справа № 1-11/2004. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-04>

404. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частин шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частини четвертої статті 61, частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про місцеве самоврядування) від 9 лют. 2000 р. № 1-рп/2000 Справа № 1-5/2000. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-00>

405. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині

п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13 лип. 2001 р. № 11-рп/2001 Справа № 1-39/2001. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>

406. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої, третьої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частин першої, другої, третьої статті 140, частини другої статті 141 Конституції України, статті 23, пункту 3 частини першої статті 30 Закону України «Про державну службу», статей 12, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статей 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», статей 8, 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) від 25 груд. 2003 р. № 21-рп/2003 Справа № 1-45/2003. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-03>

407. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16 квіт. 2009 р. № 7-рп/2009 Справа № 1-9/2009. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>

408. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) від 6 лип. 1999 р. № 7-рп/99 Справа 1-25/99. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-99>

409. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності

Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) від 22 трав. 2008 р. № 10-рп/2008 Справа № 1-28/2008. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-08>

410. Роговенко О. В. Зіставлення понять нормотворчості та правотворчості органів місцевого самоврядування. *Приватне та публічне право*. 2018. № 1. С. 9–14. URL: [nbuv.gov.ua > j-pdf > prpulaw\\_2018\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/prpulaw_2018_1_4)

411. Роулз Дж. Теория справедливости / пер. на русский язык: В. В. Целищев при участии А. А. Шевченко и В. Н. Карповича. Научный редактор: В. В. Целищев. Новосибирск, 1995. Электронная публикация : Центр гуманитарных технологий от 21 июля. 2012 г. URL: <https://gtmarket.ru/laboratory/basis/6642>

412. Рудакевич М. І. Формування етики державних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2007. 32 с. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A0%D1%83%D0%B4%D0%B0%D0%BA%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D1%87%20%D0%9C.%D0%86.\\$](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A0%D1%83%D0%B4%D0%B0%D0%BA%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D1%87%20%D0%9C.%D0%86.$)

413. Рудакевич М. І., Рудакевич О. М. Теоретичні та практичні аспекти розроблення й упровадження кодексу етичної поведінки посадових осіб мерії великого міста (на прикладі Львова). *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2019. Т. 30 (69). № 6. С. 118–123. URL: [http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/6\\_2019/22.pdf](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/6_2019/22.pdf)

414. Руссо Ж.-Ж. Про суспільну угоду, або принципи політичного права. URL: <http://darkelly.info/work/PD/russo.ukr.pdf>

415. Савин В П Ответственность государственной власти перед народом. *Государство и право*. 2000. № 12. С. 64–72.

416. Савченко І. Г. Соціальна відповідальність органів державної влади в умовах розбудови соціальної держави : автореф. дис. на здобуття наук.

ступеня к. наук з держ. упр. : 25.00.01. Харк. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Харків, 2007. 18 с. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=S&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21FMT=JwU\\_B&S21ALL=%28%3C.%3EU%3D%D0%A5001.01\\$%3C.%3E%29&Z21ID=&S21SRW=TIPVID&S21SRD=UP&S21STN=1&S21REF=10&S21CNR=20](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=S&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21FMT=JwU_B&S21ALL=%28%3C.%3EU%3D%D0%A5001.01$%3C.%3E%29&Z21ID=&S21SRW=TIPVID&S21SRD=UP&S21STN=1&S21REF=10&S21CNR=20)

417. Самуїлік М. М. Політична відповідальність: специфіка, структура, функціонування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к. політ. наук : 23.00.02. Одеса, 1997. 24 с.

418. Семенов Н. О политической ответственности. Сайт Наше мнение. Экспертное сообщество Беларуси, опубліковано 6 сент. 2005 г. URL: <https://nmnby.eu/news/analytics/407.html> (дата обращения: 15.05.2019).

419. Сен Амартия. Идея справедливости / пер. с англ. Д. Кралечкина; науч. ред. перевода В. Софронов, А. Смирнов. Москва : Изд-во Института Гайдара; Фонд «Либеральная Миссия», 2016. 520 с.

420. Сергієнко О. Про один з варіантів зміцнення позицій сільських, селищних, міських голів проти дострокового припинення їх повноважень місцевими радами. Інститут Громадянського Суспільства. Матеріал підготовлено в межах проекту «Децентралізація в Україні: від моніторингу до реагування» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» от 19 лист. 2018 р. URL: <https://www.csi.org.ua/detsentralizatsiya-v-ukrayini-vid-monitoryngu-do-reaguvannya/pro-odyn-z-variantiv-zmitsnennya-pozytsij-silskyh-selyshhnyh-miskyh-goliv/>

421. Серебрянников В. Ответственность власти: Публикации; Представительная власть: мониторинг, анализ, информация; Политический процесс. Москва : Научно-исследовательский институт социальных систем им. М. Ломоносова, 1996. № 8 (15). URL : [http://niiss.ru/mag11\\_otvets\\_vlas.shtml](http://niiss.ru/mag11_otvets_vlas.shtml)

422. Сироткин В. М. Україна, держава: звичаєве право // Енциклопедія історії України: Україна–Українці. Кн. 1 / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ : «Наукова думка», 2018. 608 с. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=1.13> (дата звернення: 10.07.2020).

423. Система державного управління Республіки Польща: досвід для України / авт.-уклад. Х. М. Дейнега ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2010. 48 с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Monografiy/4ed404b3-6ac8-4ac6-accb-43d742c08d7e.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Monografiy/4ed404b3-6ac8-4ac6-accb-43d742c08d7e.pdf) (дата звернення: 26.03.2020).

424. Сиченко В. В., Тарасенко Т. М., Пугач А. М. Вплив децентралізації на статутну нормотворчість об'єднаних територіальних громад. *Публічне*

*управління та регіональний розвиток.* 2019. № 5. С. 559–580.  
<https://doi.org/10.34132/pard2019.05.05>, URL:  
<https://pard.mk.ua/index.php/journal/article/view/144/109>

425. Скарбниця пам'яток українського права - правова спадщина української державності. Про систематизацію пам'яток українського права та здійснення багатотомного видання «Скарбниця пам'яток українського права». *Голос України*. 13 лист. 2019 р. URL: <http://www.golos.com.ua/article/323912>

426. Слободяник Т. М. Загальне вчення про відповідальність і її вплив на місцеве самоврядування. *Право і суспільство*. 2014. № 6–2 част. 3. С. 21–27. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis\\_2014\\_6.2%283%29\\_\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2014_6.2%283%29__7)

427. Слово про свободу й відповідальність. Ініціативна група «Першого грудня» в документах і текстах / упоряд. : О. Шарговська, Я. Ясиневич. Київ : Дух і Літера, 2018. 424 с.

428. Смолова Л. М. Інститут відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 35. С. 248–256. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2013\\_35\\_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2013_35_32)

429. Співак В. М. Політична відповідальність / *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол. ред.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 4 : Н – П. 2002. С. 629.

430. Статут Великого княжества Литовского 1588 года / подг. О. В. Лицкевич. Минск, 2002–2003. URL: <http://starbel.by/statut/statut1588.htm>

431. Статут Вербківської сільської територіальної громади : рішення Вербківської сільської ради від 1 груд. 2015 р. № 18-I/VII. URL: [https://verbki.otg.dp.gov.ua/storage/app/sites/16/Nasha%20Hromada\\_Statut\\_/Nasha%20Hromada\\_Statut.pdf](https://verbki.otg.dp.gov.ua/storage/app/sites/16/Nasha%20Hromada_Statut_/Nasha%20Hromada_Statut.pdf)

432. Статут територіальної громади міста Дніпра : затверджено Дніпровською міською радою VII скликання 20 трав. 2020 р., зареєстровано Південно-Східним міжрегіональним управлінням міністерства юстиції (м. Дніпро) від 3 лип. 2020 р. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/statut-teritorialnoi-gromadi-mista>

433. Стойко О. М. Особливості і реформування політико-владних відносин у перехідних суспільствах (на прикладі країн Вишеградської групи): автореф. дис... на здобуття наук. ступеня к. політ. наук : 23.00.02. НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2006. 18 с. URL: [http://194.44.11.130/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=S&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21FMT=JwU\\_B&S21ALL=%28%3C.%3EU%3D%D0%A4032%3C.%3E%29&FT\\_REQUEST=&FT\\_PREFIX=&Z21ID=&S21STN=1&S21REF=10&S21CNR=20](http://194.44.11.130/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=S&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21FMT=JwU_B&S21ALL=%28%3C.%3EU%3D%D0%A4032%3C.%3E%29&FT_REQUEST=&FT_PREFIX=&Z21ID=&S21STN=1&S21REF=10&S21CNR=20)

434. Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. Неофіційний переклад з англійської мови Стратегії, рекомендованої до впровадження 15-ю сесією Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне управління (м. Валенсія, 15–17 жовт. 2007 р.). URL: [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategy\\_for\\_Innovation.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf)

435. Суд призупинив відкликання депутата міської ради Кам'янського. URL: <https://coolyanews.info/sud-prizupiniv-viidklikannya-deputata-miis-koyi-radi-kam-yans-kogo.html> (дата звернення: 02.04.2020).

436. Суд у Кривому Розі скасував постанови ТВК про відкликання ще 5 депутатів міськради. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28612029.html> (дата звернення: 02.04.2020).

