

**Інститут Політичної Освіти**

# **ЧОГО НЕ ЗНАЄ ДЕПУТАТ?**

**Київ–2016**

УДК 342.534 (477) (07)  
ББК 67.9 (4УКР) 300.327я7  
Ч–34

**Редакція – авторська**

**Над виданням працювали експерти Інституту Політичної Освіти:**

*Андрій Осіпов (автор)*  
*Андрій Странніков*  
*Любомир Грицак*  
*Олександр Солонтай*

**Відповідальний за випуск**

*Любомир Грицак*

**Автор малюнків**

*Юрій Римар*

**Дизайн, макетування та верстка**

*Наталія Спиця*

**Чого не знає депутат? – Київ, 2016. – 92 с.**

***Посібник “Чого не знає депутат?”***  
***виданий в рамках проекту “Посилення місцевої демократії”,***  
***який реалізується Інститутом Політичної Освіти***  
***за сприяння Національного Фонду підтримки демократії (NED)***

## ЧОГО НЕ ЗНАЄ ДЕПУТАТ?

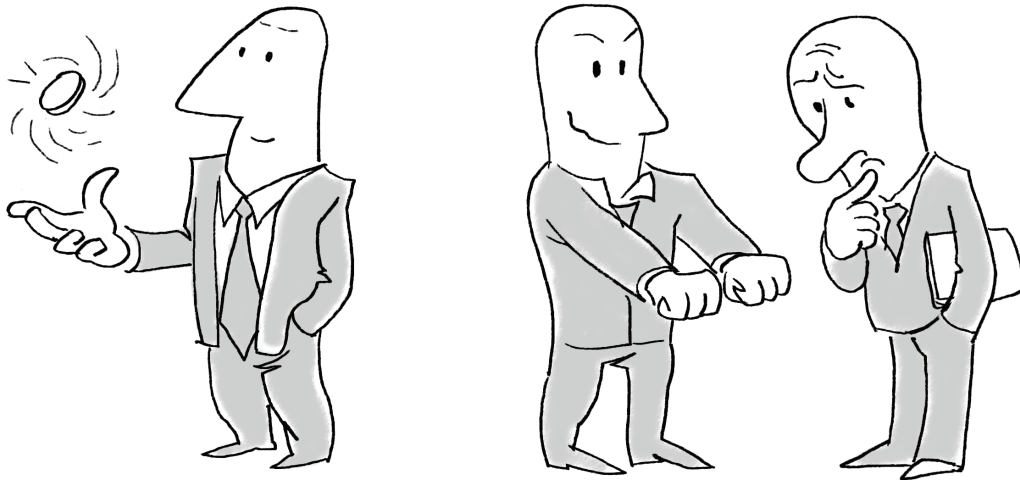
<b>Вступ</b> .....	5
<b>Глава 1.</b> Депутат не знає, що він є влада .....	7
<b>Глава 2.</b> Депутат не знає, що програма соціального та економічного розвитку є не менш важливим документом, ніж бюджет на рік .....	10
<b>Глава 3.</b> Депутат не знає, що неконкретний, «роздутий» бюджет є на користь міського голови і чиновників .....	12
<b>Глава 4.</b> Депутат не знає, що виконавчий комітет не є органом, що підпорядкований раді .....	15
<b>Глава 5.</b> Депутат не знає, що виконком є органом, який має ширші повноваження ніж рада .....	18
<b>Глава 6.</b> Депутат не знає, що єдиним органом ради, який може контролювати виконання рішень виконкому, є постійна комісія .....	20
<b>Глава 7.</b> Депутат не знає, що проекти внесені депутатом не потребують візування і коригування .....	22
<b>Глава 8.</b> Депутат не знає, що він має право на виступ та можливість проголосувати на засіданнях виконкому, постійних комісій, тимчасових контрольних та інших комісій ради .....	25
<b>Глава 9.</b> Депутат не знає, що він має право на виступ та можливість проголосувати в будь-якій місцевій раді на території України .....	28
<b>Глава 10.</b> Депутат не знає, що йому належить право ініціювання розпуску органів ради, звільнення її посадових осіб, ініціювати недовіру міському голові .....	30
<b>Глава 11.</b> Депутат не знає, що йому належить право ініціювати виступ з інформацією будь-якої посадової особи ради, а з питань відання ради – будь-якої службової особи підприємства, установи, організації, органу влади .....	33
<b>Глава 12.</b> Депутат не знає, що він має право вносити пропозиції про зміну порядку денного будь-якого органу ради .....	36
<b>Глава 13.</b> Депутат не знає, що він має право на невідкладний прийом .....	38
<b>Глава 14.</b> Депутат не знає, що він має право взяти участь в розгляді свого депутатського звернення .....	40

<b>Глава 15.</b> Депутат не знає, що він має право обговорити відповідь на свій депутатський запит на пленарному засіданні ради .....	42
<b>Глава 16.</b> Депутат не знає, що міський голова не має повноважень видавати розпорядження, які б врегульовували відносини поза радою .....	45
<b>Глава 17.</b> Депутат не знає, що він має право підготувати проект рішення виконкому, проект акту будь-якого органу ради (постійної комісії, департаменту, управління, відділу тощо) .....	47
<b>Глава 18.</b> Депутат не знає, що в нього є обов'язок двічі на рік інформувати громаду про роботу ради, її виконкому та органів (департаментів, управлінь, відділів, комісій тощо) .....	50
<b>Глава 19.</b> Депутат не знає, що в нього є обов'язок поінформувати раду та постійну комісію про причини своєї відсутності .....	53
<b>Глава 20.</b> Депутат не знає, що він має право взяти участь у дебатах .....	55
<b>Глава 21.</b> Депутат не знає, що у органів влади (місцеві адміністрації, органи поліції, прокуратури, суду, міський голова, інші органи влади) є обов'язок сприяти депутату у виконанні покладених на нього обов'язків .....	58
<b>Глава 22.</b> Депутат не знає, що він має право вимагати припинення порушень законності .....	62
<b>Глава 23.</b> Депутат не знає, що він не може отримувати за свою роботу гроші, винагороди чи подарунки .....	66
<b>Глава 24.</b> Депутат не знає, що він може вимагати звіту міського голови .....	70
<b>Глава 25.</b> Депутат не знає, що він має право на роботу в кількох постійних комісіях. Депутат не знає, що його не можна виключити зі складу комісії чи перевести до іншої комісії .....	73
<b>Глава 26.</b> Депутат не знає, що він має обов'язок виконувати доручення виборців, доручення ради, її органів, сільського, селищного, міського голови чи голови ради .....	76
<b>Глава 27.</b> Депутат не знає, що має право на утворення фракції в кількості 1-2 депутати .....	80
<b>Глава 28.</b> Депутат не знає, що його пропозиції становлять велику цінність .....	84
<b>Глава 29.</b> Депутат не знає, що він має право на підвищення своєї кваліфікації за рахунок ради .....	88
<b>Глава 30.</b> Депутат не знає, що відпрацювавши в місцевих радах чотири і більше каденцій він прирівнюється до космонавтів, олімпійських чемпіонів, багатодітних матерів та інших видатних осіб .....	91

## Вступ

Назва цієї книги є до певної міри провокацією. Працюючи над її виданням, автори намагалися глянути на депутата місцевої ради з тієї позиції, котра б дозволила критично поговорити про його права, статус та законодавство щодо місцевого самоврядування.

У колективі Інституту Політичної Освіти, який протягом 15 років працює в царині місцевого самоврядування і через освітні заходи якого пройшло понад 7 тисяч депутатів місцевих рад чотирьох скликань з різних куточків України, сформувався певний образ так званого «типового депутата», про який ми і хочемо поговорити у цій книзі. Експертам Інституту часто доводиться відвідувати різні місцеві ради, знайомитись з їх роботою, спілкуватись з депутатами та службовцями. І, хоча Україна велика держава, відмінності, проблеми і якість місцевих рад в різних регіонах є доволі схожими.



Заздалегідь хочемо попередити, що ми ні в якому разі не маємо на меті образити чи принизити депутатів місцевих рад, оскільки знаємо, що їх вини в недостатньому рівні політичної освіти немає, більше того, багато з них постійно займаються самоосвітою та при найменшій нагоді відвідують різного роду заходи присвячені місцевому самоврядуванню.

Нещодавно місцеві журналісти Волинської області відзняли відеосюжет<sup>1</sup>, зміст якого полягав у тому, що журналіст, прийшовши на пленарне засідання обласної ради, в простій, але наполегливій формі розпитував депутатів що вони роблять в цій раді. Відповіді, які давали депутати, були типовими і одночасно вражаючими. Жоден з опитаних депутатів не зміг чітко назвати своїх прав, описати свою роботу. Здебільшого вони червоніли, сердилились, ніяковіли. Їх дивувало саме запитання: «а що ви робите тут на сесії?», що на їх думку виглядало нахабним знущанням. Такі запитання були для них вкрай несподіваними і неприродними. Виявилось, що більшість з опитаних депутатів не готова дати відповідь про свої повноваження, вони їх просто не мали.

Усе це опитування виглядало і смішно і сумно. Такий стан є типовим для усіх місцевих рад в цілому.

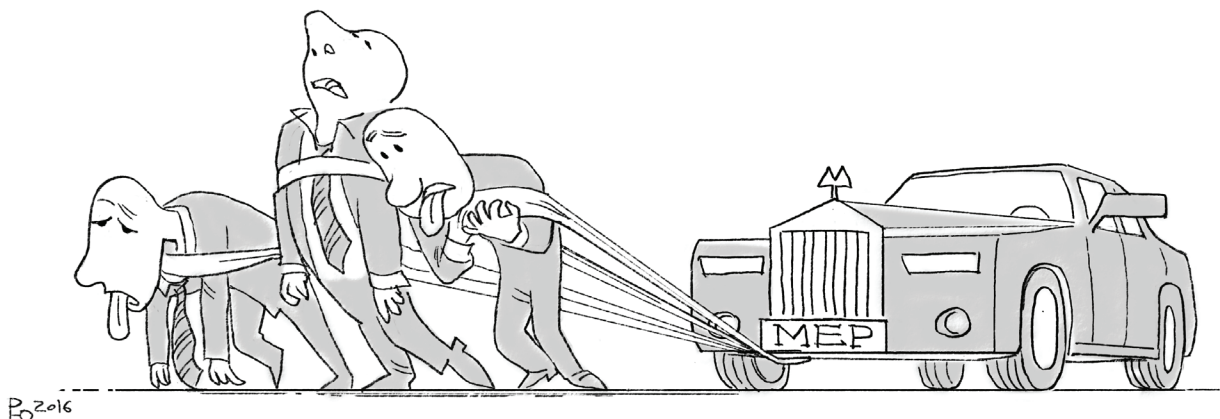
Як вже зазначалося, ця книга не має на меті повчання чи критику депутатів місцевих рад. Головна ідея – це руйнування міфів і маніпуляцій. Глави цієї книги сформульовані в такий спосіб, щоб показати негативну практику, зруйнувати стереотипи, виявити помилки. Зрештою, уся цінність цієї книги є очевидною вже зі змісту та назв глав.

