

Тетяна Тарасенко

доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр., доцент
ORCID ID 0000-0002-2713-6990

ОЗНАКИ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД ГРУЗІЇ ТА КИРГІЗІЇ

В статті розкрито досвід Грузії та Киргизії щодо визначення політичної відповідальності представницьких органів та виборних осіб місцевого самоврядування в контексті запровадження Європейської хартії місцевого самоврядування. Підкреслюється актуальність дослідження політичної відповідальності у вимірі сучасних підходів до розвитку публічної влади на місцевому рівні. Розкрито основні процедури дострокового припинення повноважень, висловлення недовіри членам представницьких органів місцевого самоврядування, виборним особам виконавчих органів місцевого самоврядування. Підтверджено орієнтування законодавства цих держав на фіксування відповідальності органів місцевого самоврядування за свою діяльність як сутнісної риси природи місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування; органи місцевого самоврядування; відповідальність; політична відповідальність; представницька демократія; публічне управління.

Tetiana Tarasenko

Associate Professor of the Public Administration and Local Self-Government Department,
DRIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration
ORCID ID 0000-0002-2713-6990

SIGNS OF POLITICAL RESPONSIBILITY IN THE LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM: EXPERIENCE OF GEORGIA AND KIRGHIZIA

Existing standards of local self-government put forward requirements for improving the approaches and identifying more effective steps to implement the local self-government reform in Ukraine. A special place in the changes to take place is to increase the level of political responsibility of local self-government bodies for their activities. It is important to study the experience of other countries in this area in order to determine approaches to improving the procedures for its provision.

The objective is to reveal the experience of Georgia and Kirghizia in defining the political responsibility of representative bodies and elected officials of local self-government in the context of the introduction of the European Charter of Local Self-Government and the current issues in the development of public authority at the local level.

It is stated in the study that clear indication of not only the whole list of rights and responsibilities, but also the whole list of any restrictions laid down by his status and effective mechanisms to monitor their compliance is important in the regulation member status of local governments. Such restrictions and prohibitions are stipulated by the need to preserve democracy, which creates opportunities for the development of democracy through various forms of self-restraint. It is important for consideration of political responsibility, ensuring whereof shall be based on identification clarity of all elements of the status of elected officials of local government that is a status of those who represent the interests of a local community, acts and operates for and on behalf of a local community.

Application of the European Charter of Local Self-Government approach, with a focus on the issue of the responsibility of local self-government bodies for their activities as an essential feature of the very nature of local self-government is common for these states. Differences in approaches to the model of relations between members of representative bodies of local self-government and voters, which is reflected in the application of a free or imperative mandate, have been revealed. At the same time, it is noted that the application of both a free and imperative mandate has problems in the practical implementation of the procedures of responsibility and does not guarantee constant communication of citizens with deputies of representative bodies of local self-government. This is also confirmed by the experience of the EU countries.

Key words: local self-government; local self-government bodies; responsibility; political responsibility; representative democracy; public administration.

Постановка проблеми

Одним із основних міжнародних документів, в якому фіксується політична відповідальність на рівні місцевого самоврядування, є Європейська хартія місцевого самоврядування. Це знаходить вираження у п. 1 ст. 3 Хартії, де закріплено право і спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність та в інтересах місцевого населення [2]. Аналізуючи практику

запровадження цього документу в Європі, експерти відзначають, що діяльність органів місцевого самоврядування «під власну відповідальність та в інтересах їх населення» означає, що мова йде про політичну відповідальність перед громадянами, які через прямі вибори формують ці органи [4].

Наявні визначення політичної відповідальності розкриваються через різні її виміри та прояви. В системі місцевого самоврядування ознаки політичної від-

© Тарасенко Т. М., 2019.

повідальності пов'язуються, передусім, із питаннями: підзвітності, відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед жителями самоврядних одиниць; участі населення у здійсненні нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування та виборних посадових осіб; регламентації правил поведінки, зокрема, депутатів місцевих рад, та усвідомленням необхідності їх дотримання; можливостей ініціювання припинення дії депутатського мандату, висловлення недовіри, дострокового звільнення виборних посадових осіб органів місцевого самоврядування тощо.