437. Суд у справі депутатів-«відкликанців»: Рішення Луцького суду залишили в силі. Луцьк. Район. 25.01.2018. URL: <https://lutsk.rayon.in.ua/news/54371-sud-u-spravi-deputativ-vidklikantsiv-rishennia-lutskogo-sudu-zalishili-v-sili> (дата звернення: 02.04.2020).

438. Судові рішення щодо скасування народної ініціативи по відкликанню депутата міськради В. М. Пушкарьова URL: <http://www.en.gov.ua/energodarska-miska-viborca-komisija/sudovi-risenna-sodo-vidklikanna-za-narodnou-iniciativoudeputata-miskradi-puskarova-v-m> (дата звернення: 02.04.2020).

439. Сукачов В. В. Політична довіра як складова соціального капіталу громадянського суспільства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: 23.00.01. Дніпропетр. нац. ун-т. Днепропетровск, 2005. 17 с.

440. Сулакшин С. Интернет-передача «Обретение смыслов» Тема: «Политическая ответственность Вып. №135. Центр Сулакшина / Центр научной политической мысли и идеологии. URL: <http://rusrand.ru/tv/meaning/politicheskaja-otvetsvennost> 13.07.2017

441. Сулакшин С. С. Фундаментальный контекст концепта нравственного государства. Москва: Научный эксперт, 2013. 74 с.

442. Сулакшин С. С., Гаганов А. А., Троицкая М. В. Пакет законодательной инициативы для принятия Федерального закона «О политической ответственности публичных должностных лиц в Российской Федерации» Москва: Наука и политика, 2016. 112 с.

443. Сурмін Ю. П., Мельник А. Ф. Громадський контроль / *Енциклопедичний словник з державного управління* / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; за ред.: Ю. В. Ковбасюка [та ін.]; уклад.: Ю. П. Сурмін [та ін.]. Київ: НАДУ, 2010. С. 120 – 121.

444. Сурмін Ю. П. Методологія галузі науки «Державне управління»: монографія. Київ: НАДУ, 2012. 372 с.

445. Сушинський О. І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Українська Академія держ. управління при Президентові України. Київ, 2003. 36 с.

446. Танасюк О. Дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування та сфери їх застосування. URL: <http://moyagazeta.com/news/a-7627.html>

447. Тарасенко Т. М. Визначення політичної відповідальності органів публічної влади (за концепцією О. Сіне). *Jurnalul juridic national: teorie și practică National law journal: theory and practice / Научно-практическое правовое издание Республики Молдова Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2019. № 6 (40). С. – 76–80. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2019/6/18.pdf>

448. Тарасенко Т. М. Відповідальність депутатів місцевих рад в Україні в контексті розвитку місцевої та регіональної демократії. *Публічне адміністрування: теорія та практика. Електронний збірник наукових праць*. 2018. № 1 (19). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01\(19\)/16.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01(19)/16.pdf)

449. Тарасенко Т. М. Відповідальність як елемент статусу посадової особи, службовця місцевого самоврядування / *Трансформація статусу посадової особи місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні* : кол. моногр. / С. М. Серьогін та ін. ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро : Грані, 2020. С. 112–123.

450. Тарасенко Т. М. Вплив громадського чинника на утвердження політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2016. № 2 (15). С. 142–146. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2016/2/21.pdf>

451. Тарасенко Т. М. Вплив Конституційного Суду України на визначення відповідальності суб'єктів владних повноважень місцевого самоврядування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2019. № 1 (40). С. 158–166. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2019/2019\\_01\(40\)/22.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2019/2019_01(40)/22.pdf)

452. Тарасенко Т. М. Дискреційні повноваження: загрози та можливості для розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. – 2016. № 6–7 (32–33). С. 77–84. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/273>

453. Тарасенко Т. М. Звітування сільського, селищного, міського голови у контексті розвитку організаційно-правових основ місцевого самоврядування в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. № 3 (26). С. 289–299. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015\\_03\(26\)/32.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_03(26)/32.pdf)



454. Тарасенко Т. М. Ознаки політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування: досвід країн Балтії. *Публічне адміністрування: теорія та практика* : електр. зб. наук. праць ДРІДУ НАДУ 2019. № 1 (21). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-01\(21\)/19.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-01(21)/19.pdf)

455. Тарасенко Т. М. Ознаки політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування: досвід Грузії та Киргизії. Актуальні проблеми державного управління. 2019. Вип. 2. С. 119–125. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo\\_2019\\_2\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2019_2_24)

456. Тарасенко Т. М. Особливості законодавчого регулювання політичної відповідальності: перспективи для місцевого самоврядування в Україні. *Jurnalul juridic national: teorie și practică National law journal: theory and practice* Научно-практическое правовое издание Республики Молдова Национальный юридический журнал: теория и практика. 2017. № 3 (25). С. 31–35. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/3/7.pdf>

457. Тарасенко Т. М. Особливості політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування Республіки Білорусь. *Право та державне управління*. 2019. № 2 (35). Т. 2. С. 258–266. URL: [http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2\\_2019/tom\\_2/39.pdf](http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2019/tom_2/39.pdf)

458. Тарасенко Т. М. Політична відповідальність в місцевому самоврядуванні: уточнення змісту та актуальні аспекти дослідження. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. № 1 (32). С. 158–162. [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017\\_01\(32\)/25.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017_01(32)/25.pdf)

459. Тарасенко Т. М. Політична відповідальність у системі місцевого самоврядування: управлінський аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. № 4 (31). С. 136–143. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016\\_04\(31\)/22.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_04(31)/22.pdf)

460. Тарасенко Т. М. Поняття політичної відповідальності в контексті наукових досліджень із місцевого самоврядування. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 3 (58). С. 154–161. URL: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-3/doc/3/02.pdf>

461. Тарасенко Т. М. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2 (21). С. 277–286. [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2014/2014\\_02\(21\)/30.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2014/2014_02(21)/30.pdf)

462. Тарасенко Т. М. Розвиток політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні в умовах децентралізації влади: досвід європейських країн. *Вісник Національної академії державного управління. Серія «Державне управління»*. 2017. Вип. 4. С. 92–99. URL:

<http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/74/files/577c2e0c-75fc-4927-94db-9a91ef5ef0a8.pdf>

463. Тарасенко Т. М. Розмежування політичної та кримінальної відповідальності у вимірі ціннісних основ публічного управління. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6 (6–7) С. 31–37. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/423/419>

464. Тарасенко Т. М. Трансверсальність як виклик молодіжної політики на регіональному та місцевому рівні / *Молодіжна політика та молодіжна робота* : матеріали IV Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнарод. участю, 20 груд. 2019 р., / за заг. ред. Є. І. Бородіна. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2020. С. 21–23 URL: [http://www.dridu.dp.ua/konf/konf\\_dridu/material\\_conf\\_20-12-2019.pdf](http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/material_conf_20-12-2019.pdf)

465. Теория общественного выбора : учебно-методическое пособие / сост. : А. Г. Смирнова, Н. В. Овчинникова ; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. Ярославль : ЯрГУ, 2018. 36 с. URL: <http://www.lib.uniyar.ac.ru/edocs/iuni/20180601.pdf>

466. Тихомиров Ю. А. Публичное право. Учебник. Москва: Издательство БЕК, 1995. 496 с. URL: <http://www.kursach.com/biblio/0010028/000.htm>

467. Тітаренко О. Г. Відповідальність в управлінні (соціально-філософський аналіз): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філософ. наук : 09.00.03. Харк. ун-т повітр. сил ім. І. Кожедуба. Харків, 2006. 19 с. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JwU\\_B&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=U=&S21COLORTERMS=0&S1STR=%D0%AE6%2A31\\$](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JwU_B&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=U=&S21COLORTERMS=0&S1STR=%D0%AE6%2A31$)

468. Токовенко В. В. Оптимізація взаємодії політичного керівництва та державного управління в умовах модернізації політико адміністративної системи України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2004. 39 с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Avtoreferat/41fd58cc-fdb5-459e-bd2b-443aec8214f0.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Avtoreferat/41fd58cc-fdb5-459e-bd2b-443aec8214f0.pdf)

469. Толочко П. П. Київська Русь. Київ : Абрис. 1996. 360 с.

470. Томаківська селищна об'єднана територіальна громада. Томаківський район Дніпропетровської області. URL: <https://tomakivka.otg.dp.gov.ua/ua/rada/postijni-komisiyi#> (дата звернення: 05.04.2020).