<sup>1</sup> [http://youtu.be/Ck0Ry-2V\\_DE](http://youtu.be/Ck0Ry-2V_DE)

В роботі депутатів існує велика кількість хибних уявлень.  
До прикладу:

- певна частина депутатів вважають сільського, селищного, міського голову своїм керівником або принаймні особою вищого рангу, з вищими повноваженнями;
- велика кількість не бачать істотної різниці між радою, виконкомом і виконавчими органами, вважаючи, що це одне те саме, тільки має різні назви;
- поширеним є ставлення до виконкому як до органу, що є підлеглим по відношенню до міської ради;
- годі говорити про депутатів, які вважають, що гроші на вирішення певної проблеми може «виділити» лише мер;
- засідання постійних комісій сприймаються як непотрібна формальність;
- службовці ради, депутати та громадськість не бачать різниці між словами сесія і пленарне засідання, нерідко можна почути вислови «рішення сесії ради», «засідає сесія ради» тощо;
- що вже говорити про загальнопоширене ставлення до місцевої ради як до «господарського органу», в якому не має місця політиці.

Описані в цій книзі рекомендації більшою мірою стосуватимуться сільських, селищних та міських рад, райрад в містах, рад об'єднаних громад. В нашому розумінні районні і обласні ради є місцевими радами з «урізаними» повноваженнями, оскільки представляють не конкретну громаду, а лише окрему частину інтересів громад – спільні інтереси громад району чи області. При цьому районні і обласні ради не мають обраних виборцями голів та сформованих виконкомів, не виконують делегованих повноважень.



Передусім ми розраховуємо, що здебільшого книга буде корисною для депутатів місцевих рад та їх помічників.

Однак, переконані, що великий інтерес вона викличе і у громадських діячів, лідерів суспільних думок, активістів політичних партій та інших осіб, що цікавляться механізмами здійснення місцевої влади та реалізацією прав депутатів місцевих рад.

Кожна глава книги може бути прочитана окремо, але усе ж краще читати в цілому.

Приємного Вам читання, здорової критичності та успіхів у захисті інтересів територіальних громад.

Ми працюємо для Вас!

*З повагою,  
колектив Інституту Політичної Освіти*

## Депутат не знає, що він є влада

Звісно, це провокативне твердження, яке повинно викликати здивування і обурення будь-якого нормального депутата. Отже, давайте розберемось із ним.

Депутат самостійно не наділений жодним повноваженням, реалізуючи яке він міг би самостійно вирішити якесь питання життєдіяльності громади (наприклад видати (підписати) наказ, розпорядження тощо). Як правило, депутат в усній чи письмовій формі звертається до різних посадових осіб, відвідує різні органи, організації та підприємства із різноманітними клопотаннями, що впливають із його депутатської діяльності. Тобто, місцевий депутат бачить свою роботу як спосіб законного тиску на суб'єктів владних повноважень, щоб вони прийняли те чи інше рішення.

**Не даремно права депутата розділяються на дві основні групи – права в виборчому окрузі та права в раді і її органах.**

**Особливою формою права депутата є права депутата в інших місцевих радах.**

Отже, переважна більшість депутатів розглядають себе як осіб, яким надано право направляти депутатські звернення та депутатські запити, а також відвідувати владні кабінети, щоб «пробити» громадські питання. Власне так і проходить уся депутатська каденція.

Депутатські звернення та запити – це важливі, але не основні, і далеко не єдині повноваження депутата. Це допоміжні інструменти в депутатській роботі. Депутат, який лише пише прохання і привертає увагу до «важливості проблем» нічим по суті не відрізняється від громадського діяча. Звдання громадських лідерів звертати увагу, критикувати, проводити акції тощо. Завдання ж депутатів принципово інше. Особа, яку обрали представником громади і надали статус депутата місцевої ради, має впроваджувати владні рішення.

**При цьому, якщо в роботі депутата і виникає потреба в направленні звернень чи запитів, то ці документи згідно із законом є вимогами депутата місцевої ради. Саме вимогами!**

Бо депутат, як суб'єкт владних повноважень, на відміну від громадського діяча, не просить, а вимагає<sup>2</sup>.

Надзвичайно неприродно виглядають депутати, які оголошують запити та звернення на адресу міського голови чи службовців ради із проханнями «виділяти гроші», «посприяти у вирішенні проблеми» тощо. Тільки-но вдумайтесь, депутат – це особа, яка бере участь в ухваленні щорічного бюджету, у внесенні до нього змін, у створенні органів ради та визначенні їх структури та штатних розписів. І ця особа замість використання свого права на внесення в раду відповідного конкретного проекту рішення, «перекидає» проблему на інших осіб. При цьому часто це призводить до за-

<sup>2</sup> Статті 13, 21 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

говорення, вихолощення чи задавнення проблеми. Такий підхід у великій кількості випадків ставить під сумнів ефективність рішень та перспективу вирішення проблеми взагалі.

Тобто депутат, який діє як класичний представник громадської організації, насправді шкодить громаді. Це відбувається через те, що кожен повинен займатись своєю роботою: громадськість має привертати увагу, а депутати шукати і ухвалювати потрібні громаді рішення.

Саме із цією метою депутату надано цілу низку повноважень:

- право на внесення питань в порядок денний до ради та її органів;
- право на внесення проекту рішення до ради, а також змін і доповнень до проектів, що внесені іншими авторами;
- право на внесення проектів рішень в органи ради (виконком, виконавчі органи, постійні, тимчасові контрольні комісії, інші комісії);
- право взяти участь в обговоренні (виступати, брати участь в дебатах, задавати запитання, висловлюватись щодо персоналій) як в самій раді (пленарні засідання та засідання постійних комісій), так і будь-яких органах ради;
- право ухвального голосу в раді та органах, до складу яких входить депутат;
- право дорадчого голосу депутата в органах ради, до складу яких він не входить;
- право висловлюватись, пропонувати зміни і доповнення щодо порядку денного, черговості розгляду питань в раді, а також будь-яких органів ради;
- право ініціювати недовіру міському голові, ініціювати розпуск будь-якого органу утвореного радою, ініціювання звільнення посадових осіб місцевого самоврядування;
- право ініціювати звіт чи інформування органів ради, їх службових осіб, а з питань відання ради – будь-яких інших службових осіб підприємств, установ, організацій.

Ось ці, перераховані вище права, і становлять основний стартовий арсенал місцевого депутата. Використання цих прав дозволяє йому зайняти своє чільне місце в місцевій владі, бути активним суб'єктом нормотворчої діяльності ради, активно впливати на вирішення питань громади. Ці повноваження є принципово відмінними від прав громадських діячів на отримання публічної інформації, направлення звернень, заяв, скарг та оскарження дій службовців.

Депутат місцевої ради має пам'ятати, що він є влада.

**Міський голова має лише один голос в раді, такий самий за вагою, як і голос окремого депутата.**

**Керівники виконавчих органів – є обслуговуючим персоналом в реалізації повноважень депутата.**

**Депутат є ключовою особою в раді, що ухвалює рішення шляхом голосування на пленарних засіданнях ради та засіданнях її органів.**

Проведення засідань депутатів (пленарне засідання ради, засідання постійної та тимчасової контрольної комісії) є найвищою формою представницьких засідань, це найцінніше, що є в раді. Усі зусилля службовців ради та технічного персоналу повинні бути спрямовані на забезпечення роботи депутатів, їх ефективність та повноцінність.

На жаль, величезна кількість депутатів не виконує в повному обсязі своїх повноважень, обмежуючись лише формальними відвідуванням пленарних засідань ради і голосуванням за чужі проекти рішень без





особливих обговорень. Самі ж депутатські звернення часто є лише імітацією роботи та демонстрацією «активності» депутата. Це зумовлює стан у якому депутат є «гостем в раді». Нерідко можна почути від службовців ради, головуючого на засіданні чи присутніх громадян нарікання в бік депутатів – «скільки можна засідати, не заважайте раді працювати, голосуйте швидше і вже ідіть звідси». Усе це наслідки бездіяльності депутатів, невикористання ними своїх прав. Також на такий стан речей впливає і низький освітній рівень громадськості та службовців ради.

Маємо надію, що висловлені вище думки дозволять більш широко поглянути на статус та повноваження депутата місцевої ради. Можливо, для когось написане в цій главі стане стимулом змінити себе як депутата чи вплинути на інших осіб.

В наступних главах буде приділено увагу найважливішим правам і обов'язкам депутатів.

## Депутати не знають, що програма соціально-економічного розвитку є не менш важливим документом, ніж бюджет на рік

Місцеві ради щорічно ухвалюють рішення про затвердження бюджету міста, села, селища, об'єднаної територіальної громади на відповідний рік. Протягом року до цього рішення вносяться поточні зміни. Одночасно із голосуванням за бюджет депутати обговорюють програму соціально-економічного розвитку. В більшості рад ця програма затверджується на 3-5 років. Інколи таку програму затверджують чи переглядають щорічно. Саме така тривалість дії програми є одним з факторів, який ставить її на один рівень з щорічним рішенням про бюджет.

Зазвичай депутати велику увагу приділяють обговоренню бюджету. Принаймні це відбувається в постійних комісіях. В ході обговорення статті проекту бюджету правляться та перерозподіляються. Усі обговорення стосуються переважно бюджету розвитку і по своїй суті не мають принципового впливу на бюджетну політику. Нерідко досягається компроміс, на кшталт «давайте проголосуємо зараз «так як є», а за кілька місяців «допрацюємо-врахуємо-переглянемо».

Але в цих обговореннях проект програми соціально-економічного розвитку розглядається здебільшого формально, інколи в неї вносяться формальні коригування.

**Тут варто звернути увагу, що програма соціально-економічного розвитку є документом, який має не меншу вагу як щорічний бюджет. Програма соціально-економічного розвитку є планом дій, проектом життя міста. Бюджет – кошторисом.**

Уявіть собі, що особа, не звертаючи особливої уваги на запропонований будівельниками проект будівництва, обговорює кошторис витрат. Звісно кошторис важливий, але без розуміння вигляду і розміру будівлі, без урахування матеріалів, з яких вона буде зроблена обговорювати видатки справа цілком марна.



Так само і в бюджетному процесі основними є два документи – програма соціально-економічного розвитку та бюджет.

**Потрібно сказати, що в інтересах самих депутатів, щоб програма соціально-економічного розвитку була конкретною і детальною настільки, наскільки це можливо, щоб цей документ був реалістичним, а заплановані заходи здійсненими. В програмі соціально-економічного розвитку не повинно бути програм, що не фінансуються або фінансування яких здійснюється за залишковим принципом.**

Рішення ради про бюджет на поточний рік є невід'ємною частиною програми соціально-економічного розвитку, а сама програма є основоположним документом у формуванні бюджетної політики і розробці проектів бюджетних рішень (рішень про надходження і видатки).

## Депутати не знають що неконкретний, «роздутий» бюджет є на користь міського голови і чиновників

В попередній главі обговорювалась програма соціально-економічного розвитку і її взаємозв'язок із бюджетом. Ці питання настільки пов'язані, що для зручності в подальшому під бюджетом міста варто розуміти сукупність надходжень і видатків, які спрямовані на виконання програми соціально-економічного розвитку. Іншими словами – щорічний бюджет є лише періодичним (річним) кошторисом.

Дохідна частина проекту бюджету – це економічно обґрунтоване припущення щодо грошових надходжень від податків, орендних платежів від використання комунального майна, відрахувань частини прибутку комунальних підприємств тощо.