Міжнародні стандарти місцевого самоврядування висувають вимоги до вдосконалення підходів та визначення подальших кроків на шляху реформи місцевого самоврядування в Україні. Особливе місце в змінах, які мають відбутися, належить підвищенню рівня політичної відповідальності органів місцевого самоврядування за свою діяльність. Для визначення підходів до вдосконалення процедур її забезпечення важливим є вивчення досвіду інших країн у цій сфері.

Різні аспекти розгляду політичної відповідальності знаходять відображення в публікаціях Л. Адашис (політична відповідальність та зв'язок депутатів із виборцями); О. Майбороди (політична відповідальність депутата у розрізі моделі виборчої системи); Г. Малкіної (теоретичні основи аналізу політичної відповідальності); О. Проценка (політична відповідальність в теорії партисипаторної демократії); О. Сахань (виявлення політичної відповідальності за реалізацію владних повноважень та шляхи утвердження цього інституту); О. Штирьов (політична відповідальність в контексті взаємодії елементів системи місцевого самоврядування з урахуванням зарубіжного досвіду) [1; 5-6; 13; 16-17]. Поряд із тим, що ця проблематика викликає інтерес у дослідників різних галузей знань, можна відзначити існування протиріччя між рівнем її практичної запитуваності та ступенем розробки цього напрямку наукових пошуків. Особливої актуальності розгляд політичної відповідальності набуває для дослідження сучасних підходів розвитку публічної влади, зокрема такої її форми як місцеве самоврядування.

Метою статті є розкриття досвіду Грузії та Киргизії щодо визначення політичної відповідальності представницьких органів і виборних осіб місцевого самоврядування в контексті запровадження Європейської хартії місцевого самоврядування та сучасних проблем розвитку публічної влади на місцевому рівні.

Безспірним є висновок, що спрощеним є підхід, за яким демократія зводиться лише до представництва на виборах та голосування, представництво через вибори є обов'язковою, однак не достатньою умовою для демократії. Адже, необхідним є забезпечення демократії й в період між виборами, що передбачає наявність певних механізмів, які дозволяють населенню бути почутим у цей період. Це, значною мірою, досягається через прозорість і підзвітність органів публічної влади громадянам, суспільству [15]. В умовах кризи демократії європейські експерти зауважують необхідність

розширення і розвитку прав громадян на участь, створення нових структур участі й обговорення, зміцнення незалежності наглядових органів з метою сприяння політичній відповідальності та обов'язковості підзвітності у цій сфері [15]. Ця проблематика потребує свого розгляду на прикладі різних країн, у тому числі, що стосується країн пострадянського простору.

Отже, звернемось до практики таких країн, як Грузія та Киргизія. Базовим документом, який регулює відносини у сфері місцевого самоврядування в Грузії є Кодекс місцевого самоврядування (від 5 лютого 2014 р. № 1958-ІІс) [3]. Згідно з Кодексом місцевого самоврядування визначається як право та можливість громадян Грузії, зареєстрованих в самоврядній одиниці, вирішувати, на основі законодавства Грузії, 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 та адміністративним центром, виборними представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, власним майном, бюджетом, надходженнями. Муніципалітет є незалежною юридичною особою публічного права [3]. Тим самим, місцеве самоврядування здійснюється на рівні самоврядного міста та самоврядного теми, які мають статус муніципалітету.

Порівняння наведеного вище визначення місцевого самоврядування з українським варіантом свідчить про існування 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 визначення зосереджено увагу на реалізації цього права через обрані органи місцевого самоврядування. До того ж, у самому визначенні не застосовується поняття «відповідальність». Воно згадується у Кодексі при розгляді видів повноважень муніципалітету, де зазначено, що власні повноваження здійснюються муніципалітетом незалежно та під власну відповідальність [3]. 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 наступних підстав: якщо число членів зборів скорочується більше ніж на половину; збори не збираються протягом 6 місяців підряд; збори протягом 3 місяців з початку нового бюджетного року не затвердять бюджет муніципалітету. Остання із перелічених підстав є приводом й для дострокового припинення повноважень управителя (мера) [3]. У Кодексі закріплено можливість введення прямого державного управління, підставою для запровадження якого є розпуск зборів чи припинення його діяльності та дострокове припинення повноважень зборів [3].

Важливим моментом регулювання відповідальності в місцевому самоврядуванні Грузії є чітке фіксування в Кодексі положення про вільний мандат члена

представницького органу місцевого самоврядування. Член зборів муніципалітету користується вільним мандатом, його відклик не допускається, при виконанні 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 із нею відповідальністю (п. 5 ст. 40) [3].