471. Томильцева Д. А. Историческая и политическая ответственность: совпадение границ проблемного поля. *Журнал политической философии и*

соціології політики «Політія. Аналіз. Хроніка. Прогноз». 2016. № 4 (83) С. 25–35. URL: [http://politeia.ru/files/articles/rus/2016\\_04\\_02.pdf](http://politeia.ru/files/articles/rus/2016_04_02.pdf)

472. Топузов В. І. Конституційно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування. Вісник Маріупольського державного університету. Сер. : Право. 2013. Вип. 5. С. 245–250. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdu\\_pr\\_2013\\_5\\_47](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdu_pr_2013_5_47)

473. Торяник В. М. Взаємна політична відповідальність державної влади і громадянина в сучасній правовій державі. автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : 23.00.02. Дніпропетр. нац. ун-т. Дніпропетровськ, 2006. 17 с. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A2%D0%BE%D1%80%D1%8F%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%92.%D0%9C.\\$](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A2%D0%BE%D1%80%D1%8F%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%92.%D0%9C.$)

474. Торяник В. М. Громадська думка та політична ментальність як компоненти політичної культури суспільства. *Право і суспільство*. 2013. № 5. С. 161–165. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis\\_2013\\_5\\_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2013_5_29)

475. Трансформація общественного строя в Польше после 1989 года. Реформа местного самоуправления. PECSA, 37 с. URL: [http://www.polinst.kyiv.ua/storage/25\\_15\\_10/transformatcja\\_samorzdowa\\_wersja\\_2\\_ru\\_ap.pdf](http://www.polinst.kyiv.ua/storage/25_15_10/transformatcja_samorzdowa_wersja_2_ru_ap.pdf)

476. Універсал Української Центральної Ради (IV). Документ n0001300-18, від 9 (22) січ. 1918 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001300-18#Text>

477. Урбинати Н. Искаженная демократия. Мнение, истина и народ / пер. с англ. Д. Кралечкин; Научный редактор перевода В. Софронов. Москва : Изд-во Института Гайдара, 2016. 448 с.

478. Усенко І. Б., Кірсенко М. В. Конституції Австрійської імперії та Австро-Угорської монархії / *Енциклопедія історії України* : Т. 5: Кон - Кю / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ : «Наукова думка», 2008. 568 с. URL: [http://www.history.org.ua/?termin=Konstitutsii\\_Avstriiskoy\\_imperii](http://www.history.org.ua/?termin=Konstitutsii_Avstriiskoy_imperii) (дата звернення: 07.07.2020).

479. Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін від 17 лист. 2009 р. / *Міжнародні стандарти місцевого самоврядування* : хрестоматія упоряд. Є. І. Бородин, С. А. Квітка, Т. М. Тарасенко. Дніпро : Грані, 2019. С. 25–41.

480. Ушакова Т. Ю. Структурні компоненти відповідальності: теоретико-методологічний аналіз. *Наука і освіта*. 2015. № 3. С. 106–112. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/NiO\\_2015\\_3\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/NiO_2015_3_20)

481. Філософія права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань, С. І. Максимов та ін. / за ред. О. Г. Данильяна. Харків : Право, 2009. 208 с.

482. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії імені Г. С. Сковороди; редкол. : В. І. Шинкарук (голова) та ін. Київ : Абрис, 2002. 742 с.

483. Філософський енциклопедичний словник / за ред. В. І. Шинкарука. – 2 вид., перероб. і доп. Київ / голов. ред. УРЕ, 1986. 800 с.

484. Хавронюк М. І. Передмова до Науково-практичного коментаря до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». URL: <http://www.zakonoproekt.org.ua/peredmova-do-naukovo-praktichnogho-komentarya-do-zakonu-pro-zasadi-protidiji-koruptsiji.aspx>

485. Хартія конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи : прийнята 19 січ. 2011 р. на 1103-му засіданні заступників міністрів) / *Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана*. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 95–103.

URL: <https://radaprogram.org/sites/default/files/publications/decentralization.pdf>

486. Хрестоматія з історії України литовсько-польської доби / упоряд. Т. Гошко Львів: Видавництво Українського Католицького Університету. 2011. 642 с. URL: [https://shron1.chtyvo.org.ua/Hoshko\\_Tetiana/Khrestomatia\\_z\\_istorii\\_Ukrainy\\_lytovsko-polskoi\\_doby.pdf](https://shron1.chtyvo.org.ua/Hoshko_Tetiana/Khrestomatia_z_istorii_Ukrainy_lytovsko-polskoi_doby.pdf)

487. Хрімлі І. О. Мораль та право як регулятори відносин у сучасному українському соціумі : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філософ. наук : 09.00.03. Донец. нац. ун-т. Донецьк, 2007. 18 с. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A5%D1%80%D1%96%D0%BC%D0%BB%D1%96%20%D0%86.%D0%9E.\\$](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A5%D1%80%D1%96%D0%BC%D0%BB%D1%96%20%D0%86.%D0%9E.$)

488. Хріпливець Д. Удосконалення системи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 4. С. 179–184. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu\\_2010\\_4\\_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2010_4_29)

489. Царичанська селищна об'єднана територіальна громада. Царичанський район Дніпропетровська область. URL: <https://tsarichanka-gromada.gov.ua/docs/> (дата звернення: 05.04.2020).

490. Чепус А. В. Теория позитивной юридической ответственности органов исполнительной власти : дис. д-ра юрид. наук. : 12.00.01 / РАНХиГС Москва, 2016. 534 с.

491. Черемісін О. В. Особливості організації адміністративного та муніципального управління Південної України в кінці XVIII – початку XIX ст. *Інтелекція і влада*. 2012. Вип. 24. С. 72–86. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/iiv\\_2012\\_24\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/iiv_2012_24_9)
492. Черленяк І. Розвиток інститутів публічної та політичної відповідальності як фактор соціокультурної інтеграції України з ЄС. *Геополітика України: історія і сучасність : зб. наук. пр. / ред. кол. : І. В. Артьомов (голова) та ін.* Ужгород : ДВНЗ «УжНУ», 2016. Вип.2 (17). С. 41–64.
493. Чернігівський окружний адміністративний суд : Рішення від 26 черв. 2018 р. Справа № 825/1731/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74978174>
494. Черныш А. М. Социально-политический механизм обеспечения ответственности институтов власти в социалистическом обществе : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра филос. наук : 09.00.02. Московская высшая партийная школа. Москва, 1990. 32 с. URL: <http://cheloveknauka.com/v/561497/a/#?page=11>
495. Чехович В. А. Земська реформа 1864 / *Енциклопедія історії України* : Т. 3: Е-Й / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ : «Наукова думка», 2005. 672 с. URL: [http://www.history.org.ua/?termin=Zemska\\_reforma\\_1864](http://www.history.org.ua/?termin=Zemska_reforma_1864) (дата звернення: 06.07.2020).
496. Члени луцького виборчкому зупинили відкликання депутатів. Волинь. Інформаційний патруль 21 серп. 2017 р. URL: <https://www.volyn24.com/news/87914chleny-luckogo-vyborchkomu-zurynyly-vidklykannia-deputativ> (дата звернення: 02.04.2020).
497. Чурсін В. П. Конституційно-правова відповідальність у місцевому самоврядуванні. *Державне будівництво*. 2007. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu\\_2007\\_2\\_47](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2007_2_47)
498. Чурсін В. П. Форми забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. МОНМС України, Акад. муніцип. упр. Київ, 2012. 20 с.
499. Чухліб Т. В. Пакти та Конституції законів і вольностей Війська Запорозького 1710. URL: [http://www.history.org.ua/?termin=Pakty\\_i\\_Konstytutsiia\\_prav\\_i\\_volnostej\\_Vijska\\_Zaporozkoho\\_1710](http://www.history.org.ua/?termin=Pakty_i_Konstytutsiia_prav_i_volnostej_Vijska_Zaporozkoho_1710)
500. Шандра В. С. Адміністративна та судова відповідальність чиновника в законодавчих актах Російської імперії (до постановки наукової

проблеми). Проблеми історії України XIX–початку XX ст. 2013. Вип. 22. С. 5–13. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Piu19-20\\_2013\\_22\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Piu19-20_2013_22_3)

501. Шарий В. І. Особливості реалізації органами місцевого самоврядування державної політики в умовах трансформації українського суспільства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04. Київ, 2013. 39 с. URL:

[http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Avtoreferat/52ad28d8-2629-47cf-a827-4e1bed55f721.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Avtoreferat/52ad28d8-2629-47cf-a827-4e1bed55f721.pdf)

502. Шерстобоев О. Н. Административная дискреция и принцип разумности (Ч. 2: Российский опыт). *Вестник ВГУ. Серия: Право*. 2018. № 1. С. 74–83. URL: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/pravo/2018/01/2018-01-08.pdf>

503. Шляхтун П. П. Парламентаризм : словник-довідник. Київ : Парламентське вид-во, 2003. 151 с.

504. Шон Д. Т. Конституционная ответственность. *Государство и право*. 1995. № 7. С. 35–40.

505. Шпак Ю. А. Поняття та види організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. : Юриспруденція*. 2013. № 5. С. 58–62.

506. Шпортюк Н. Л., Пугач А. М. Реформування адміністративно-територіального устрою Польщі як основи місцевого самоврядування: досвід для України : монографія. Дніпро : «Пороги», 2016. 184 с.

507. Шрьодер Петер Лібералізм Принципи і цінності лібералізму та їхній вплив на політичні цілі / пер. : В. Климченко. Представництво Фонду Фрідріха Науманна в Україні. Київ, 2014. 28 с. URL: <https://ukrajina.fnst.org/sites/default/files/uploads/2018/10/08/liberalismusfinal.pdf>

508. Шрьодер Петер Нове публічне адміністрування або як досягнути ефективного урядування? Київ : Фонд ліберальної політики, 2008. 57 с.

509. Шурко О. Б., Була С. П. Взаємозв'язок локальної демократії та політичної культури. *Панорама політологічних студій. Науковий вісник Рівненського державного гуманітарного університету*. Рівне, 2015. Вип. 13. С. 19–27.