Кожному депутату роз'яснюють, що місцевий бюджет не може бути дефіцитним і сукупність видатків повинна дорівнювати сумі надходжень. Тому запланувати витрати можна лише в межах дохідної частини бюджету. Змагаючись за бюджетне фінансування депутати, як правило, намагаються забрати з однієї статті бюджету і додати до іншої. Депутати пропонують видатки і при цьому від них майже ніколи немає пропозицій по додаткових джерелах надходжень. Давайте поглянемо на дві найпоширеніші маніпуляції із проектом місцевого бюджету, на які депутати не звертають уваги.

**Неконкретний бюджет.** Депутати, приймаючи програму, не конкретизують конкретні роботи, заходи, переліки об'єктів і дії які варто виконати: де, за якою ціною і на яких засадах закупити матеріали і послуги, яка послідовність виконання затверджених програм тощо. Це призводить до того, що службовці ради (зазвичай керівники виконавчих органів, комунальних установ) на власний розсуд розставляють пріоритети, визначають заходи. Таким чином справжня влада в бюджетній політиці і розвитку громади переходить від депутатів до чиновників. Але при цьому уся критика за нереалізований чи невдалий бюджет залишається на депутатах, які схвалювали бюджет. В інтересах депутатів, щоб рішення про місцевий бюджет та окремі програми були сформульовані в такий спосіб, щоб можна було в будь-який час перевірити їх виконання, а службовці ради займали не «творчістю по освоюванню бюджетних засобів», а виконували рішення, ухвалені депутатами.

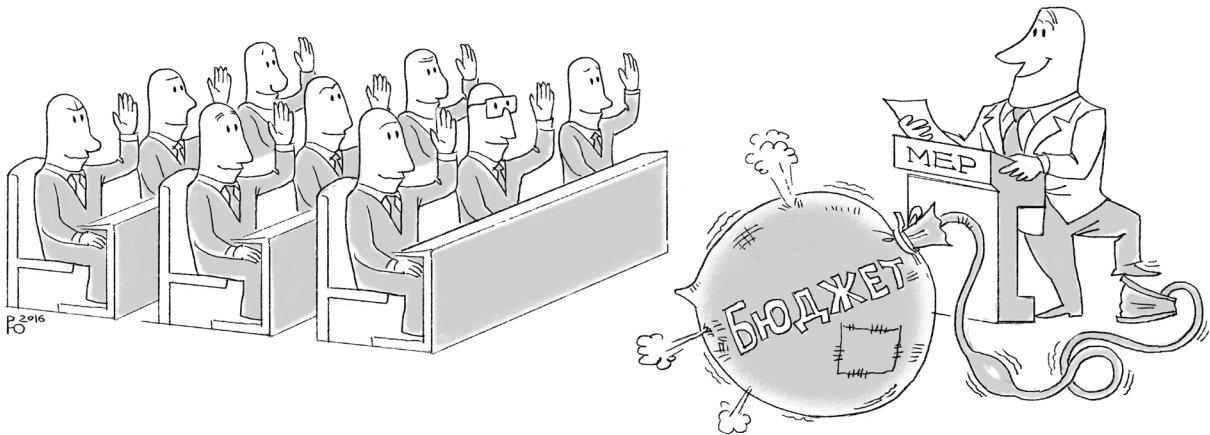
**«Роздутий» бюджет.** Такий бюджет легко упізнати за сукупністю програм, які планується профінансувати в поточному періоді. Якщо при виконанні вашого минулорічного бюджету залишились програми, які не були профінансовані взагалі, або профінансовані частково, це означає, що при його складанні було допущено навмисне завищення видатків понад реально прогнозовані надходження. При цьому, щоб бюджет не був дефіцитним, прогнозовані надходження були надміру завищені, щоб збалансувати їх з завищеними видатками. Так само і поточний проект бюджету можна перевірити на його реалістичність.

Достатньо лише з'ясувати кілька питань:

- чи підтверджено документально розрахунки запланованих надходжень до бюджету?
- чи існує гарантія, що затверджені програми будуть профінансовані у повному обсязі?

Відповіді на ці два запитання можуть стати підставою для більш детальної перевірки обставин і підходів при формуванні бюджету.

**Нереальний (роздутий) бюджет потрібний міському голові і службовцям ради, оскільки дозволяє, не враховуючи рішення ради та позиції депутатів, обрати з сукупності видатків саме ті, які є «потрібними» для виконавців.**



Наприклад з 20 запланованих до ремонту вулиць зробити ремонт лише на 10 вулицях. При цьому обираються найбільш густо заселені райони, райони де більше виборців, де більша лояльність електорату, вулиці, які входять в округи «своїх» депутатів тощо. Може мати місце і корупційна складова.

Нереалістичність бюджету чи його неконкретність дозволяють роками освоювати грошові кошти на «потрібні» проекти. Тут варто пам'ятати, що в загальному уся влада в місті зводиться до витрачання грошей та реалізації виборчих (політичних) обіцянок. Рідко хто з виборців здатний аналізувати вдалу кадрову політику, важливі стратегічні рішення, комплексність заходів тощо.

Депутати, як особи, що ухвалюють рішення і міський голова з командою виконавців мають дещо різні цілі і підходи в роботі. Часто їх інтереси є протилежними. Службовцям ради майже завжди байдуже до політичних планів депутатів. Завжди умовах неконкретного та роздутого бюджету усі успіхи автоматично переносяться на успіх команди міського голови і вдалу управлінську політику, а невдачі в бюджетному періоді «дістаються» депутатам, які ухвалили невдалий бюджет.

**Саме такий стан дає підґрунтя для активного просування маніпулятивних ідей – «бюджет ухвалений, але грошей на усе не вистачить», «в бюджеті грошей на фінансування програми не вистачило», «не вистачило надходжень».**

Для депутатів важливо пам'ятати, що кожен випадок недофінансування бюджетної програми – це привід для розслідування фактів помилки службовців, умисної дії чи зловживань виконавців. Кожен випадок завищення дохідної частини має стати приводом до перевірки професійності працівників виконавчих органів та з'ясування можливих зумисних дій. Депутати, які не слідкують за реальністю бюджету, не здійснюють аналізу і контролю неминуче перетворяться на статистів при ухваленні розробленого службовцями ради бюджету та аутсайдерів політичного процесу в територіальній громаді.

Натомість конкретний і реалістичний бюджет дозволяє ухвалювати відповідальні колегіальні рішення, дозволяє реально врахувати усі думки народних обранців при формуванні бюджетних видатків та напрацюванні конкретних заходів.

**Звичайно, було б добре, якби депутати пропонували поруч із видатками ще й заходи по надходженню до бюджету.**

Але в сучасних умовах – це навряд чи можливо. Депутати працюють на громадських засадах, бувають в раді 1-2 рази на місяць, не мають поточної інформації про роботу комунальних установ, виконавчих органів. Для внесення пропозицій по бюджетним надходженням потрібна не лише відповідна освіта і досвід, а й спеціалізація, постійний аналіз і поточне спостереження. Це є можливим лише для службовців ради, а також для депутатів, які обрані не вперше. Для депутатів є вкрай необхідним навчитися перевіряти проект бюджету на адекватність і наявність випадкових чи умисних помилок.

## Депутат не знає, що виконавчий комітет не є органом, що підпорядкований раді

Нерідко в депутатському середовищі можна зустріти ставлення до членів виконкому як до підлеглих раді та самим депутатам. Така позиція викликана в першу чергу тим, що виконавчий комітет є органом, що утворюється радою шляхом обирання певних осіб до його складу. По-друге, значна кількість депутатів не розуміють справжнього призначення виконкому, вважаючи його суто органом що вирішує господарські питання і знаходиться у віданні міського голови.

Тому на початку кілька слів про сутність виконавчого комітету. Виконком створюється за рішенням ради з числа кандидатур, що внесені міським головою. Тобто депутати можуть погодити чи не погодити певну кандидатуру, але позбавлені можливості запропонувати інших осіб.

**З маніпулятивною метою депутатам пропонують рішення про утворення виконкому та обрання його членів приймати «пакетно», без окремого голосування за кожного з кандидатів.**

Доволі часто рішення про обрання членів виконкому проходить швидко і без особливих проблем.

Але, якби голосуючи за виконком депутати розуміли призначення цього органу, то голосуванням носило б більш відповідальний характер. Виконком – це колегіальний орган, який координує роботу команди міського голови. Це орган, який приймає рішення «замість» підлеглих міського голови. Кожен виконавчий орган, комунальна установа чи підприємства готують проекти рішень і вносять їх на засідання виконкому. Виконком є таким собі колегіальним утворенням, який має задачу перевіряти якість роботи апарату ради, установ і підприємств, а також ухвалювати рішення обов'язкові для виконання громадою та усіма юридичними і фізичними особами. Умовно виконком виглядає як самостійна гілка влади в системі ради. Такими владними гілками є апарат ради під керівництвом міського



голови, рада (як сукупність депутатів на засіданнях постійних комісій та пленарних засіданнях) та виконавчий комітет. Тому успішна незалежна діяльність цих трьох гілок влади в місцевій раді створює демократичний і конкурентний порядок ухвалення відповідальних рішень. При цьому право на ухвалення рішень надано лише колегіальним органам – раді і виконкому, а апарат ради та міський голова такого права позбавлені, їх рішення (розпорядження, накази) носять виключно організаційний, кадровий та розпорядчий характер (скликати засідання, прийняти, перевести, звільнити, внести на розгляд тощо).

Тому за своєю сутністю виконком є органом, що утворюється в специфічний спосіб, за своєрідним політичним компромісом між міським головою (внесення кандидатур) і радою (обрання кандидатур). При цьому рада не має владних (окрім контрольних і установчих) функцій по відношенню до виконкому. У ради і виконкому є свій набір повноважень, які не перетинаються (окрім переданих виконкому радою окремих повноважень). Рада наділена повноваженнями утворення та розпуску виконкому. Але розпуск виконкому не є повноваженням, що свідчить про підпорядкованість чи підлеглість. Розпуск – це продовження установчих повноважень, що витікають з права на утворення виконкому. При цьому важливо розуміти, що рада не припиняє повноваження окремих членів виконкому, а розпускає весь виконком (ліквідує утворений орган), що припиняє повноваження усіх членів виконкому в цілому. Але повноваження розпущеного виконкому зберігаються до обрання його нового складу.

Рада може скасувати рішення виконкому лише з тих питань, що віднесені до власних повноважень місцевого самоврядування і таке скасування повинно бути обґрунтовано порушенням вимог закону. Усі інші рішення виконкому, що ухвалені в межах делегованих повноважень, рада скасувати не може.

Згідно із законом<sup>3</sup> виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Звітність та контроль жодним чином не свідчать про підпорядкованість. Також варто сказати, що контроль ради стосується контролю за виконанням рішень виконкому, який повинні здійснювати постійні комісії ради та контролю за законністю рішень виконкому з питань власних повноважень місцевого самоврядування. Контроль за законністю рішень виконкому з питань делегованих повноважень здійснюють місцеві органи виконавчої влади.

Питання звітності виконкому є доволі проблемним в місцевих радах.

**Як правило, депутати не бачать особливої різниці між звітом міського голови про роботу виконавчих органів і звітом виконкому. Це принципово різні речі.**

Виконавчі органи – це апарат ради (департаменти, управління, відділи). Це підлеглі міського голови, адже саме він наділений виключними одноосібними повноваженнями по прийняттю і звільненню керівників виконавчих органів. А виконком – це колегіальний, самостійний і незалежний

<sup>3</sup> Частина 8 ст. 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».