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 прийнятті рішення й голосуванні на засіданні з питання, щодо якого у нього є особистий інтерес [3].

До переліку основних підстав дострокового припинення повноважень члена зборів муніципалітету, серед іншого, віднесено: не участь у роботі муніципального зібрання з неповажної причини протягом 6 місяців та посадову несумісність [3]. У Кодексі чітко визначено обмеження посадової несумісності члена зборів муніципалітету, зокрема, що стосується заборони займати посаду, передбачену Законом Грузії «Про несумісність інтересів та корупції на публічній службі» (ст. 42) [3].

Кодекс визначає зміст і форми діяльності, за якими мають будуватися відносини члена зборів муніципалітету з виборцями, які охоплюють наступні питання: здійснення заходів, передбачених законодавством Грузії 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 [3]. Отже, член зборів муніципалітету має вільний мандат, є незалежним від виконання наказів виборців, що зумовлює відсутність можливостей відкликання його виборцями. У якості основної форми забезпечення зв'язку із виборцями визначено інформування їх про свою роботу. Отже, питання відповідальності обраних членів представницьких органів місцевого самоврядування реалізуються через визначення їх прав, обов'язків, обмежень і не передбачає безпосереднє втручання виборців, як наприклад, в Україні через процедуру «народної ініціативи» за якою можна відкликати депутата місцевої ради [3].

Дослідження дозволяє зазначити, що в регульованні статусу члена представницького органу місцевого самоврядування важливим є чітке зазначення не лише усього 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 розвитку демократії. Це важливо для розгляду політичної відповідальності, забезпечення якої має спиратися на чіткість визначення всіх елементів структури статусу виборних осіб органів місцевого самоврядування, тобто статусу тих, хто представляє інтереси територіальної громади, здійснює свою діяльність від імені та в інтересах членів територіальної громади.

Необхідно зазначити, що застосування вільного мандату відповідає міжнародним стандартам місце-

вого 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 протирічать духу Хартії, давно існують в низці країн, включаючи деякі нові демократії в Центральній та Східній Європі [4]. Для порівняння, наявність гарантії вільного здійснення мандату для місцевих виборних представників у Франції розглядається як «фундаментальна свобода» [4].

Відповідно до Кодексу про місцеве самоврядування Грузії виконавчим органом та вищою посадовою особою муніципалітету в самоврядному темі є управитель, а в самоврядному місті – мер [3]. Управитель (мер) обирається строком на 4 роки, прямими виборами, на основі загального, рівного виборчого права, таємним голосуванням. Для уточнення статусу та питань відповідальності важливим є положення про те, що управитель (мер) є підзвітним зборам муніципалітету та населенню (ч. 2 ст. 48 Кодексу) [3].

Законодавством передбачено процедуру оголошення недовіри управителю (меру), підставою якого має бути викладена в письмовій формі ініціатива про оголошення недовіри, виражена більше ніж половиною списку складу зборів муніципалітету або не менш ніж 20 відсотків загальної кількості виборців, зареєстрованих на території муніципалітету (ст. 51) [3]. Відповідна ініціатива членів зборів муніципалітету розглядається не пізніше 10 днів після її представлення, а оголошення недовіри вважається оголошеним, якщо ініціативу підтримало не менше двох третин 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 [3]. Висловлення недовіри зборами муніципалітету є однією з підстав дострокового припинення повноважень управителя (мера) [3].

В українському варіанті повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути достроково припинені за рішенням місцевого референдуму або рішенням відповідної ради (прийнятим таємним голосуванням не менше ніж двома третинами голосів депутатів від загального складу ради), а також за процедурою народної ініціативи [11]. В українському законодавстві більш чітко визначено підстави для такого припинення. Це стосується випадків для місцевого референдуму та рішення відповідної ради, до яких віднесено наступні підстави: у разі порушення ним Конституції або законів України, прав і свобод громадян, не забезпечення здійснення наданих йому повноважень. Стосовно регулювання процедури народної ініціативи ключовим моментом є регламентація збору підписів відповідно до встановлених вимог [11].