510. Шушулкова В. Д. Відповідальність членів адміністративних комісій: муніципально-правовий аспект. *Наше право*. 2016. № 2. С. 71–77. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp\\_2016\\_2\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2016_2_14)

511. Як депутати обласних рад витрачають кошти депутатських фондів. Громадянська мережа ОПОРА. 22 січ. 2020. URL: <https://www.opora.ua.org/report/vybory/19616-iaak-deputati-oblasnikh-rad-vitrachaiut-koshti-deputatskikh-fondiv> (дата звернення: 05.04.2020).

512. Як змусити міського голову та депутата через суд прозвітувати перед громадою? / Галина Кунька, експерт ІПЦ «Наше право» Громадський портал Львова. 27 лют. 2014 р. URL: <http://www.gromada.lviv.ua/article/874>

513. Ясперс К. Вопрос о виновности. ОАО Издательская группа. Москва : «Прогресс», 1997. 145 с.

514. Яцук В. А. Організаційно-правові засади відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2012. 20 с.

515. About local councils. National Association of Local Councils. URL: <https://www.nalc.gov.uk/about-local-councils> (Last accessed: 28.04.2015).

516. Albertini Pierre La responsabilité des élus locaux : nécessité et aberrations. *Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politique*. La responsabilité des gouvernants. 2000. №92. P. 103–116. URL: <http://www.revue-pouvoirs.fr/La-responsabilite-des-elus-locaux.html> (Last accessed: 21.12. 2017).

517. Amson Daniel La responsabilité politique et pénale des ministers de 1789 à 1958. *Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politique*. La responsabilité des gouvernants. 2000. №92. P. 31–60. URL: <http://www.revue-pouvoirs.fr/La-responsabilite-politique-et.html> (Last accessed: 13.06.2018).

518. Banque Mondiale. *Gouvernance – Vue d'ensemble*. 2014. 6 mai 2015. URL: <http://www.banquemondiale.org/fr/topic/governance/overview#1> (Last accessed: 14.04.2020).

519. Beaud Oliver La responsabilité politique face a d'autres forms de responsabilité des gouvernants. *Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politique*. La responsabilité des gouvernants. 2000. №92. P. 17–30. URL: <http://www.revue-pouvoirs.fr/La-responsabilite-politique-face-a.html> (Last accessed: 21.12. 2017).

520. Bidégaray Christian Le principe de responsabilité fondement de la démocratie. Petite promenade dans les allées du «jardin des délices démocratiques». *Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politique*. La responsabilité des gouvernants. 2000. №92. P. 5–16. URL: <https://revue-pouvoirs.fr/Le-principe-de-responsabilite.html> (Last accessed: 17.03. 2020).

521. Bjørnå Hilde Norwegian Municipalities and Reputation Building – Agents, Agendas, Coalitions and Outcomes. *Scandinavian Journal of Public Administration*. 2016. Vol 20, № 2. P. 39–58. URL: <http://ojs.ub.gu.se/ojs/index.php/sjpa/article/download/3320/2936> (Last accessed: 28.07.2020).

522. Boyd Maryann Transversal competencies in education policies and practice. *Presentation on theme*: «Transversal competencies in education policies and practice». Presentation transcript. URL: <https://slideplayer.com/slide/12617450/> (Last accessed: 04.08.2020).

523. Brière Laurence La responsabilité politique en contexte de gouvernance : une bibliographie commentée. URL: [https://centrere.uqam.ca/wp-content/uploads/2014/02/BRIERE\\_Bibliographie.pdf](https://centrere.uqam.ca/wp-content/uploads/2014/02/BRIERE_Bibliographie.pdf) (Last accessed: 16.04.2020).

524. British Standards Landscape: A mapping exercise. The Committee commissioned a report on the standards landscape to mark its 25th anniversary. Published 24 February 2020. 60 p. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/867642/Standards\\_Landscape\\_Final\\_Version\\_\\_1\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/867642/Standards_Landscape_Final_Version__1_.pdf) (Last accessed: 18.03.2020).

525. Care Esther and Luo Rebekah Assessment of Transversal Competencies. Policy and Practice in the Asia Region. Published in 2016 by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, and UNESCO Bangkok Office 2016. URL: <https://neqmap.bangkok.unesco.org/wp-content/uploads/2019/09/246590eng.pdf> (Last accessed: 21.06.2020).

526. Charte de la déontologie du directeur général des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Adoptée le 26 novembre 1997, lors du Congrès national de Perpignan. URL: <https://www.sndgct.fr/node/1350> (Last accessed: 29.04.2020).

527. Celermajer D. Burdens of political responsibility: narrative and the cultivation of responsiveness. Review of the book: Schiff Jade Larissa Burdens of Political Responsibility Cambridge University Press, New York, 2014, xv+211pp. *Contemporary Political Theory*. 2016. Vol. 15, P. e48–e51. URL: <https://link.springer.com/article/10.1057/cpt.2015.19>

528. Cities 101 – Delegation of Power. National League of Cities. December 13, 2016. URL: <https://www.nlc.org/resource/cities-101-delegation-of-power>

529. Code des relations entre le public et l'administration. Dernière modification : 18 juin 2020. Version en vigueur au 10 août 2020. URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=0F01DB9CAF9AEB9307903BEFAF5A2E47.tplgfr26s\\_1?idSectionTA=LEGISCTA000031367316&cidTexte=LEGITEXT000031366350&dateTexte=20200810](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=0F01DB9CAF9AEB9307903BEFAF5A2E47.tplgfr26s_1?idSectionTA=LEGISCTA000031367316&cidTexte=LEGITEXT000031366350&dateTexte=20200810)

530. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise). *Rapport sur la relation entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres*. Adopté par la Commission de Venise lors de sa 94 e session plénière (Venise, 8–9 mars 2013) sur la base des observations de M. James Hamilton



(membre suppléant, Irlande) Mme Maria Fernanda Palma (membre, Portugal) M. Fredrik Sejersted (membre suppléant, Norvège) M. Kaarlo Tuori (membre, Finlande), Strasbourg, le 11 mars 2013, Etude n°682 / 2012. 22 p. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)001-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)001-f) (Last accessed: 16.05.2018).

531. Définition d'institution. Les définitions. fr. Fév 11, 2013. URL: <http://lesdefinitions.fr/institution>

532. Edgar Laura, Marshall Claire, Bassett Michael Partnerships: Putting good governance principles in practice, Ottawa, Institute on Governance. August 8, 2006. URL: [http://iog.ca/wp-content/uploads/2012/12/2006\\_August\\_partnerships.pdf](http://iog.ca/wp-content/uploads/2012/12/2006_August_partnerships.pdf) (Last accessed: 16.05.2018).

533. Engagement et proximité. Vendredi 27 décembre 2019, le Président de la République a promulgué la loi n° 2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Sénat. URL: [https://www.senat.fr/espace\\_presse/actualites/201909/engagement\\_et\\_proximite.html](https://www.senat.fr/espace_presse/actualites/201909/engagement_et_proximite.html) (Last accessed: 19.03.2020).

534. Gestion de la réputation en période de turbulence. Êtes-vous prêts? National. Le 28 septembre 2018. URL: <https://umnb.ca/wp-content/uploads/2019/04/Comment-aborder-les-d%C3%A9sastres-et-les-%C3%A9viter.pdf> (Last accessed: 03.08.2020).

535. Gilliot Jean-Marie Êtes vous plutôt littératie numérique ou compétences numériques ? *Techniques innovantes pour l'enseignement supérieur*. 22 septembre 2019. URL: <https://www.innovation-pedagogique.fr/article5670.html> (Last accessed: 01.02.2020).

536. Guidance The 7 principles of public life. Published 31 May 1995. *Committee on Standards in Public Life*. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life--2> (Last accessed: 28.03.2018).

537. Guide de la loi Engagement et proximité. 40 p. Loi promulguée le 27 décembre 2019. *Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales*. URL: [https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-03/L19089-2\\_guideEngagementProximite\\_DP\\_def\\_light.pdf](https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-03/L19089-2_guideEngagementProximite_DP_def_light.pdf) (Last accessed: 19.03.2020).

538. Hubbard Ruth and Gilles Paquet. *The Black Hole of Public Administration*. University of Ottawa Press, 2010. Project MUSE. [muse.jhu.edu/book/1562](https://muse.jhu.edu/book/1562)

539. Informations concernant le cadre stratégique Education et formation 2020: *Circulaire du CSEE 2 / 2014*. CSEE ETUCE. URL: <https://www.csee->

etuce.org/images/attachments/022014ETUCECircularFR.pdf (Last accessed: 08.08.2020).

540. iProtego pionnier dans la gestion de l'e-reputation. URL: <https://www.iprotego.com/iprotego> (Last accessed: 06.08.2020).

541. Klitgaard R. Corruption Finance & Development. 1998. Vol. 35, № 1. March. P. 3–6. URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/fandd/1998/03/pdf/klitgaar.pdf> (Last accessed: 06.05.2016).