орган, що наділений власними повноваженнями, рішення, якого є частиною місцевого законодавства. Міський голова має у виконкомі лише один голос і наділений правом головуючого. Тому, зрозуміло, що він не може звітувати за весь виконком. Звітування цього органу відбувається дуже рідко. Для заслуховування звіту потрібне відповідне рішення ради. Сам звіт має бути попередньо прийнятий як рішення виконкому, а одному з членів виконкому надано повноваження здійснити звіт на пленарному засіданні ради.

Погодьтеся, що усе викладене вище переконливо доводить, що виконком не є підпорядкованим раді, а члени виконкому не є підлеглими ради, міського голови та депутатів.

**Щоправда, внаслідок маніпуляцій, до складу виконкому обирають переважно службовців ради та керівників комунальних установ і підприємств (заступників міського голови, керівників відділів, шкіл, лікарень тощо). Такий склад є повністю підконтрольним міському голові, робота такого виконкому є прогнозованою.**

Зрозуміло, що такий виконком втрачає незалежність і не є ефективним координатором і контролером роботи апарату ради (виконавчих органів), установ, підприємств, оскільки підлеглі міського голови не можуть ефективно контролювати самих себе, публічно виявляти недоліки, шукати рішення в інтересах громади, а не чиновників. Неминуче відбувається вихолощення сутності виконкому як самостійного владного колегіального органу.

Отже, найкращим є такий склад виконкому, у якому представники громадськості значно переважають представників апарату ради<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> *Негативна практика утворення виконкому міської ради описана у статті «Садовий як узурпатор. Кернес як демократ?»* <http://nikorupciji.org/2016/04/05/sadovyj-yak-uzurpator-kernes-yak-demokrat/>

## Депутат не знає, що виконком є органом який має ширші повноваження ніж рада

Вага повноважень виконавчого комітету і ради є поняттям суто умовним. Завданням цієї глави є не оцінка важливості окремих повноважень, а намагання показати виконком під новим кутом, зруйнувати усталені стереотипи.

Отже, говорячи про ширші повноваження виконкому слід передусім говорити про унікальність його повноважень. А саме, виконавчий комітет має повноваження органу місцевого самоврядування (власні повноваження), повноваження органу виконавчої влади (делеговані повноваження), повноваження судової влади (діяльність адміністративної комісії).

Другим чинником, що свідчить про переважання виконкому над радою є більша конкретність та явний управлінський характер рішень виконавчого комітету. Якщо порівняти порядки денні засідань виконкому і сесії ради, то швидко з'ясується, що реальне управління освітою, охороною здоров'я, комунальними установами і підприємствами здійснює виконком.

Виконком покликаний попередньо розглядати проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради, координувати діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховувати звіти про роботу їх керівників. Виконком наділений повноваженнями змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.



Також виконком вирішує питання організації пасажирських перевезень, графіків роботи транспорту, забудови та благоустрою територій, вивезення сміття та функціонування закладів торгівлі і розваг, утримання та ремонту комунальних доріг, архітектурно-будівельного нагляду та обліку житла, соціального захисту, захисту материнства і дитинства, вирішення питань опіки і піклування, вирішення питань про проведення мирних зібрань, спортивних, видовищних та інших масових заходів, здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку, органів територіальної самооргані-

зації населення, утворення служб у справах дітей та спостережної, спрямування їх діяльності, здійснення заходів щодо ведення Державного реєстру виборців відповідно до закону, розгляд клопотань підприємств, установ та організацій і внесення до відповідних органів виконавчої влади подання про нагородження державними нагородами України, здійснення заходів цивільного захисту населення.

Цей перелік можна ще довго продовжувати. Головною думкою, яку нам хотілось би передати, є те, що повноваження виконкому носять вкрай конкретний владний характер. В порівнянні із наведеним вище, повноваження ради є більш загальними, настановчими.

Третім чинником є періодичність засідань виконкому. Як правило, виконавчий комітет збирається на засідання раз на тиждень, а сільська, селищна, міська рада раз на місяць. При цьому виконком місцевої ради великого міста вирішує в місяць 500-600 питань. Сама рада приймає в три-чотири рази менше рішень.

**В більшості місцевих рад право про надання комунального майна в найм (оренду) делеговано від ради виконавчому комітету. Ці рішення прийняті радами попередні скликань і залишаються усталеною традицією. Депутати навіть не претендують на ці повноваження.**

В світлі написаного особливої ваги набуває питання складу виконавчого комітету.

**Депутати мають бути зацікавлені в тому, щоб виконком був максимально «віддалений» від апарату ради.**

Адже координація і контроль повинні бути відділені від виконавців. Це аксіома ефективного управління. Особливо, коли йдеться про управління громадськими справами.

Отже, в інтересах територіальної громади та місцевої ради в цілому є створення такого виконкому, який буде переважно складатись із представників громадськості, які працюватимуть у виконавчому комітеті на громадських засадах і не будуть мати прямого відношення до виконання рішень виконкому. Тому службовців ради там має бути якомога менше. Нагадаю, що за посадою місця у виконкомі мають міський голова, секретар ради і староста (для виконкомів об'єднаних громад). Усі інші особи за розсудом депутатів при ухваленні рішення ради.

Часто можна спостерігати ситуацію в місцевій раді, коли виконком складається з мера і його підлеглих (заступники, керівники виконавчих органів і комунальних установ). Часто думка депутатів є викривленою внаслідок поширення маніпулятивних тверджень, що виконком є виключно господарським органом, що формується за розсудом міського голови. Це не правда. Виконавчий комітет є органом реальної політики, органом оперативного вирішення важливих питань місцевого значення, органом який є «містком» між державною владою і владою місцевого самоврядування.

Отже, закликаємо депутатів не піддаватись на маніпуляції та не легковажити в питаннях формування, діяльності та контролю за роботою виконавчого комітету.

## Депутат не знає, що єдиним органом ради, який може контролювати виконання рішень виконкому, є постійна комісія

Згідно із законом<sup>5</sup> до повноважень постійних комісій місцевої ради належить контроль за виконанням рішень ради та її виконавчого комітету. Основними інструментами здійснення контролю є акти постійних комісій – вивчення роботи і проведення перевірок, внесення висновків і рекомендацій, виступ з доповідями на сесіях ради.

Таке законодавче положення витікає з установчих повноважень місцевої ради – рада утворює виконком і затверджує (обирає) його членів. Виконавчий комітет підзвітний та підконтрольний раді, що його утворила. Цілком логічним є здійснення контролю органами ради (постійними комісіями) за виконанням рішень виконкому.

На перший погляд простий і зрозумілий механізм розподілу контрольних (зважаючих) повноважень в місцевих радах не працює. Приймаючи рішення, виконавчий комітет покладає контроль на службовців ради (заступників міського голови, керівників виконавчих органів, комунальних установ тощо). Така практика є вкрай суперечливою і незаконною – хіба можна доручити контроль за виконанням рішення тим особам, які мають виконувати ці рішення? Як може ефективно контролювати виконання рішення його виконавці? Звісно питання самоконтролю та відповідальності повинні існувати як додаткові заходи. Але такий самоконтроль не повинен виключати повноцінного контролю, як окремого повноваження органів місцевої ради. Заступники міського голови і керівники виконавчих органів не наділені за законом такими повноваженнями як контроль за виконанням рішень виконавчого комітету. Це повноваження належить постійним комісіям ради, до складу яких входять депутати ради.

Важливо розуміти, що описані в главі 4 та 5 цієї книги повноваження та принципи роботи виконавчого комітету викликають необхідність існування механізмів, які врівноважують владу, роблять процес прийняття рішень збалансованим і конкурентним.

**Постійні комісії, які ефективно проводять роботу по контролю за виконанням рішень виконкому, займають важливе місце в місцевій владі. Депутати, працюючи в постійних комісіях, перетворюються на впливових осіб місцевого самоврядування, їх робота набуває ознак системності. Постійна комісія, що займається питаннями контролю, набуває ознак органу влади.**

Натомість, нерідко можна побачити ситуацію, коли робота постійних комісій зводиться до формального розгляду питань сесії перед пленарними засіданнями ради.

В сучасних умовах депутати повинні виборювати свої права, відстоювати належні їм повноваження, запроваджувати практику конкурентної влади та збалансованої роботи різних органів місцевої ради. Важливе місце в цій боротьбі є належна організація роботи постійної комісії.

<sup>5</sup> Стаття 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Питання організації контрольних повноважень постійних комісій повинно бути врегульовано в регламенті місцевої ради та положенні про постійні комісії. В цих нормативно-правових актах може бути передбачено певні процедури, строки, розподіл питань за спеціалізацією постійних комісій тощо. Але і без цих документів члени постійних комісій не позбавлені можливості взяти під контроль окремі рішення виконкому за власним вибором.

Докладніше про реалізацію контрольних повноважень постійних комісій можна дізнатись в книзі «Постійні комісії як інструмент депутата місцевої ради»<sup>6</sup>.



<sup>6</sup> <http://ipo.org.ua/ПОСТІЙНІ-КОМІСІЇ-ЯК-ІНСТРУМЕНТ-ДЕПУТА/>



**Попереднє візування** – це таке візування без якого проект не визнається проектом і не приймається до розгляду радою. Є випадки в діяльності деяких місцевих рад, коли візи під рішенням збирались по два-три місяці. При цьому неможливо нічого оскаржити, бо законом не передбачено обов'язку чиновника поставити візу в певний час.

**Повідомче візування** – це візування, яке відбувається в період з моменту подання проекту рішення і до його розгляду на сесії ради. Таке візування хоч і спрощує життя авторам, у порівнянні із попереднім, однак часто візи службовців ради можуть мати негативний вплив на проходження проекту. Наприклад, службовці ради навмисно ставлять негативні висновки (візи) на проекті рішення певного депутата чи депутатської фракції (групи). Потім, під час розгляду на засіданні постійних комісій або пленарному засіданні на цей факт вказує головуючий як на критичний недолік, мовляв усі спеціалісти ради висловились негативно. Звісно, рідко хто з громадськості звертає увагу, що усі ці «спеціалісти», які поставили негативні візи є підлеглими міського голови і можливо мають місце політичні протистояння, корупційні інтереси чи особиста неприязнь. Однак, негативні візи мають істотний вплив на результати голосування. Так, міський голова може показати «хто в раді хазяїн» і до кого варто йти за вирішення питань. Нерезультативне голосування негативно впливає на нормотворчу активність депутатів, депутатських фракцій (груп), постійних комісій, знижує ініціативність та результативність діяльності.

Практика візування прийшла до місцевих рад з радянської доби. Тоді не існувало політичної конкуренції в раді і візи були формою письмового підтвердження відповідальності службовців ради за текст документу.

Сьогодні ця процедура є не лише архаїчною, але й часто створює нездоланні перешкоди в діяльності депутатів (попереднє візування). Годі говорити і про образливість цієї процедури – службовці ради (які призначені міським головою) перевіряють, щоб обранець громади не написав «якоїсь дурниці» чи не був надто активним. Таку практику потрібно викоринювати, як таку що створює неправомірні політичні переваги і обмеження та перешкоджає конкурентності в діяльності місцевих рад, обмежує нормотворчу діяльність.