До повноважень управителя (мера) у сфері взаємовідносин зі зборами муніципалітету віднесено обов'язок не менш ніж раз на рік представляти 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 забезпе-

чення участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування. До норм, які регулюють звітування, також належить положення про те, що управитель (мер) муніципалітету та член зборів зобов'язані не рідше рази на рік влаштовувати зустрічі з виборцями та представляти їм звіт про проведену роботу, а також відповідати на питання виборців під час обговорення звіту [3].

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, в положеннях грузинського законодавства можна виявити наявність акценту 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 представниками інтересів усіх жителів відповідного муніципалітету, не лише тих, хто за них голосували. Тому більш доцільно розглядати такі зустрічі не обмежуючи їх категорією виборців, а як зустріч із членами відповідного муніципалітету, адже зв'язки між ними мають здійснюватися активно протягом всього терміну реалізації їх повноважень.

Наступним завданням дослідження є аналіз положень щодо регулювання відносин відповідальності в Киргизії. Базовим законом Киргизької Республіки у цій сфері 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) в своїх інтересах та під свою відповідальність, направлена 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) [8]. Місто та айилний аймак – адміністративно-територіальна одиниця, в межах якої місцеве співтовариство здійснює місцеве самоврядування, ці одиниці можуть складатися з одного або більше населених пунктів. У визначенні місцевого співтовариства поняття відповідальності також є ключовим – це 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 [8]. Тим самим, у законі закладено підґрунтя для формування відносин політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні за вирішення питань місцевого значення при здійсненні ними владних управлінських функцій. Це підтверджується й такими принципами місцевого самоврядування Киргизької Республіки як: відкритість і відповідальність органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою та здійснення ними своїх функцій в інтересах місцевого співтовариства; гласності та врахування громадської думки (ст. 3). Питання підзвітності органів місцевого самоврядування

за результати вирішення питань місцевого значення перед місцевими співтовариствами віднесено до ключових норм при визначенні порядку вирішення питань місцевого значення (ст. 17) [8].

При цьому, питання місцевого значення, функції та повноваження органів місцевого самоуправління визначаються за наступними принципами: надання послуг максимально нижчим рівнем управління, який здатен ефективно їх надавати; ефективність та доцільність при здійсненні функцій і повноважень з метою забезпечення якості послуг, які надаються [8]. Закріплення принципу субсидіарності свідчить про орієнтування на міжнародні стандарти у цій сфері, зокрема 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 та наділені повноваженнями вирішувати питання місцевого значення. Вони складаються з депутатів, обраних на основі загального рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування [8].

Заслугує на увагу підхід до визначення обмежень, пов'язаних із регламентацією статусу депутата. 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 керуючу посаду, знаходиться 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 суміщати з посадою керівника державного чи муніципального закладу освіти, охорони здоров'я, надання послуг населенню відповідного айилного аймаку чи міста 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) [8].

До випадків припинення дії депутатського мандату, пов'язаних з питаннями несумісності, дисципліни та відповідальності 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 чотирьох разів підряд; настання законної дії обвинувального вироку суду відносно депутата; розпуск кенешу (ст. 24) [8]. Стосовно конфлікту інтересів зазначається, що депутат представницького органу місцевого самоврядування не повинен брати участь та голосувати на сесіях цього орга-

ну чи засіданнях постійних комісій чи інших органів, які ним створені, де розглядається питання (крім питань, які стосуються виборів глави виконавчого органу місцевого самоврядування), що може становити особистий інтерес, тобто матеріальні вигоди для нього, його дружини, їх батьків, дітей, рідних братів і сестер (ст. 25) [8]. Рішення про дострокове припинення повноважень депутатів, за виключенням випадку виходу із фракції приймається представницьким органом місцевого самоврядування (ст. 32) [8].

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 відповідної 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 дії, спрямовані на порушення територіальної цілісності держави, пропаганду, розпалювання міжнаціональної, релігійної ворожнечі (у цьому випадку Президент має право розпустити місцевий кенеш) [8]. Останній випадок також може бути підставою для припинення діяльності органів місцевого самоврядування президентом та урядом й введення на цій території прямого державного управління [8].

Особливістю киргизького досвіду є непряме обрання мерів та відповідно до цього й побудова відносин його відповідальності. Обрання мера міста та висловлення йому недовіри віднесено до додаткових питань, які вирішуються на сесіях кенешей міст. 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) [8].

Відповідно до способу обрання мера встановлюються й норми його підзвітності. Так, він несе персональну відповідальність за організацію належного виконання делегованих державою повноважень. Мер не рідше одного разу на півроку 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) [8].