542. Kodeks wyborczy : Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kancelaria Sejmu. Dz.U. 2011 Nr 21 poz. 112, 264 s. Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 754, 1000, 1349. URL: [http://www.sejm.gov.pl/prawo/kodeks/kodeks\\_wyborczy2018.pdf](http://www.sejm.gov.pl/prawo/kodeks/kodeks_wyborczy2018.pdf)

543. La charte européenne de l'autonomie locale: la verification d'une convergence entre l'évolution en Europe et en France. Sénat. *Un site au service des citoyens*. URL: <https://www.senat.fr/ct/ct07-01/ct07-012.html>

544. La Datacratie. *Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politiques*. 2018. № 164. Janvier. 216 p. URL: <https://revue-pouvoirs.fr/-164-La-Datacratie-.html>

545. La transition écologique en débat. Séance 3. Quel rôle pour les élus ? Quels défis pour les territoires? Une session des «Mardis de avenir – La transition écologique en débat», organisés par l'Assemblée nationale, avec l'appui du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, de l'iddri et du think tank Cartes sur table, 4 février 2014. URL: <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/conference/quel-role-pour-les-elus-quels-defis-pour-les-territoires>

546. Larat Fabrice et Bartoli Annie L'action publique responsable: tautologie ou problématique émergente? *Revue française d'administration publique*. 2018 / 2. № 166. P. 245–258. URL: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2018-2-page-245.htm?contenu=resume> (Last accessed: 16.06.2020).

547. Le Lab #compublique des territoires. Premier laboratoire d'intelligence collective en #compublique numérique. URL: <https://myobservatoire.com/> (Last accessed: 06.08.2020).

548. Local Government Act 2003. Part 8: Miscellaneous and general. Sections 93–98: Charging and Trading URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/26/notes/division/4/8>

549. Local Government Discretion and Accountability: Application of a Local Governance Framework. *Report No. 49059-GLB. THE WORLD BANK Social Development Department* June 2009. 114 p. URL:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12588/490590ESE0B0x30ion0for0Distribution.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

550. Local Government Discretion and Accountability: Application of a Local Governance Framework. *The World Bank Social Development Department*. June 2009, 102 p. URL: [file:///D:/User1/Downloads/9-wb\\_logal\\_governance\\_framework.pdf](file:///D:/User1/Downloads/9-wb_logal_governance_framework.pdf)

551. Measuring local discretionary authority. Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Washington D.C. 20575 November 1981. 92 p. URL: <https://library.unt.edu/gpo/acir/Reports/information/M-131.pdf>

552. Millard Eric Observations sur la signification juridique de la responsabilité politique. Ph. Ségur. Gouvernants, quelle responsabilité?, L'Harmattan, 2000. P. 81–100. Logiques Juridiques. URL: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00126322/document> (Last accessed: 11.06.2020).

553. Montane Michel-Alexis Responsabilité et complexité territoriale : la responsabilisation des élus politiques se heurte à l'état actuel des découpages électoraux et institutionnels locaux. *Politiques et Management Public*. 2001. 19–4. P. 25–44. URL: [https://www.persee.fr/doc/pomap\\_0758-1726\\_2001\\_num\\_19\\_4\\_2689](https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_2001_num_19_4_2689)

554. Morvan Pascal Confiance et responsabilité politiques. Réflexions sur la polarité du «gouvernement parlementaire». P. 137–169. URL: [https://www.academia.edu/1236944/Confiance\\_et\\_responsabilit%C3%A9\\_politiques\\_R%C3%A9flexions\\_sur\\_la\\_polarit%C3%A9\\_du\\_gouvernement\\_parlementaire\\_](https://www.academia.edu/1236944/Confiance_et_responsabilit%C3%A9_politiques_R%C3%A9flexions_sur_la_polarit%C3%A9_du_gouvernement_parlementaire_)

555. NLC Report: Dillon's Law versus Home Rule. New Hampshire Municipal Association. URL: <https://www.nhmunicipal.org/town-city-article/nlc-report-dillon%E2%80%99s-law-versus-home-rule> (Last accessed: 28.04.2020).

556. Open consultation Local government ethical standards : stakeholder consultation. Published 29 January 2018. *Committee on Standards in Public Life*. URL: <https://www.gov.uk/government/consultations/local-government-ethical-standards-stakeholder-consultation>

557. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw : Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Opracowano na podstawie: tj. Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190. Kancelaria Sejmu. 94 s. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20101761190/T/D20101190L.pdf>

558. O referendum lokalnym : Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Stan prawny aktualny na dzień: 24.03.2020. URL: <https://www.lexlege.pl/ustawa-o-referendum-lokalnym/> (Last accessed: 24.03.2020)

559. Organizational Reputation in the Public Sector. Edited By Arild Wæraas, Moshe Maor, October 2014, New York. Imprint Routledge, 264 p. URL:

<https://www.taylorfrancis.com/books/e/9781315850825/chapters/10.4324/9781315850825-6>

560. O samorządzie gminnym : Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Wersja od: 1 stycznia 2020 r. Dziennik Ustaw 2019.506 t.j. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/samorzad-gminny-16793509>

561. O samorządzie powiatowym : Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r.. Stan prawny aktualny na dzień: 24.03.2020.URL: <https://www.lexlege.pl/ustawa-o-samorzadzie-powiatowym/> (last accessed: 24.03.2020).

562. O samorządzie województwa : Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. Wyświetl wcześniejsze wersje 01.01.2020. GOFIN.PL. URL: <http://www.przepisy.gofin.pl/przepisy,2,197,199,2629,,ustawa-z-dnia-5061998-r-o-samorzadzie-wojewodztwa.html> (Last accessed: 24.03.2020).

563. Pellizzoni Luigi Responsibility and Environmental Governance. *Environmental Politics*. 2004. Vol. 13, № 3. P. 541–565. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0964401042000229034>

564. PNUD *Gouvernance démocratique. Inforapide*. 2010. URL: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/fast-facts/french/FF-governance-fr-2010.pdf>

565. Politique en faveur de la jeunesse. Présentation stratégique de la politique transversale. URL: [https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publicue/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/DPT/DPT2020\\_jeunesse.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicue/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/DPT/DPT2020_jeunesse.pdf)

566. Pontier Jean-Marie Les collectivités territoriales et la prévention des risques. *Extrait du Bulletin juridique des collectivités locales*. 2014. № 11. 23/05/2015. URL: <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2015/05/23/les-collectivites-territoriales-et-la-prevention-des-risques/>

567. Public standards in England: 25 years since the creation of CSPL The Committee commissioned a report on the standards landscape to mark its 25th anniversary. Published 24 February 2020. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/public-standards-in-england-25-years-since-the-creation-of-cspl> (Last accessed: 18.03.2020).

568. Pugach A., Sychenko V., Molodchenko T., Tarasenko T. Supervision and control of local self-government bodies in Ukraine: theoretical and legal approaches to clarification of concepts. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2018. № 2. P. 472–479. URL: <http://fkd.org.ua/issue/view/8470>

569. Pujas Véronique Carences et nouvelles dimensions de la responsabilité politique: elements de politiques compares. *Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politique*. La responsabilité des gouvernants. 2000. № 92.

Janvier. P. 165–180. URL: <http://www.revue-pouvoirs.fr/Carences-et-nouvelles-dimensions.html> (Last accessed: 21.12.2017).

570. Recommendation № R (80)2 Of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities (Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980 at the 316th meeting of the Ministers' Deputies). URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae>

571. Réforme territoriale et réorganisation de l'État : quels enjeux pour les politiques de jeunesse? Jordan Parisse. *INJEP analyses & synthèses. Études et recherches*. 2019. №°21. Février. URL: [https://injep.fr/wp-content/uploads/2019/02/IAS21\\_reforme-territoriale\\_BD.pdf](https://injep.fr/wp-content/uploads/2019/02/IAS21_reforme-territoriale_BD.pdf)

572. Reputation reform strategies in local government: Investigating Denmark and Norway Local Government Studies. 32 p. URL: <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/17408/article.pdf;jsessionid=439D751CCA35EE20B58D0CBCE7929D05?sequence=3> (Last accessed: 28.07.2020).

573. Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities (Adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977, at the 275th meeting of the Ministers' Deputies). *Council OF Europe Committee of Ministers*. URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>

574. Resolution 316 (2010) 1 Rights and duties of local and regional elected representatives: the risks of corruption. *Council of Europe*. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680718f96>

575. Responsabilité politique. Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales. URL: <http://www.cnrtl.fr/definition/responsabilit%C3%A9> (Last accessed: 27.12.2017).

576. Responsabilité. *Toupictionnaire : le dictionnaire de politique*. URL: <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Responsabilite.htm>

577. Review of Local Government Ethical Standards: Stakeholder Consultation. URL: <https://www.gov.uk/government/consultations/local-government-ethical-standards-stakeholder-consultation> (Last accessed: 28.03.2018).

578. Roussel Violaine Scandales et redéfinitions de la responsabilité politique. La dynamique des affaires de santé et de sécurité publiques. *Revue française de science politique* 2008 / 6. Vol. 58. P. 953–983. URL: <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2008-6-page-953.htm>

579. Roynier Céline Responsabilité politique: doit-on s'inspirer de la pratique constitutionnelle britannique? 22 mai 2018. URL: JP BLOG. URL: <http://blog.juspoliticum.com/2018/05/22/responsabilite-politique-doit-on-sinspirer->

de-la-pratique-constitutionnelle-britannique-par-celine-roynier/ (Last accessed: 20.05.2019).

580. Ryan Barbara How can the corporate sector concepts of «reputation» and «trust» be used by local government? A study to establish a model of reputation management for local government. *Asia Pacific Public Relations Journal*. 2007. December. Vol. 8. P. 37–75. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/7448/95af007ac27e4c4dd452917ddc39a4cc4f1e.pdf>

581. Sadran Pierre Faut-il créer un «véritable» statut professionnel pour le maire? Publié le 14 novembre 2019. URL: <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/271756-faut-il-creer-un-veritable-statut-professionnel-pour-le-maire> (Last accessed: 18.03.2020).