Закон не надає жодних прав для службовців ради «візувати» та «коригувати» депутатські ініціативи. Попереднє вивчення проектів рішень ради працівниками виконавчих органів може мати місце як допоміжна діяльність, консультативна допомога. За жодних умов це не повинно перетворюватись у рецензування чи дозвільні процедури.

Інколи депутати самі «соромляться» подавати проекти рішень побоюючись виявити свою безграмотність чи брак досвіду. Відтак виникає бажання перекласти відповідальність за зміст проекту на інших осіб. Але це прояв лише комплексу меншовартості, який не має нічого спільного із почесним статусом депутата. Депутатам належить працювати над собою і мати такий рівень знання закону і процедур, який буде достатнім для втілення їх нормотворчих ідей. Це обов'язок депутата, який тісно пов'язаний із почесним званням обранця громади, статусом офіційного представника її інтересів.

Доволі часто можна зустріти випадки, коли поданий депутатом (фракцією, групою, постійною комісією) проект рішення спочатку передають для

розгляду міським головою. В депутатській практиці бувають випадки, коли службовці секретаріату ради на запитання чому не оприлюднено проект рішення, відповідали – його ще не розписав голова. Звичайно, що така ситуація викликає тільки обурення з боку депутатів. Як може вказувати чи попередньо погоджувати дії депутата міський голова, який має рівні із депутатом права на внесення проектів, має такий самий голос в раді? Це перевищення повноважень службовця ради. Це порушення статусу депутата як рівноправного члена місцевої ради. Зрештою, це ганебна практика по відношенню до нормотворчих ініціатив депутата. За законом право однієї особи породжує обов'язок інших осіб забезпечити реалізацію законного права і обов'язок не чинити перешкод.

За певних умов перешкоджання депутату у праві на внесення проекту рішення на розгляд ради та її органів становить склад злочину, передбаченого ст. 351 Кримінального кодексу України.

**Отже, якщо у регламенті вашої місцевої ради містяться положення про «візування» проектів рішень чи попереднього погодження процесу оприлюднення та винесення на розгляд ради, негайно потрібно починати процес виключення цих норм з регламенту.**

Це питання не лише самого депутата, це питання ефективності та повноважності офіційного представника інтересів територіальної громади. Регламент ухвалюють депутати і норми регламенту мають працювати на депутатів, а не на службовців ради.



## **Депутат не знає, що він має право на гарантований виступ та можливість проголосувати на засіданнях виконкому, постійних комісій, тимчасових контрольних та інших комісій ради**

Згідно із законом<sup>7</sup> депутат наділений правом дорадчого голосу в органах ради, до складу яких він не входить. Такими органами є виконавчий комітет, виконавчі органи, постійні комісії, тимчасові контрольні комісії, президія, а також комісії, комітети, робочі групи які утворюються виконкомом, міським головою.

Право дорадчого голосу передбачає обов'язкове надання права брати участь в обговоренні на рівних умовах із особами, що мають право ухвального голосу (виступити із промовою такої ж тривалості, що і члени відповідного органу). Рівні умови на участь в обговоренні означають право ставити запитання доповідачам і право виступити перед голосуванням із позицією.

Дорадчий голос також передбачає право депутата за власним бажанням взяти участь у голосуванні, але його голос не враховується в результати голосування. При оформленні засідання протоколу до нього повинно бути включено позицію депутата під час обговорення та голосування. На жаль право дорадчого голосу використовується дуже рідко. Це відбувається через відсутність належного рівня політичної культури та демократичних традицій. Також самі депутати доволі неохоче беруть участь в діяльності органів ради.

Наділивши депутатів правом дорадчого голосу, законодавець відніс врегулювання цього питання на розсуд самих місцевих рад. Порядок реалізації права дорадчого голосу визначається Законом України «Про статус депутатів місцевих рад», іншими законами України, які регулюють діяльність місцевих рад та їх органів, а також регламентом відповідної ради. Законодавство містить лише зазначення самого права дорадчого голосу і не розкриває його зміст. Регламенти місцевих рад взагалі обходять це питання.

Таким чином, надзвичайно важливе повноваження депутата залишається практично неврегульованим. Саме така неврегульованість є основною перешкодою в роботі депутатів.

Вважаємо, що необхідно обговорити призначення цього депутатського повноваження, оскільки значна кількість депутатів не розуміють суті цих прав, а слова «дорадчий голос» обумовлюють поверхневе (зневажливе) ставлення.

Але, давайте поглянемо на це повноваження уважніше. Що в демократичному процесі ухвалення рішень має ключове значення? Обговорення, аргументи, обмін думками, публічно висловлена позиція. Навіть в нинішніх умовах велика кількість питань, що розглядаються місцевими радами не мають наперед визначених результатів, це «живий» процес. Тому,

<sup>7</sup> Частина 1 ст. 19 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

аргументований виступ здатний істотно вплинути на хід голосування. Не варто забувати про те, що навіть привернення уваги до певного питання, публічне наголошення на правдивих обставинах, викриття корупційних зловживань вже багато важить. Тим більше, що право дорадчого голосу використовується на відкритих засіданнях органів ради.

Позиція під час голосування – це своєрідний маркер, що позначає ставлення до розглядуваного питання депутата, як офіційного представника інтересів громади. Участь в голосуванні є правом, а не обов'язком депутата. Але якщо депутат бажає використати це право, то службовці місцевого самоврядування зобов'язані створити належні умови для цього. Зокрема, до протоколу засідання відповідного органу повинно бути внесено позицію депутата – «за», «проти» чи «утримався». Але ця позиція не впливає на результати.

Для чого ж потрібно депутату голосувати дорадчим голосом та фіксувати його позицію, якщо це не має впливу на результати голосування? Річ у тім, що самим голосуванням процес роботи ради та її органів не завершується, далі це питання може розглядатись в інших органах (наприклад



після розгляду в постійній чи іншій комісії питання буде розглядатись на пленарному засіданні). Також є можливим підняття питання про перегляд чи скасування ухваленого рішення (наприклад скасування радою рішення виконкому). Не варто забувати і про політичну критику, публічну оцінку ухвалених рішень.

Доречним буде звернути увагу і на історичний аспект використання дорадчого голосу депутата. В короткостроковій перспективі може виникнути питання про перегляд органом свого ж рішення внаслідок виявлення помилки чи внаслідок внесення акту прокурорського чи суддівського реагування. Також рішення може переглядатись у зв'язку із різкою критикою із боку суспільства. Ось тут доречним буде звернути увагу, на той факт, що конкретний депутат, будучи присутнім на засіданні цього органу, просив рішення не ухвалювати і сам голосував проти.

В довгостроковій перспективі дорадчий голос – це слід в історії розвитку місцевої громади, це послання нащадкам, це вклад у системний розвиток міста.

Варто також звернути увагу і на політичну відповідальність, що накладає використання права дорадчого голосу. З однієї сторони офіційне висловлення певної думки ускладнює в подальшому зміну своєї позиції. З іншої, ухилення від висловлення позиції по важливому для громади питанню свідчить про пасивність політика, про позицію пристосуванця і вичікування, про небажання брати на себе відповідальність за місцеві справи. Отже, чи користуватись правом дорадчого голосу і коли це робити кожен депутат вирішує для себе самостійно. Але знати про таку можливість депутат зобов'язаний. Знання своїх прав підвищує професійну ефективність.

Маємо надію, що переконали Вас в необхідності та важливості дорадчого голосу депутата місцевої ради. Сподіваємося, що в національному законодавстві і практиці місцевих рад це право отримає належне закріплення та розвиток.

## Депутат не знає, що він має право на виступ та можливість проголосувати в будь-якій місцевій раді на території України

В попередній главі цієї книги йшлося про право дорадчого голосу депутата місцевої ради в органах ради, до складу яких він не входить. Також було розкрито зміст цього права (участь в обговоренні та можливість проголосувати) та його значення.

Таке ж право дорадчого голосу депутат має в інших місцевих радах. Це право робить місцевого депутата загальнодержавним політиком. Будучи офіційним представником інтересів усієї територіальної громади, місцевий депутат наділяється можливістю виступати і голосувати в інших місцевих радах та їх органах (виконкомах, комісіях, виконавчих органах тощо). Необхідність використання цього права визначається розсудом самого депутата. Брати участь в роботі інших місцевих рад депутат може з мотивів власної політичної чи громадянської позиції (наприклад поширення певних ідей), або з мотивів захисту пов'язаних інтересів (наприклад захист екологічних, транспортних, міграційних та інших питань суміжних територій, спільних басейнів рік, повітряного простору тощо).



Право дорадчого голосу в інших місцевих радах та їх органах є єдиним екстериторіальним повноваженням депутата місцевої ради. Усі інші повноваження здійснюються виключно в межах діяльності місцевої ради, членом якої є депутат.

Право дорадчого голосу в інших місцевих радах виглядає «політичною екзотикою». Нам не відомі випадки реалізації депутатами цього права. Обмеженість практики зумовлена низькою політичною культурою та слабким розвитком демократичних процесів. Важко собі уявити виступ

депутата сільської, селищної чи міської ради на засіданні районної чи обласної ради у своєму регіоні. Годі говорити про дорадчий голос місцевого депутата в інших областях. Але ми переконані, що знайдеться певна кількість депутатів-реформаторів, які наполегливо відстоюватимуть ці права та будуть активно представляти свої громади в інших місцевих радах. Проїде не так багато часу, коли виступи депутатів із правом дорадчого голосу будуть звичайною практикою.

На завершення варто нагадати, що місцеві ради та їх органи забезпечують необхідні умови для ефективного здійснення депутатами місцевих рад їх повноважень. Рада та її органи сприяють депутатам місцевих рад в їх діяльності шляхом створення відповідних умов, забезпечення депутатів документами, довідково-інформаційними та іншими матеріалами, необхідними для ефективного здійснення депутатських повноважень, організують вивчення депутатами місцевих рад законодавства, досвіду роботи рад. Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані сприяти депутатам місцевої ради у здійсненні їх депутатських повноважень<sup>8</sup>.

Це означає, що кожна місцева рада повинна передбачити у своєму регламенті процедури дорадчого голосу для депутатів інших місцевих рад.

**Службовці ради повинні бути готовими до того, що на засідання ради чи її органу з'являться депутати з іншого села, селища, міста чи області.**

Задача міського голови чи головуючого на засіданні відповідного органу надати можливість повноцінно реалізувати право дорадчого голосу (внести до протоколу виголошену депутатом промову та його позицію під час голосування).

За перешкодження депутату місцевої ради у здійсненні ним своїх повноважень настає кримінальна відповідальність, згідно із ст. 351 КК України. Така відповідальність повинна наставати і за не створення умов депутатам для виступу із дорадчим голосом в засіданнях інших рад та їх органів.