Дострокове звільнення мера від займаної посади може бути здійснено прем'єр-міністром, серед іншого, в наступних випадках: на основі особистої заяви мера; за невиконання або неналежне виконання законів, нормативно-правових актів президента, уряду, встановлене органами прокуратури 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) [8].

Як бачимо, в Киргизії основними процедурами дострокового припинення повноважень ключових

суб'єктів із вирішення питань місцевого значення, висловлення їм недовіри, є рішення представницьких органів місцевого самоврядування або органів державної влади, безпосередня участь в них населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць не передбачена.

Водночас у законі про місцеве самоврядування Киргизії закріплено 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) [8]. Тим самим, відсутність окремих норм, пов'язаних із участю громадян у здійсненні місцевого самоврядування, зокрема, що стосується відсутності чіткого законодавчого регламентування процедур звітування представницьких органів місцевого самоврядування та їх членів перед громадянами, мерів перед міським кенешем може бути компенсована відповідними положеннями Статуту.

Науковий і практичний інтерес викликає досвід Киргизької Республіки щодо оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади, який потребує окремого детального розгляду. У межах цієї статті окреслимо лише характер та загальний зміст цієї практики. З 2012 р. в країні було запроваджено практику єдиного оцінювання діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та підвищення відповідальності їх керівників. Складовою оцінювання є вимірювання «Індексу довіри населення». Перші спроби його проведення виявили необхідність доопрацювання методики. Вдосконалення підходів знайшло відображення в новій постанові уряду 2016 р. «Про оцінку діяльності державних органів виконавчої влади Киргизької Республіки, мерій міст Бишкек, Ош та їх керівників, повноважних представників Уряду Киргизької Республіки в областях» (від 17 червня 2016 р. № 329) [9]. Результатом цього було затвердження нових редакцій Методики оцінювання, Положення про «Індекс довіри населення» та Типової анкети для опитування. Хоча документ, передусім, орієнтовано на органи виконавчої влади, він стосується також й окремих міст, які мають особливий статус.

Об'єктом такого оцінювання є: діяльність державних органів виконавчої влади, мерій міст Бишкек і Ош; керівників державних органів виконавчої влади, у тому числі голів місцевих державних адміністрацій; повноважних представників Уряду Киргизької Республіки в областях; мерів міст Бишкек та Ош. Предметом оцінки є: ступінь досягнення результатів, визначених в Плані дій Уряду з реалізації Програми Уряду на поточний рік; ступінь досягнення результатів, встановлених в особистому плані керівника; Індекс довіри населення; рівень виконавської дисципліни [7]. З точки зору можливостей для розвитку інституту політичної відповідальності увагу викликає «Індекс довіри населення». Він складаються з оцінки трьох його складових: 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 складові вимірюються в інтервалі від «+100» до «-100». Значення більше «0» означає переважання в суспільній думці «позитивних», якщо менше «0» «негативних» оцінок державних органів та органів місцевого самоврядування [10]. Застосування практики незалежного оцінювання органів місцевого самоврядування є одним з перспективних напрямів розвитку політичної відповідальності.

Якщо звернутись до досвіду Грузії, то оцінювання здійснюється, переважно, через державний нагляд (правовий та галузевий) та на основі державного, незалежного, внутрішнього аудиту. Наявність механізмів та інструментів оцінювання діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування займає одне з ключових місць в забезпеченні відповідальності цих суб'єктів за реалізацію владних управлінських функцій [3]. На нашу думку, для України актуальним є вивчення досвіду оцінювання діяльності органів публічної влади. Доцільним є розвиток аудиту діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. Окремі аспекти розгляду проблеми нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування вже знайшли відображення в наших попередніх дослідженнях [14].

Висновки

Таким чином, вивчення досвіду Грузії та Киргизії підтверджує висновок про побудову різних моделей місцевого самоврядування та особливості регулювання відносин відповідальності у цій сфері.

Це повною мірою стосується політичної відповідальності за здійснення діяльності щодо вирішення питань місцевого значення від імені та в інтересах населення.