582. Salles Denis Environnement: la gouvernance par la responsabilité? *VertigO. La revue électronique en sciences de l'environnement*. 2009. Novembre. URL: <https://journals.openedition.org/vertigo/9179#text>

583. Saunier Claire Les juges au secours de la responsabilité politique ? Les leçons de la décision miller N° 2. *JP Blog*. 4 février 2020. URL : <http://blog.juspoliticum.com/2020/02/04/les-juges-au-secours-de-la-responsabilite-politique-les-lecons-de-la-decision-miller-no-2-par-claire-saunier/>

584. Schiff J. Political responsibility: Responding to predicaments of power. Review of the book: Antonio Y. Vazquez-Arroyo Political responsibility: Responding to predicaments of power Columbia University Press, New York, 2016, xxi + 334 pp. *Contemp Polit Theory*. 2017. 16, P. 561–565. URL: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1057/s41296-017-0091-5.pdf>.

585. Schnebel Vincent La responsabilité politique du gouvernement, réalité ou illusion ? Les Chevaliers des grands arrêts. *Le site des étudiant en droit public*. 2011. 7 novembre. URL: <https://chevaliersdesgrandsarrets.com/2011/11/07/la-responsabilite-politique-du-gouvernement-realite-ou-illusion/> (Last accessed: 21.12.2017).

586. Ségur Ph. La responsabilité politique, Que-sais-je ? Dépôt legal. 1re édition : 1998, février. Presses Universitaires de France, 1998, Paris, 128 p. URL: <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb367044474>

587. Siné Alexandre Responsabilité politique : de la fin du modèle weberien aux nouvelles figures de légitimation de l'action publique. *Politiques et management public*. 2001. Vol. 19, N°2. P. 45–62. URL: [https://www.persee.fr/doc/pomap\\_0758-1726\\_2001\\_num\\_19\\_2\\_2666](https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_2001_num_19_2_2666)

588. Slama Alain-Gérard La responsabilité politique en droit constitutionnel. *Regards Citoyens*. 9 janvier 2014. URL: <http://regards-citoyens.over-blog.com/article-la-responsabilite-politique-en-droit-constitutionnel-88599919.html>

589. Standards of Conduct in Local Government in England, Scotland and Wales. Summary of the Nolan Committee's Third Report on Standards in Public Life. Published 1 July 1997. 11 p. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/336865/3rdInquiry\\_summary.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336865/3rdInquiry_summary.pdf) (Last accessed: 18.03.2020).

590. Standards of conduct of local government in England, Scotland and Wales. The third report of the Committee on Standards in Public Life, published July 1997. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/standards-of-conduct-of-local-government-in-england-scotland-and-wales> (Last accessed: 18.03.2020).

591. Steiner Robert Der politische Funktionsträger und die politische Verantwortung Unter den Bedingungen der politischen Systeme Österreichs, des Vereinigten Königreiches und der Europäischen Union. Politikwissenschaftliche Dissertation Zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Philosophie (Dr. Phil.) im Fachbereich Kultur- und Sozialwissenschaften der FernUniversität Hagen. Betreuer der Arbeit Prof. Dr. Georg Simonis. 17.03.2004. 217 p. URL: [https://ub-deposit.fernuni-hagen.de/servlets/MCRFileNodeServlet/mir\\_derivate\\_00000058/Diss\\_Steiner\\_politische\\_Verantwortung\\_Funktionstraeger\\_2003.pdf](https://ub-deposit.fernuni-hagen.de/servlets/MCRFileNodeServlet/mir_derivate_00000058/Diss_Steiner_politische_Verantwortung_Funktionstraeger_2003.pdf)

592. Subsidiarité. Principe de subsidiarité. «Toupictionnaire» : le dictionnaire de politique. URL: <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Subsidiarite.htm>

593. Synthèse La société et l'Etat. Les théories du contrat social Hobbes, Locke et Rousseau. *Espace professeur La politique, la société et l'état*. URL: [http://www.ac-grenoble.fr/PhiloSophie/logphil/notions/etatsoc/esp\\_prof/synthese/contrat.htm](http://www.ac-grenoble.fr/PhiloSophie/logphil/notions/etatsoc/esp_prof/synthese/contrat.htm)

594. Tarasenko Tetiana, Sorokina Nataliya Theoretical aspects of consideration of ethics and responsibility in public administration. *Recht der Osteuropäischen Staaten (ReOS)*. 2020. № 3. P. 54–57.

595. Téléphore Ondo Les Fondements biblique de la démocratie. 2016. 181 p. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=ha8VDQAAQBAJ&pg=PA128&dq=la+responsabilit%C3%A9+politique++est&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKEwjkd358ezRAhUqG5oKHe1-AAUQ6AEILzAD#v=onepage&q=la%20responsabilit%C3%A9%20politique%20%20est&f=false>

596. Testard Christophe Les procédés d'association du public aux décisions prises par les administrations locales. In: *Le code des relations entre le public et l'administration et les collectivités territoriales*. Institut du Droit de l'Espace, des Territoires, de la Culture et de la Communication Université Toulouse. 14 décembre 2017. URI: <http://publications.ut-capitole.fr/id/eprint/25937> (Last accessed: 02.12.18).

597. Verdier Éric Évaluations régionales de la formation et responsabilité politique. Quel impact sur la conduite de l'action publique ? *Education et sociétés*. 2006 / 2. N°18. P. 55–77. URL: <https://www.cairn.info/revue-education-et-societes-2006-2-page-55.htm> (Last accessed: 13.06.2018).

598. Wang Kerina Décryptage : la notion de responsabilité des pouvoirs publics. *Banque Mondiale Blogs*. 27 janvier 2015. URL : <https://blogs.worldbank.org/fr/voices/decryptage-la-notion-de-responsabilite-des-pouvoirs-publics>

599. Wollman Hellmut La reforme de l'administration locale: entre changement et continuité. Une perspective comparatisme sur l'Angleterre, l'Allemagne, les pays Scandinaves, l'Espagne et la Hongrie. *Annuaire 2008 des Collectivités Locales.*, Paris : CNRS. URL: <http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/HW-2008-Reforme-Administration-locale.doc>

600. Wood Matthew Politicisation, depoliticisation and anti-politics : Towards a multilevel research agenda. *Political studies review*. 2016. Vol. 14 (4). P. 521–533. DOI: [org/10.1111/1478-9302.12074](https://doi.org/10.1111/1478-9302.12074). URL: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1111/1478-9302.12074>

601. Young Iris Marion Responsibility and Global Labor Justice. *The Journal of Political Philosophy*. 2004. Vol. 12, N° 4. P. 365–388. URL: <http://web.mit.edu/sgrp/2007/no1/YoungRGLJ.pdf>



## **ДОДАТКИ**

## Наукові підходи до ідентифікації політичної відповідальності

|  |
|--|
| <p>П. в. – зобов'язання власника політичного мандата відповідати за його здійснення перед особою або особами, від яких він його утримує [545];</p>   |
| <p>П. в. – відповідальність перед народом органів та посадових осіб за ефективне державне керівництво; відповідальність всього режиму держави перед власним народом, коли громадянське суспільство реалізує право на спротив правлячої верхівки та державній владі через революцію та повалення влади [190, с. 8];</p>   |
| <p>П. в. – правовий механізм присвоєння цінності поведінки уряду, що передбачає його зобов'язання відповідати перед парламентом за виконання своїх функцій в порядку, визначеному Конституцією [586, р. 17; 519, р. 21];</p>   |
| <p>П. в. є негативом легітимності [554, с. 139];</p>   |
| <p>П. в. у конституційному праві дуже широко означає втрату влади, загалом ототожнюється з ідеєю звільнення; складності визначення зумовлені плутаниною в трьох напрямках: по-перше, це впливає на рівень відчуття відповідальності, оскільки очевидним є, що відповідальність – це «засіб» дії, контролю, тиску, впливу; по-друге, плутанина стосується предмета П. в., оскільки вона позначає як контроль, який здійснюють парламентарі над урядовою політикою, так і тиск, який останній здійснює над його більшістю; по-третє, плутанина стосується природи П. в., оскільки насправді існує суперечність між неявним твердженням про її техніко-правову природу та певною тенденцією вважати, що вона може виходити за рамки конституційних правил відповідно до політичної гри [588];</p> |
| <p>Ключовим питанням дискусії щодо використання терміну «політична відповідальність» є зв'язок між поняттями «юридична відповідальність» та «підзвітність»; концепція П. в. є чисто доктринальною концепцією, яка умовно побудована; вона логічно позначає будь-яку форму відповідальності політики, незалежно від методик її забезпечення на законних підставах [552, р. 2, 8 – 9];</p>   |
| <p>П. в. – пошук оптимальної структури суспільних залежностей між інститутами влади та народом, конструювання механізму підтримки їх відповідального стану відносно до цілей суспільного розвитку; Сутність П. в. полягає у взаємодії суб'єктів (влади та народу), заснованій на спільній залежності відносно їх основоположних політичних інтересів, необхідності виконання взятих зобов'язань та дотримання спільно встановлених правил, готовність прийняття санкцій у випадку порушення політичного договору [494, с. 7, 10];</p>  |
| <p>П. в. – усвідомлення відповідальної залежності політичного лідера, суб'єкта владних відносин, від держави, політичної організації, суспільства у діяльності щодо здійснення колективно виробленого курсу, виконання обіцянок, даних виборцям, неухильне дотримання конституційних принципів і норм, програми та статуту політичної організації [313, с. 75];</p>  |
| <p>П. В. – різновид соціальної відповідальності, яка виникає у процесі діяльності різних суб'єктів, у зв'язку з організацією та розвитком державної влади, а також при розробці та проведенні в життя політики, яка відображає прогресивні напрями та мету розвитку суспільства [417, с. 18];</p>  |