<sup>8</sup> Частина 1-3, 6 ст. 30 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

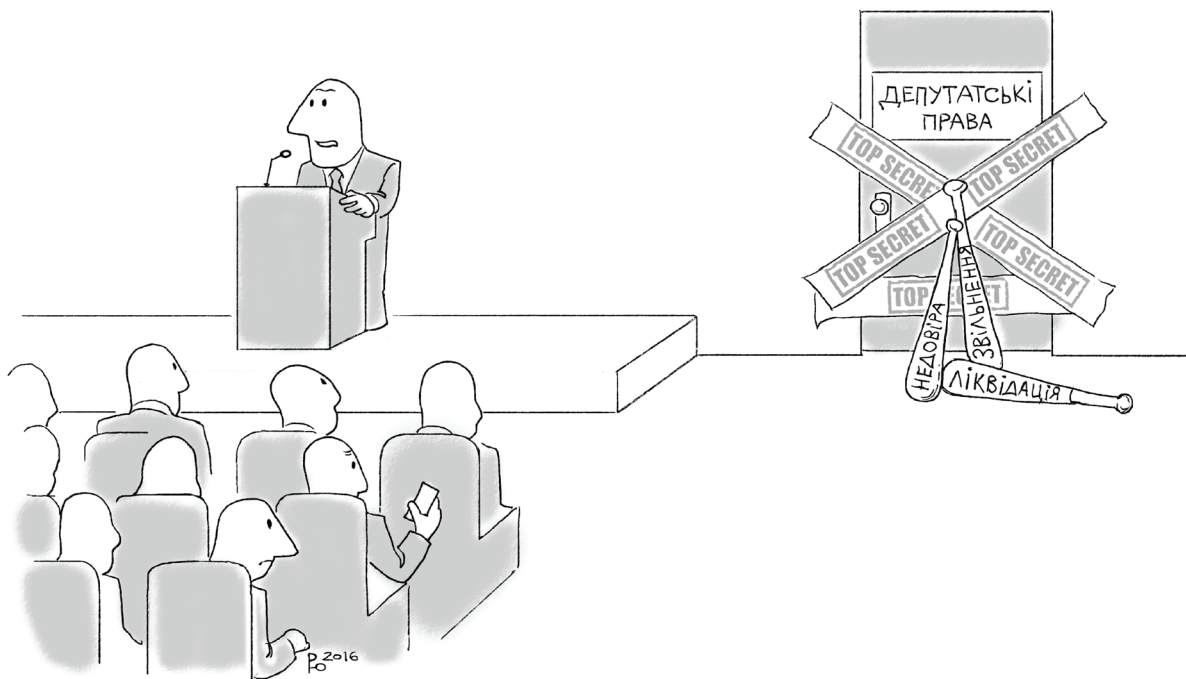
## Депутат не знає, що йому належить право ініціювання розпуску органів ради, звільнення її посадових осіб, ініціювати недовіру міському голові

Депутат місцевої ради за законом<sup>9</sup> наділений правами порушувати питання про:

- недовіру сільському, селищному, міському голові;
- розпуск органів, утворених радою;
- звільнення посадових осіб місцевого самоврядування.

Не дивлячись на зрозумілість цієї норми права, в її застосуванні виникають значні складнощі, оскільки закон не містить вказівки, в який саме спосіб повинні реалізовуватись такі ініціативи депутата. Проте законодавець дозволяє врегулювати це в регламенті місцевої ради. На жаль, велика кількість місцевих рад мають вкрай низьку якість регламентів.

Під недовірою міському голові потрібно розуміти рішення ради, що носить виключно політичний характер. Таке рішення не тягне за собою припинення чи обмеження повноважень міського голови. Це рішення рада ухвалює простою більшістю голосів від загального складу ради<sup>10</sup>. Питання недовіри – це реакція ради на діяльність міського голови та його команди. Говорячи футбольною мовою, це «жовта картка».



<sup>9</sup> П. 8 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

<sup>10</sup> На відміну від недовіри міському голові, рішення про дострокове припинення повноважень міського голови ухвалюється 2/3 від загального складу ради шляхом таємного голосування. У випадку підтримання такого рішення повноваження міського голови переходять до секретаря ради. Рішення про недовіру таких наслідків немає, воно несе політичний і психологічний вплив.

Реалізувати цю ініціативу депутат може через внесення відповідного проекту рішення на розгляд ради. Щоправда з боку міського голови можливі перешкоджання, адже саме він формує порядок денний та керує апаратом ради. Тому, належне викладення (описання) в регламенті відповідних процедур дозволить уникнути не потрібних перешкод.

Законодавче формулювання про можливість ініціювання «розпуску» органів, що утворені радою є дещо некоректним. Вислів «розпуск» є доречним лише по відношенню до виконкому. Усі інші органи, що утворені радою (постійні та тимчасові контрольні комісії, виконавчі органи (департаменти, управління, відділи)) можуть бути ліквідовані. Хоча слова «розпуск» і «ліквідація» мають велику схожість, але вони мають принципово різні наслідки. Отже, певна прискіпливість до юридичних формулювань, за відсутності належного врегулювання цих питань в регламенті ради, можуть стати перешкодою для внесення і розгляду цього питання. Як ми вже вказували вище, це питання доволі фрагментарно врегульовано законом, тому, уся процедура має бути якомога чіткіше виписана в регламенті ради.

Депутати реалізують свої ініціативи по розпуску органів, утворених радою, шляхом підготовки і внесення на розгляд ради відповідних проектів рішень.

Ініціювання звільнення посадових осіб місцевого самоврядування є подібним до описаних вище повноважень і має такі ж застереження, що і раніше описані повноваження. Однак, тут варто розуміти деякі особливості.

Ініціювання депутатом звільнення може бути описано в регламенті ради:

- як самостійна вимога депутата, яка тягне за собою обов'язок відповідної службової особи (наприклад міського голови), до повноважень якої належать питання прийняття та звільнення відповідного посадової особи місцевого самоврядування (звільнення якої ініціює депутат) розглянути вимогу депутата і прийняти рішення про звільнення чи відхилення ініціативи;
- як проект рішення, що підготовлений депутатом, що містить ініціативну вимогу звільнення відповідної службової особи. У випадку підтримання радою відповідного проекту рішення, текст рішення спрямовується відповідній службовій особі (наприклад міському голові), до повноважень якої належать питання прийняття та звільнення відповідного посадової особи місцевого самоврядування (звільнення якої ініціює депутат) розглянути вимогу висловлену в рішенні ради і прийняти рішення про звільнення чи відхилення ініціативи.

Обидві можливі схеми реалізації цього повноваження мають як свої переваги, так і недоліки. Рішення ради, яким підтримано ініціативу про звільнення певної службової особи, звісно має більший психологічний вплив. Але це лише питання морально-вольових якостей депутата. При цьому дуже дивно виглядає ініціатива депутата, яка потребує схвалення радою. Тут є певні розбіжності із законом. І вимога депутата і рішення ради не можуть мати наслідків безпосереднього звільнення. Депутату належить лише право ініціювати таке звільнення. Рішення щодо звільнення приймає та особа, який це право надано по закону (часто це сільський, селищний, міський голова). Зрозуміло, що ця особа буде діяти за власним розсудом і в переважній більшості випадків така ініціатива по звільненню службовця буде відхилена. Але тут можливими є кілька наслідків. По-перше, відхилля-

ючи ініціативу по звільненню посадової особи<sup>11</sup> місцевого самоврядування міський голова має надати мотивовану відповідь. По-друге, ініціатива може бути використана самим головою (через депутатів) для звільнення відповідного службовця під поважною причиною. По-третє, сама по собі ініціатива депутата вже до моменту її розгляду зумовлює особливу увагу ради, її органів та громадськості до цієї події і скоріш за все службовець буде радий «примиритись» із депутатом, виконати його законні вимоги, в обмін на зняття ініціативи по звільненню.

Зрештою може виникнути ситуація, коли якщо після кількох вимог депутатів міський голова не звільняє певну особу, рада ухвалює рішення про недовіру міському голові чи про дострокове припинення його повноважень. Таке теж можливе.

Описані вище повноваження є надзвичайно важливими в роботі депутата. Вони дозволяють вибудувати відносини взаємної поваги між депутатом і чиновниками, надають можливості депутату мати такий статус, який відповідатиме статусу офіційного представника інтересів територіальної громади. Сподіваємося, що найближчим часом до законодавства будуть внесені зміни чи напрацьовані офіційні роз'яснення, які полегшать здійснення описаних повноважень депутатів та впровадять єдину практику в місцевих радах.

---

<sup>11</sup> Визначення «посадова особа місцевого самоврядування» міститься в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Однак, варто зазначити, що ініціювання депутатом місцевої ради звільнення посадової особи не може стосуватись тих посадових осіб, які обираються територіальною громадою.



## **Депутат не знає, що йому належить право ініціювати виступ з інформацією будь-якої посадової особи органу ради, а з питань відання ради – будь-якої службової особи інших органів**

Депутати не лише не знають про це право, а й вважають, що їх влада може поширюватись виключно на виконавчі органи, комунальні установи і підприємства. Але це не так. Депутат – це офіційний представник інтересів територіальної громади, а такі інтереси в переважній більшості випадків лежать за межами ради та її органів.

Важливим повноваженням депутата в раді є право вносити пропозиції про заслуховування на пленарному засіданні ради звіту чи інформації будь-якого органу або посадової особи, підзвітних чи підконтрольних раді, а також з питань, що віднесені до компетенції ради – інших органів і посадових осіб, які діють на її території.

Щодо місця реалізації цього права усе зрозуміло. Це може здійснюватись на пленарних засіданнях місцевої ради.

**Тут доречним буде сказати, що звітуватись перед радою можуть лише підзвітні і підконтрольні раді органи, установи і підприємства. Це виконавчі органи (департаменти, управління, відділи), комунальні установи (школи, лікарні, садочки тощо), комунальні підприємства.**

Усі інші органи і їх посадові особи можуть виступати лише із інформацією. Також заслуховування інформації може мати місце і по відношенню до виконавчих органів чи комунальних установ і підприємств. Це здійснюється тоді, коли немає потреби вирішувати організаційні чи кадрові питання.

Оголошена інформація та звіт беруться до відома. Звіт може бути схвалений чи визнаний не задовільним, також можуть бути ухвалені певні рекомендації (притягнути до відповідальності, вказати на незадовільну роботу, відзначити особливі успіхи, вжити заохочення, вжити певних заходів тощо).

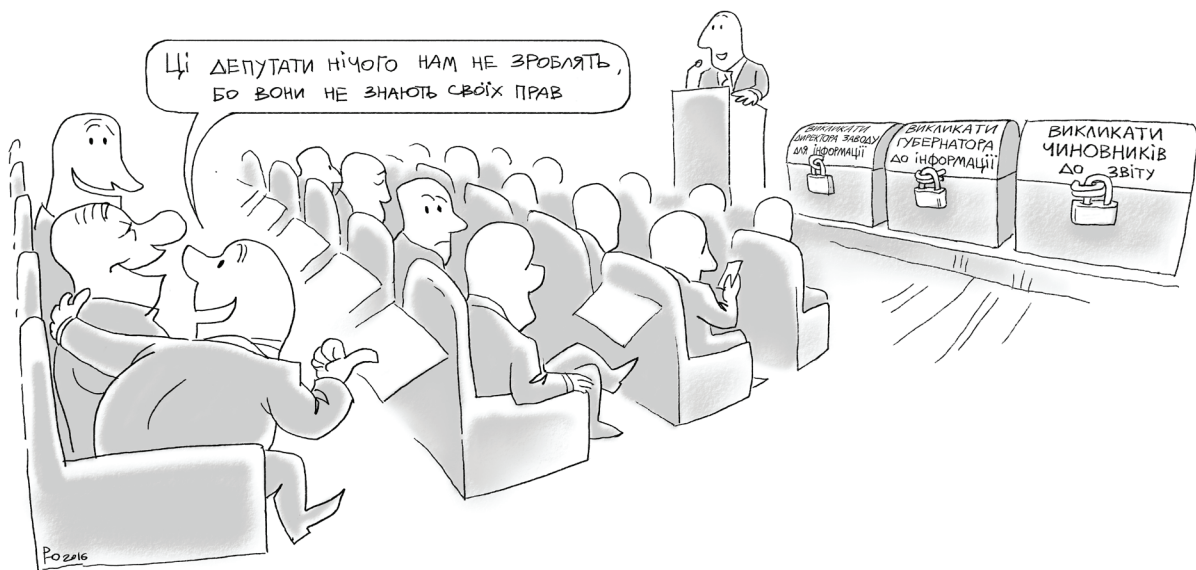
Вимога про інформування може стосуватись органів державної влади (судові, правоохоронні органи, місцеві державні адміністрації, інші органи виконавчої влади тощо) та їх посадових осіб. Інформація органу влади і інформація посадової особи – це різні форми інформування. Часто депутати ради зацікавлені в тому, щоб почути публічну інформацію в раді від певного посадовця.