Спільним для цих держав є застосування, в цілому, підходу Європейської хартії місцевого самоврядування з акцентуванням уваги на питанні відповідальності органів місцевого самоврядування за свою діяльність як сутнісної риси самої природи місцевого самоврядування. Зазначене підсилює значущість розгляду політичної відповідальності у цій сфері. Поряд із тим, кожна держава визначає свій підхід до здійснення процедур дострокового припинення повноважень члена представницького органу місцевого самоврядування, висловлення недовіри, дострокове звільнення мера (голови місцевої ради, голови виконавчого органу місцевого самоврядування).

У дослідженні виявлено відмінності в підходах до побудови моделі відносин між членами представницьких органів місцевого самоврядування та виборцями, що знаходить відображення в застосуванні вільного або імперативного мандату. Водночас, необхідно відзначити, що застосування як вільного, так і імперативного мандату має проблеми в практичній реалізації процедур відповідальності та не є гарантією постійного зв'язку громадян із депутатами представницьких органів місцевого самоврядування. Це підтверджується й досвідом країн ЄС.

Для більш широкого розгляду як теоретичної, так і практичної площини проблематики представницької демократії у вимірі викликів до 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 за служіння публічним інтересам?; як забезпечити гарантії належного представництва інтересів громадян органами місцевого самоврядування, які обираються на місцевих виборах?; як досягти високого рівня взаємодії, довіри та постійного зв'язку між суб'єктами, які представляють публічні інтереси, та громадянами у міжвиборчий період? Пошук відповідей і нових знань щодо цього потребує подальшого вивчення досвіду країн пострадянського простору, особливо це стосується країн Прибалтики.

Література.

1. Адашис Л. І. Зв'язок депутатів із виборцями: політична відповідальність чи імперативний мандат? *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право.* 2014. № 2. С. 39–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2014_2_6.
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування: м. Страсбург від 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Кодекс о местном самоуправлении: Грузия: от 05.02.2014 г. № 1958-II с. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/2244429/4/ru/pdf>.
4. 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>.
5. Майборода О. М. Модель виборчої системи і політична відповідальність депутата: проблема взаємозалежності. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.* 2008. Вип. 38. С. 45–56. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nziapiend_2008_38_7.
6. Малкіна Г. М. Морально-політична відповідальність: теоретичні засади аналізу. *Софія.* 2014. № 1. С. 54–57. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sophia_2014_1_15.
7. 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 17.06.2016 г. № 329. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98562?cl=ru-ru>.
8. О местном самоуправлении: Закон Кыргызской Республики от 15.06.2011 г. № 101. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203102>.
9. 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 17.06.2016 г. № 329. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98561?cl=ru-ru>.
10. Положение об «Индексе доверия населения» к деятельности государственных органов исполнитель-

ной власти Кыргызской Республики, мэрий городов Бишкек и Ош, полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях и глав местных государственных администраций – акимов районов: утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17.06.2016 г. № 329. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98563?cl=ru-ru>.

11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

12. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

13. Проценко О. В. Політична відповідальність влади та громадян в умовах партисипаторної демократії. Політологічні записки. 2011. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2011_4_49.

14. Pugach A., Sychenko V., Molodchenko T., T. Tarasenko Supervision and control of local self-government bodies in Ukraine: theoretical and legal approaches to clarification of concepts. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2018. № 2. С. 472–479. URL: <http://fkd.org.ua/issue/view/8470>.

15. Rapport sur la démocratie, la limitation des mandats et l'incompatibilité de fonctions politiques : Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 32e réunion (Venise, 11 octobre 2012) et par la Commission de Venise lors de sa 93e session plénière (Venise, 14-15 décembre 2012). Sur la base des observations de Mme Gordana Siljanovska-Davkova (membre, «l'ex-République yougoslave de Macédoine») Mme Tanja Karakamisheva-Jovanovska (ancien membre suppléant, «l'ex-République yougoslave de Macédoine») / Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Strasbourg, le 17 décembre 2012, Etude n° 646 / 2011. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)027-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)027-f).

16. Сахань О. М. Політична відповідальність як чинник запобігання деструктивності влади в сучасних умовах розвитку українського суспільства. *Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Сер. : Філософія, філософія права, політологія, соціологія*. 2013. № 3. С. 121–131. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua_2013_3_17.

17. Штиршов О. М. Взаємодія елементів системи місцевого самоврядування на муніципальному рівні: зарубіжний досвід та національні особливості. Наукові праці. Державне управління. 2014. Том 235. № 223. С. 133–138. URL: <http://official.chdu.edu.ua/article/view/28279/25204>.