|  |
|--|
| <p>П. в. – прояв соціальної відповідальності суб'єктів політики за наслідки їх політичної діяльності, глибоке усвідомлення суб'єктами влади й управління життєво важливих інтересів суспільства і країни, свого покликання самовіддано боротися за їх здійснення, здатність виробляти якісну політику, приймати професійні рішення, здійснювати їх з максимальною користю заради загального блага.</p> <p>П. в. базується на високій професійній компетентності, впевненості в правильності обраного політичного курсу, громадянському обов'язку і патріотизмі, відчутті причетності суб'єкта політики до суспільно значимих доленосних рішень. Передбачає свідоме дотримання встановлених норм і правил політичного життя, поєднання соціально-політичних цінностей і правил політичної поведінки, насамперед дотримання моральних принципів і правових норм;</p> <p>П. в. у публічному управлінні – усвідомлення відповідальної залежності суб'єкта владних відносин від держави, політичної організації, населення в діяльності щодо здійснення колективно виробленого курсу розвитку держави і суспільства, виконання даних громадянам обіцянок, дотримання конституційних положень держави [181, с. 117];</p> |
| <p>П. в. – вид соціальної відповідальності, що полягає у легітимному застосуванні політичних санкцій до суб'єктів політики, які є порушниками політичних норм, домовленостей, узятих на себе політичних зобов'язань;</p> <p>П. в. є специфічним функціональним політичним інститутом, в якому розкривається нормативно-регулятивна спрямованість політичної діяльності соціальних суб'єктів;</p> <p>П. в. державної влади перед громадянами являє собою сукупність легітимних політичних заходів, які забезпечують примушення влади до виконання прийнятих зобов'язань, обіцянок і схвалених суспільством програм, в поєднанні з П. в. громадян стає в сучасній правовій державі важливим інструментом стабілізації політичних відносин та попередження суспільних конфліктів [473];</p>   |
| <p>П. в. зумовлена обсягом компетенції вищої посадової особи необхідність усвідомлювати значущість своїх дій та формувати свою діяльність з урахуванням її суспільної оцінки, а у разі негативної оцінки з боку суспільства зазнавати обмежень при вчиненні дій, що суперечать політичній кон'юктурі (позиції органу, що має право притягнення до П. в., або настроям виборців) [512, с. 514];</p>   |
| <p>П. в. – один з видів публічної (перед громадськістю, главою держави, парламентом) відповідальності, що настає за неспроможність органів державної влади та посадових осіб розробити та втілювати в життя політику, яка відображає прогресивні напрями розвитку суспільства, максимально корисні для блага людей.</p> <p>Суб'єктом П. в. є ті носії виконавчої влади, які реально визначають зміст державно-управлінської діяльності.</p> <p>П. в. має суттєві відмінності від юридичної, адже вона є значно суб'єктивізована й відносна, оскільки немає абсолютних і формалізованих критеріїв оцінки стану державного управління на тому чи іншому етапі розвитку суспільства і в тих чи інших умовах.</p> <p>П. в. в Україні застосовується щодо уряду та його членів, які мають статус політичного діяча [236, с. 139];</p>   |

П. в. – відповідальність за цільове здійснення політичного представництва. Ця відповідальність публічно-владних інституцій розглядається як засіб не стільки додержання певних соціальних норм (на відміну від юридичної та моральної), скільки – забезпечення цільового характеру політичного представництва. Її забезпечення не тільки передбачає регулювання нормами права, але й є неможливим без такого регулювання.

Порівняно із юридичною відповідальністю П. в. значно більшою мірою суб'єктивізована та відносна через залежність від політико-правової культури населення, розвиненості політичних інститутів, спроможності суспільства оцінювати діяльність владних структур. На відміну від юридичної відповідальності П. в. є передусім позитивною та перспективною, вона є більшою мірою колективною відповідальністю, а не індивідуальною (відповідальність партій, громадських об'єднань, інших інституцій), тією мірою, якою вони здійснюють політичне представництво.

Практична потреба трансформації П. в. в юридичну (конституційно-правову) зазвичай зумовлена необхідністю посилення в цілому відповідальності за практичну реалізацію публічно-владних повноважень [247, с. 178, 181];

П. в. – необхідний чинник політичної діяльності. Охоплює кілька рівнів проблеми:

1) Морально-психологічний стан суб'єктів політики, оснований на розумінні сенсу та наслідків політ, діяльності, підґрунтям якої є політ, інтереси і потреби, політ, свідомість, здатність до мобілізації політ, волі й визначення політ, цілей. П. в. базується на високій професійній компетентності, упевненості в правильності обраного політ, курсу, громадян, обов'язку і патріотизмі, відчутті причетності суб'єкта до суспільно значимих доленосних рішень. Рівень такого стану оцінюється у ході політ, діяльності.

2) Свідоме дотримання політ, суб'єктом норм і правил політ, життя, зовнішніх (підзвітність, карність, стандарти, рекомендації та ін.) і внутрішніх (обов'язок, моральні чинники тощо) форм контролю політ, діяльності. Відповідальність як риса політичної особистості формується у результаті поєднання соціально-політичних цінностей і правил політичної поведінки, насамперед – моральних принципів і прав. Норм. Формування особистої відповідальності за успіх чи невдачу спільної політичної діяльності залежить також від рівня розвитку групи, яка здійснює цю діяльність, її згуртованості, близькості ціннісних орієнтацій, емоційної ідентифікації.

3) Настання негативних наслідків (відкликання депутата, імпічмент президентові та ін.) для суб'єкта політики за недотримання чи неналежне дотримання політ, і прав. норм.

4) Відповідальність ідеології і політичної практики суб'єктів політики. Характеризується: а) відповідністю чи невідповідністю обіцянок політичних діячів їх реальній діяльності; б) відповідальністю політиків за вирішення проблем соціального захисту населення; в) відповідальністю політ, опозиції, яка неадекватними діями може завдати шкоди суспільству; г) відповідальністю народу, зокрема електорату за свою державу;

5) Відповідальність влади за розвиток суспільства, реалізацію прав громадян [429, с. 629];

|  |
|--|
| <p>П. в визначають за доцільність або недоцільність [490, с. 182];</p>   |
| <p>П. в. – це форма реальної відплати за ті дії або рішення, які призвели до несприятливих наслідків для суспільства, для окремих страт цього суспільства або окремих осіб [225];</p>  |
| <p>П. в. – це вид соціальної відповідальності, який полягає у відповідності дій індивідів, соціальних та організаційних спільнот як суб'єктів політики суспільним вимогам щодо здійснення публічної влади. Основними такими вимогами є моральні та правові норми. Відповідно, можна виокремити морально-політичну і політико-правову відповідальність, де перша – це відповідальна поведінка як ставлення до виконання громадянських обов'язків, вона є предметом передусім етики; політико-правова передусім є конституційною, точніше конституційно-правовою. Інститут П. в. – система політико-правових норм, яка передбачає настання негативних наслідків для суб'єкта політики у разі неналежного здійснення ним законодавчо визначених функцій і повноважень. Прикладом інститутів П. в. є інститут П. в. президента, парламенту, уряду, а інституціональними засобами реалізації П. в. виступають, зокрема, усунення президента в порядку імпичменту, дострокове припинення повноважень (розпуск) президентом парламенту, відставка уряду [240, с. 29 – 30, 39; 238, с. 46, 48 – 49];</p> |
| <p>П. в. у контексті права розглядається щодо ретроспективних та перспективних діянь, із мотивів їхньої відповідності не тільки букві закону, а також його сутності (духу) та справедливості чи відповідальності за «неефективну поведінку», де санкцією є відставка чи інше усунення від виконання публічно-владних повноважень та функцій [445, с. 20];</p>  |
| <p>П. в. – виконання декларованих програмних цілей і взятих зобов'язань, а також визнання своїх помилок та звіт за допущені прорахунки. Україй важливою є наявність відповідних механізмів П. в. як сукупності заходів, що дають змогу впливати на владу, корегувати політичний процес, надавати йому відповідності з вимогами суспільства та обіцянками влади [21, с. 172];</p>   |
| <p>Політичні інститути публічної влади в першочерговому порядку несуть П. в. за дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина та дотримання принципу конституціоналізму при прийнятті політичних рішень і реалізації відповідно до цих рішень дій по управлінню справами суспільства і держави. Також вони несуть П. в. за політичні, економічні та соціальні наслідки для громадян своїх рішень і дій [268, с. 69];</p>  |
| <p>П. в. утвердилася як сукупність заходів, що спонукають владу відповідати «договору» між владою і суспільством – законам; як примушування влади виконувати взяті зобов'язання, обіцянки і схвалені суспільством програми. Це засоби впливу на суб'єктів влади і їх політику, що дають змогу домагатися коригування або заміни політичного курсу, усунення від влади негідних і нездатних діячів. Ідеться і про право вільної критики будь-яких суб'єктів влади, опору їхньому беззаконню, висловлення невдоволення, негативної оцінки, недовіри, невиконання «неправомірних» (нелегітимних) указів і наказів [421];</p>  |
| <p>П. в. у парадигмі публічного управління є «тонким механізмом» саморегуляції тих цілей, завдань, засобів та інтересів складових країни, що забезпечують цілі, інтереси та засоби розвитку країни» [492, с. 42];</p>  |