**Тому, в рішенні ради потрібно чітко зазначати, яке саме інформування має відбутись, кого саме запрошують (орган чи конкретного посадовця).**

Про це повинно бути наголошено окремо, щоб не дати можливості керівнику певного органу замість себе направити в раду представника для зачитування формальної інформації. Виходячи з вище описаного, закликаємо депутатів бути уважними при формулюванні відповідних вимог.

Окремо варто звернути увагу на те, що вимога про звітування і інформування може стосуватись лише тих органів і службових осіб, які діють на відповідній території. Зазвичай, це місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Але зміст цього депутатського повноваження не забороняє вимагати інформування від органу чи посадової особи, яка знаходиться не на території ради, але її повноваження поширюються на територію територіальної громади. Наприклад, голова обласної державної адміністрації чи керівник обласного управління поліції має владні повноваження на усій території відповідної області, в тому числі і на території відповідної територіальної громади.

Варто пам'ятати, що предметом інформування не може бути інформація, яка має спеціальний характер розкриття. Наприклад, не можна зобов'язати орган влади чи певну службову особу виступити в раді з інформацією про хід розслідування певної кримінальної чи судової справи.



По способу реалізації цього повноваження депутата існує різна практика. Усе залежить від змісту регламенту місцевої ради. Так, часто «внесення пропозицій про заслуховування звіту чи інформації» полягає у внесенні депутатом місцевої ради відповідного проекту рішення на сесію ради. У випадку, якщо проект рішення буде підтримано більшістю депутатів (ухвалено відповідне рішення ради), тоді воно направляється для виконання певному органу чи певній посадовій особі. В рішенні повинно бути зазначено дата пленарного засідання, на якому вимагається явка визначеної посадової особи чи представника відповідного органу влади для звітування чи інформування. Також потрібно окреслити обсяги звітування (інформування).

Для ефективності використання цього права воно повинно бути достатньо повно описано в регламенті місцевої ради<sup>12</sup>. Положення регламенту в цій частині є обов'язковими<sup>13</sup> для виконання органами державної влади та місцевого самоврядування, комунальними підприємствами та установами, їх керівниками та іншими посадовими особами. Положення регламенту є частиною національного законодавства, яке застосовуються на певній території. Згідно із вимогами ч. 2 ст. 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» на вимогу відповідних органів та посадових осіб місцевого самоврядування керівники розташованих або зареєстрованих на відповідній території підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності зобов'язані прибути на засідання цих органів для подання інформації з питань, віднесених до відання ради та її органів, відповіді на запити депутатів.

**Посадова особа, яка допустила невиконання рішення місцевої ради щодо звітування (інформування) є такою, що вчинила дії, які перешкоджають реалізації прав депутатів місцевих рад. Тому, окрім порушення вимог закону і підстав для дисциплінарної відповідальності<sup>14</sup>, можуть, за певних обставин, виникати підстави для кримінальної відповідальності за ст. 351 КК України.**

Про такі наслідки є доречним повідомляти органи влади та відповідних посадовців при направленні їм запрошень в раду (при надсиланні рішень ради).

Депутатам важливо розуміти логіку використання цього повноваження. Часто позитивний ефект виникає вже від самого факту внесення депутатом відповідного проекту рішення про ініціювання звіту та інформації певної посадової особи. За час, який минає від моменту внесення проекту рішення і його оприлюднення та до часу розгляду проекту в раді відповідні відносини між депутатом і певним органом (посадовцем) часто врегульовуються в робочому порядку. Окрім цього, належне висвітлення факту подання подібних рішень в засобах масової інформації також дає свій результат. Уявіть собі повідомлення в пресі: «депутат Осіпов ініціює виклик прокурора міста в раду для інформування з питань зростання рівня злочинності». Одним словом, такі проекти рішень додають ваги депутату, дозволяють йому вибудувати нормальні ділові стосунки, прореагувати на факти порушення прав депутата тощо. Часто ці проекти рішень починають працювати ще до фактичного голосування в раді. Але, зрозуміло, що цим правом слід користуватись дуже обережно, щоб не допустити вихолощення «критичного моменту».

Також варто звернути увагу, що і негативне голосування в раді за ініціативу депутата може мати політичний зиск для депутата. Позицію депутатів, які не підтримали вимог про звітування (інформування) можна подати як позицію пристосування, боягузництва, владодогідництва, небажання захищати інтереси громади тощо.

Ми переконані, що цей інструмент депутатських повноважень займе належне місце у вашому арсеналі. Не забувайте, що депутат є офіційним представником інтересів територіальної громади. Відтак, депутат повинен бути ефективним, принциповим та гострим у своїй діяльності.

<sup>12</sup> Частина 4 ст. 19 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

<sup>13</sup> Стаття 144 Конституції України.

<sup>14</sup> У відповідності до Закону України «Про державну службу», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», відповідними Дисциплінарними статутами.

## Депутат не знає, що він має право вносити пропозиції про зміну порядку денного будь-якого органу ради

Зазвичай, депутати доволі активно коригують порядок денний сесії ради (порядок денний пленарного засідання). Але при цьому забувають про свої права щодо порядку денного інших органів ради. Такими органами є виконавчий комітет, виконавчі органи, постійні та інші комісії ради, громадські ради при органах та посадовцях ради.

Це повноваження тісно пов'язано із правом дорадчого голосу<sup>15</sup>.

**Його суть полягає у тому, що депутату надається право бути активним учасником процесу затвердження порядку денного будь-яких органів ради.**

Зокрема, депутат має право вносити пропозиції про доповнення порядку денного новими питаннями, виключення питань, зміну порядку їх розгляду.

Таке повноваження має важливе позиційне значення. Часто депутати зацікавлені, щоб питання, які становлять значний суспільний інтерес (наприклад на засідання прийшла група громадян, які очікують на вирішення певного питання), розглядались в першу чергу (на початку засідання). А вже на початку засідання більшою є увага журналістів, громадськості. Також, як правило, кількість учасників з правом ухвального голосу (членів відповідного органу) на початку є вищою, ніж в кінці. Наприкінці кількість членів органу може дорівнювати мінімальному кворуму. Відтак позитивне ухвалення питань на початку засідання є більш вірогідним. Також, інколи, є ситуації коли вам потрібно зафіксувати позицію кожного присутнього члена органу. При цьому ви знаєте, що існує певна змова, орган вирішив проголосувати «потрібні» питання до перерви, а після перерви частина членів залишить засідання. Відтак депутат може втратити не лише можливість позитивного голосування, а й зникне можливість критики посадовців за результати їх голосування, бо як критикувати відсутнього, який формально не голосував і не висловлював жодної позиції.

Так само в депутатській роботі виникає потреба запобігання в розгляді певних питань. Тому в цих випадках депутату варто виносити пропозиції про зняття з розгляду таких питань.

Депутату варто пам'ятати, що повноцінна боротьба за інтереси громади включає не лише стратегічні методи, а й тактичні (позиційні) прийоми. Результати голосувань членами органу ради (наприклад виконкому чи певного департаменту або управління) за пропозиції по перенесенню питань чи їх зняття можуть становити окремих політичний та громадський наслідок. Провальне голосування може стати підставою для формування депутатського виступу на брифінгу про «небажання членів виконкому захищати громаду, про безвідповідальну і антинародну позицію тощо». І навпаки саме перенесення питання чи включення нового питання до порядку денного дозволяє наголосити, що «завдяки активності та принциповості депутата виконком змушений був відновити законність, повернутись «обличчям до людей».

<sup>15</sup> Це право описане в главі 8 цієї книги.



Одним словом, депутат як політична фігура має використовувати усі дозволені інструменти. При цьому варто пам'ятати, що усі ваші методи можуть в подальшому використовуватись проти вас. Тому потрібно грати чесно.

Не допускайте зловживань своїми правами, бо через це добру справу можуть дискредитувати, видавши її за постійне незмістовне перешкодження роботі органу чи за порожній піар.

## Депутат не знає, що він має право на невідкладний прийом

За законом<sup>16</sup> депутат має право на невідкладний прийом.

**Право депутата на невідкладний прийом поширюється на всіх службовців органів влади, а також незалежно від форми власності на всіх керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідної ради.**

Реалізація цього права передбачає обов'язок відповідної особи, яка знаходиться на робочому місці, до якої з'явився депутат прийняти його невідкладно. Це передбачає переривання усіх заходів та робіт (наради, засідання, підготовка документів тощо), які виконує відповідна особа на час необхідний для зустрічі із депутатом місцевої ради. Зрозуміло, що депутати не повинні зловживати своїм правом на невідкладний прийом та не допускати даремної витрати робочого часу чиновників.

Право на невідкладний прийом реалізується в будь-який час, коли відповідна особа перебуває на своєму робочому місці. Однак депутат не позбавлений можливості скористатись правом невідкладного прийому і в час перебування певної особи в іншому місці. Наприклад, під час знаходження прокурора в раді депутат може висунути вимогу до цього державного службовця провести прийом депутата (обговорити в окремому приміщенні ради депутатські питання).

Реалізація права на невідкладний прийом часто викликає складнощі у застосуванні. Це пов'язано із тим, що особи не розуміють порядку здійснення цього права або не надають належної уваги правовому статусу депутата місцевої ради, який є представником інтересів усієї територіальної громади. Часто низький освітній рівень посадовців органів влади, керівників підприємств, установ і організацій зумовлює недостатнє сприйняття ними статусу депутата місцевої ради. Для подолання цього потрібно повсякчас наголошувати, що вимога депутата про невідкладний прийом – це вимога офіційного представника усієї громади (міста, села, селища). Навіть міський голова, який має значно вищий статус, не наділений такою унікальною особливістю як депутат. Міський голова є головною посадовою особою громади. Міський голова користується правами депутата. Таким чином, посадовці повинні кожного депутата сприймати не менш шанобливо.

**Потрібно розуміти, що депутат представляє одразу усю громаду, є офіційним представником її інтересів.**

Відтак посадовець, наприклад прокурор чи начальник поліції, повинні усвідомлювати, що візит депутата із проханням невідкладного прийому є візитом усього міста, усієї територіальної громади, в особі її офіційного

<sup>16</sup> П. 2 ч. 2 ст. 11, ст. 14 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

представника. По простому, нехай службовець під час невідкладного прийому уявляє, що до нього прийшли усі мешканці громади. Погодьтеся, це було б виняткове видовище. Напевне такий посадовець буде хвилюватися і відчувати відповідальність. Приблизно такі ж відчуття має викликати прихід депутата.