П. в. – відповідальність влади перед суспільством за виконання взятих на себе зобов'язань, обіцянок, програм; ефективне керівництво державою, яке забезпечує її рух вперед в економіці, духовно-моральній, соціальній, інших сферах; виконання проголошених цілей, програм, зобов'язань, обіцянок, постійний звіт за справи, реагування на проблеми громадян, спілкування з ними визнання своїх помилок, їх активне виправлення та багато іншого;

П. в. – відповідальність за неналежну реалізацію тих владних повноважень, які ті чи інші особи отримали від народу як єдиного джерела влади, мірою П. в. є відсторонення від влади тих осіб, які неналежним чином здійснювали свої функції, але в їх діях немає ознак складу конституційного делікту (в протилежному випадку мова має йти не про політичну, а про конституційну відповідальність) [187, с. 58];

П. в. – це відповідальність всіх суб'єктів політичного процесу перед законом і суспільством за дані і покладені зобов'язання за допомогою підзвітності та виконання морального обов'язку. Включення положення про відповідальність саме перед законом важливо, це сприяє набуттю стійкості П. в. як інституції.

П. в. – попит з політиків як за неповернення суспільству політичного кредиту, так і за можливий збиток, який вони можуть (з умислом чи без нього) заподіяти як своїм громадянам, так і державі. У цьому випадку мета П. в. у вигляді політичної страховки полягає в створенні для соціуму в цілому і для окремих його членів більшої захищеності як необхідної умови для розвитку суспільного вибору і, що найголовніше, як своєрідного індикатора демократичного стану того чи іншого суспільства [138, с. 138, 140];

П. в. – обов'язок обраної на виборах владної особи виконати свої передвиборні обіцянки, поточні накази і вимоги виборців і понести покарання в разі їх невиконання або неналежного виконання, обов'язок, гарантований відповідними правами виборців, а для призначеного владного особи обов'язок понести покарання з боку особи, його який призначив, у разі невиконання, неналежне виконання своїх службових обов'язків [440];

Конституційно-правова відповідальність є найближчою до П. в. Однак, відмінність у тому, що конституційно-правова відповідальність є фрагментарною, не передбачає такого складу правопорушень як обман виборців, невиконання своїх передвиборчих обіцянок, неналежне служіння своїм виборцям, мова йде про усю сукупність відносин «виборець (населення) – виборна особа». Така невизначеність прослідковується й стосовно публічної особи, яку не обирають, а призначають. Тут відносини навіть ширші ніж просто виборці, тут мова йде про все населення. Тобто причинами ПВ є обман виборців, невиконання своїх передвиборчих обіцянок, неналежне служіння своїм виборцям, які не враховуються іншими видами відповідальності;

П. в. – особливий вид юридичної відповідальності поряд з кримінальною, адміністративною, дисциплінарною та цивільною, найбільш близький до конституційно-правової відповідальності. Однак склад суб'єктів П. в. ширше: в їх число входять всі публічні посадові особи.

Під П. в. розуміється відповідальність державних посадових осіб перед громадянами за невиконання своїх обов'язків або публічних обіцянок, якщо це спричинило негативні суспільно-значимі наслідки [442, с. 9];

|   |
|---|
| <p>Ключовою особливістю заходів П. в. є їх незалежність від юридичної форми. Це означає, що застосування даних санкцій не вимагає закріплення їх в нормативних актах [61];</p>  |
| <p>У сучасному розумінні П. в. означає співпадіння обіцянок політиків з їх реальною практикою, а також співвідношення між реальними проблемами в суспільстві та їх усвідомленням політиками [210, с. 128];</p>  |
| <p>П. в. як усвідомлення відповідальної залежності політичного лідера, суб'єкта владних відносин від держави, громадянського суспільства, політичної організації, населення в діяльності по здійсненню колективно виробленого курсу, виконання передвиборної програми, обіцянок перед електоратом, неухильне дотримання у своїй діяльності конституційним положенням і політико-правовим нормам [4, с.17; 5, с. 25 – 26];</p>   |
| <p>П. в. являє собою обов'язок суб'єкта приймати рішення і здійснювати дії з метою належної реалізації своїх політичних повноважень (політичного мандата) і зазнавати несприятливі наслідки в разі невиконання або неналежного їх виконання, що виникає в зв'язку з участю суб'єкта в політичних відносинах [154, с. 88];</p>   |
| <p>П. в. державної влади – відповідальність органів державної влади і посадових осіб перед народом, населенням відповідної території виражається в їх нездатності виробляти і здійснювати політику, приймати і здійснювати рішення з максимальною користю для блага людей [415, с. 64];</p>   |
| <p>П. в. – різновид соціальної відповідальності, котрий означає морально-психологічну установку суб'єктів політики, засновану на глибокому розумінні сенсу і наслідків політичної діяльності.</p> <p>П. в. базується на взаємодії суб'єктів у галузі політики, заснованій на спільній залежності щодо їх спільної мети та політичних інтересів, необхідності виконання взаємних зобов'язань та спільно встановлених правил, а також готовності сприйняття санкцій у разі порушення цих правил [314, с. 51];</p> |
| <p>Реальна П. в. триєдина: відповідальність за чуйність, сприйнятливність до викликів часу, викликів суспільства, та відповідно за своєчасність висунування та чітке формулювання назрілих проблем або тих, які тільки насуваються; відповідальність за рішення, які мають приймаються на основі широкого суспільного обговорення; відповідальність за політичний дискурс як професійний обов'язок політика [418];</p>  |
| <p>Самодостатній вид соціальної відповідальності, який регулює відносини у політичній сфері суспільної взаємодії, а саме визначає відповідність процесу, проявів та наслідків діяльності суб'єктів політики системі правил політичного життя, загальноприйнятим нормам здійснення публічної влади з урахуванням інтересів суспільства загалом і держави зокрема [302, с. 78-79];</p>  |

П. в. – прагнення політиків до збігу їх ідеології та політичної практики в розгортанні політичного процесу, дотримання представниками влади законності. Поняття відповідальності в політології розроблено слабо.

У структурі П. в. можна виділити кілька рівнів. Передбачає збіг обіцянок політиків, в першу чергу еліти, з їх реальною діяльністю. У світовій політичній практиці виникло поняття популізму. До нього примикають такі визначення, як політична риторика, демагогія, шельмування, обман та інші. Всі вони в тій чи іншій мірі відображають безвідповідальність політиків, які обіцяють одне, а роблять інше.

Слід виділити проблему відповідності між реальними проблемами в суспільстві і їх усвідомленням політиками, які беруться за процеси реформування. Намагаючись вирішити політичні та інші кризи, еліта автоматично покладає на себе відповідальність. Ця форма П. в. покликана гарантувати суспільству достатню захищеність від суб'єктивізму керівництва. Адаже неадекватні дії еліти можуть привести суспільство до серйозних потрясінь.

Важливим моментом П. в. виступає зміст і форми діяльності політичної опозиції. Її зусилля завжди спрямовані на деструкцію існуючої суспільно-політичної ситуації. Неадекватність дій руйнівного характеру може нанести величезну шкоду суспільству, відвести його з конструктивного шляху. Спекулятивна, формальна опозиція безвідповідальна не менш, ніж спекулятивна еліта. Особливо шкідлива безвідповідальна опозиція в кризових ситуаціях.

Слід відзначити значимість відповідальності народу, електорату. Це відповідальність за свою Вітчизну, за збереження суспільства. Політичний простір складається в результаті взаємодії політичних інститутів і населення. Зіткнення інтересів і їх реалізація в ході політичної взаємодії та боротьби різних сил структурують політику. Реакція населення на неадекватні дії політиків призводить до корегування ситуації. Тоталітарний режим в СРСР практично знищив, розчавив легальне протистояння населення влади. Подібна ситуація призвела до можливості безконтрольності дій політиків. Ця безконтрольність, фактична дезопозиційність політичного процесу спричинила велике число політичних прорахунків влади в ході реформування. Крім прорахунків влада, безконтрольно з боку населення реалізує свої індивідуальні та корпоративні інтереси, здійснюючи масу кримінальних і інших злочинів [292].





Наукове видання

Тетяна Миколаївна ТАРАСЕНКО

ПОЛІТИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Монографія

Підписано до друку 05.10.2020 Формат 60x84/16  
Папір офсетний. Друк різнограф. Ум.-друк. арк. 23,9. Обл.-вид. арк. 24,6.  
Тираж: 300 пр. Зам. № 21/20

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії  
державного управління при Президентові України  
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29  
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК № 1743 від 06.04.2004

---

Видавництво «Грані». 49000  
Свідоцтво про внесення до Держреєстру ДК №2131 від 23.02.2005  
granidp@gmail.com +38(050) 258-83-86

---