Невідкладний прийом є оперативним інструментом депутатських повноважень. Вміле використання цього права дозволяє депутату бути ефективним та швидко реагувати на різні ситуації, повноцінно захищати інтереси виборців та громади в цілому.



Кожен факт ухилення особою від проведення невідкладного прийому повинен розглядатись як посягання на права територіальної громади, як грубе порушення вимог закону і прав депутата місцевої ради. Такі питання повинні обговорюватись на засіданнях постійних комісій та пленарних засіданнях ради, за результатами яких мають вноситись відповідні висновки, рекомендації та рішення комісій і самої ради. В особливо зухвалих випадках необхідним є початок кримінального переслідування порушників за ст. 351 Кримінального кодексу України.

Право на невідкладний прийом в законі описане надто формально і поверхнево. Така недалекоглядність законодавця зумовлює певні проблеми в роботі депутатів. В окремих місцевих радах цю проблему намагаються вирішувати за рахунок внесення відповідних норм до статуту територіальної громади чи до регламенту ради.

## Депутат не знає, що він має право взяти участь в розгляді свого депутатського звернення

Право на депутатське звернення доволі часто використовується депутатами і здебільшого при цьому не виникає особливих складнощів. Але депутати забувають про декілька ключових особливостей.

По-перше, депутатські звернення перетворюються на прохально-благальні листи. Інколи депутати застосовують такі форми викладу свої звернень, що свідомо передбачають зневажливе ставлення до них із боку адресатів. Депутати звертають із проханнями «зглянутись на проблему, просять оцінити важливість питання, просять посадовців винайти ресурси і час тощо».

Така практика є несумісною із статусом депутата. Депутати в особистому листуванні вільні вчиняти як їм буде завгодно, можуть навіть висловлювати «владодогодництво і плазувати». Але вони не мають права робити цього в депутатських зверненнях. Адже, направляючи звернення, вони діють як офіційні представники інтересів територіальної громади. Це вимагає дотримання вимог поважності і високого статусу. Депутат повинен підтримувати належну гідність громади.

**Також депутат не повинен забувати, що депутатське звернення це не прохання, а вимога депутата місцевої ради.**

Тому висновки щодо проблеми, які описує у зверненні депутат, повинні бути однозначними і точними. Наприклад: «мною встановлено», «я прийшов до переконання», «наведені дані дають підстави вважати, що має місце порушення прав та закону» тощо.

Звернення, як вимога, має закінчуватись словами: «з огляду на викладене вище, керуючись ст. ст. 13-15 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», **вимагаю...»**.

По-друге, депутатам варто пам'ятати, що в них є право взяти особисту участь у розгляді депутатського звернення. Це право реалізується через зазначення в завершальній частині звернення наступного речення: «Повідомляю про своє бажання скористатись правом на особисту участь в розгляді даного депутатського звернення та прошу мене сповістити про час і місце розгляду звернення в порядку і строки, що визначені ч. 4 ст. 13 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Згідно із вимогами закону, відповідна особа, яка одержала депутатське звернення і у якому вказано про намір депутата взяти особисту участь в його розгляді, повинна повідомити депутата завчасно, але не пізніше як за п'ять календарних днів.

Закон не встановлює форми повідомлення. Тому, для уникнення зайвої тяганини в депутатському зверненні доречним буде вказати контактний телефон депутата чи його помічника-консультанта.

Варто пам'ятати, що відповідна особа може не знати про порядок реалізації права депутата на участь в розгляді депутатського звернення. Тому, доцільним є включення до депутатського звернення відповід-

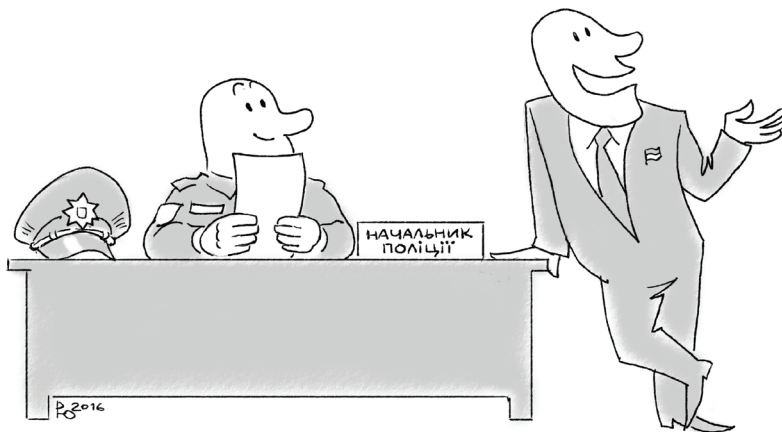


ного роз'яснення: «одночасно повідомляю вас, що в силу вимог ч. 4 ст. 13, ч. 6 ст. 30 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» ви зобов'язані сповістити мене про час і місце розгляду мого депутатського звернення завчасно, але не пізніше ніж за 5 календарних днів. Невиконання законних вимог депутата місцевої ради тягне відповідальність визначену законом, в тому числі є підставою для притягнення винних осіб до відповідальності за ст. 351 Кримінального кодексу України».

На завершення потрібно пояснити логіку використання цього права. Право на участь у розгляді депутатського звернення є подібним із правом на невідкладний прийом<sup>17</sup> і слугує способом підвищення ефективності вирішення вимог депутата. Це право варто використовувати в особливих випадках. Наприклад, в депутатському зверненні депутат висуває вимогу до начальника поліції вжити заходів до боротьби із стихійними пунктами прийому склотари. Для ваших виборців це важлива проблема, оскільки стихійні приймальники склотари викликають незручності в житті людей, до цього місця починають стікатись особи, що зловживають алкоголем, безхатченки, і т.п. Як наслідок, частішають правопорушення, дрібні крадіжки, люди непокояться, побоюються випустити на прогулянку дітей. Якщо депутат направить звичайне звернення, то цей документ спочатку потрапить в канцелярію, потім його буде «розписано» на відповідного виконавця, який передасть його дільничному, у якого і без депутатських звернень роботи вистачає. Ефективність депутатської вимоги в цьому випадку є низькою. Інша справа, коли начальник поліції в присутності депутата розглядає (читає) депутатське звернення, розпитує і уточнює суть депутатських вимог і негайно в телефонному режимі ставить відповідні задачі дільничним. За таких умов ефективність і швидкість розгляду є високою.

Не варто забувати, що участь у розгляді депутатського звернення є способом налагодження ефективної комунікації між депутатом і відповідними службовцями, сприяє напрацюванню нормальних робочих стосунків, дозволяє сформувати належний імідж та репутацію депутата.

На завершення наголосимо на необхідності обережного використання цього права – не варто зловживати цим повноваженням, користуйтеся таким правом в дійсно важливих випадках.



<sup>17</sup> Право на невідкладний прийом описане в главі 13 цієї книги.

## Депутат не знає, що має право обговорити відповідь на свій депутатський запит на пленарному засіданні ради

В попередній главі обговорювалось питання депутатських звернень. Депутатський запит, так само як і депутатське звернення, є вимогою депутата місцевої ради. Ключовим є слово «вимога»<sup>18</sup>. Депутатський запит є доволі поширеним інструментом депутатських повноважень, депутати часто користуються цим своїм правом.

Однак вважаю за необхідне наголосити на окремих особливостях, про які забувають депутати. Закон не містить строку розгляду депутатського запиту. Строк розгляду повинен бути встановлений в рішенні ради про підтримання запиту.

**Зверніть особливу увагу, якщо в рішенні ради такого строку не визначено, то формально адресат може розглядати депутатський запит роками.**

І по закону буде правий. Отже, для запобігання непорозумінням і зловживанням рада повинна встановити строк. Такий строк може бути будь-яким, зазвичай це 5-10 днів. Однак, за законом, особа, яка отримала депутатський запит, може продовжити його розгляд до 1 місяця, якщо обґрунтує неможливість розгляду у строк, що встановлено радою. Такі причини повинні носити об'єктивний характер і про їх існування повинно бути в письмовій формі повідомлено раду. Безпідставне продовження строку понад строк визначений радою може бути приводом оскарження дій (бездіяльності).

Також рада має право, у випадку необхідності, розглянути відповідь на депутатський запит на пленарному засіданні. Це може відбуватись шляхом простого оголошення відповіді або шляхом виклику (сповіщення) відповідної особи на пленарне засідання ради<sup>19</sup>.

Депутатам варто пам'ятати, що вони наділені безумовним правом надати оцінку відповіді на свій депутатський запит. Це право реалізується на будь-якому пленарному засіданні ради, що слідує в часі після отримання відповіді на запит. Для виступу депутата із оцінкою отриманої відповіді на запит жодного процедурного рішення ради не потрібно. За результатами виступу рішення не приймаються. Така депутатська оцінка носить виключно інформативний характер. Слід звернути увагу, що внаслідок недосконалості регламентів місцевих рад може виникнути складність із таким виступом депутата. Логічним є включення виступів із оцінками відповідей на запити в частину порядку денного, яка присвячена розгляду депутатських запитів.

**Для цього потрібно запровадити практику включення до порядку денного замість питання «запити», питання «депутатські запити, оцінки відповідей на запити, заяви, оголошення».**

<sup>18</sup> Для розуміння важливості поняття «вимога депутата» перегляньте початок глави 14 цієї книги.

<sup>19</sup> Це реалізується на підставі ч. 8 ст. 49, ч. 2 ст. 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ч. 5 ст. 22, ч. 1 ст. 36 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Правильним є закріплення обов'язковості включення такого питання до порядку денному в регламенті місцевої ради. Це дозволить депутатам повноцінно реалізувати свої права. Депутати повинні бути готові до спротиву в реалізації цього права. Сам депутатський запит є достатньою підставою для обговорення і зрушення певних проблем. Адже оцінка депутатом відповіді на запит є додатковим нагадуванням про проблемне питання і часто це дратує службовців ради та посадовців.

Але потрібно бути наполегливим. Оцінка відповіді є важливим повноваженням. Це інструмент політичної боротьби, засіб захисту прав громади. Міський голова та секретар ради зобов'язані в силу ч. 4 ст. 30 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» сприяти депутатам у реалізації їх повноважень. Тому, варто критично реагувати на будь-які спроби чиновників уникнути унормування (врегулювання в регламенті чи іншому рішенні) прав на надання депутатам оцінки відповідей на запити.



Оголошення депутатом оцінки відповіді на запит може стати підставою для поставлення на голосування пропозиції обговорити на пленарному засіданні таку відповідь. Така пропозиція може бути висунута від будь-кого з депутатів, в тому числі і від самого автора депутатського запиту, який оголосив оцінку відповіді на нього. Якщо під час засідання надійшла така пропозиція, то головуєчий на пленарному засіданні зобов'язаний поставити її на голосування. Рішення з цього питання є процедурним і вважається ухваленим, якщо «за» проголосували не менш як  $\frac{1}{4}$  від присутніх на засіданні депутатів. Як правило, таку кількість голосів набрати не складно. Відтак в депутата з'являється додаткова можливість обговорити відповідь на депутатський запит. Перед обговоренням працівники секретаріату ради повинні повідомити відповідних осіб, які надавали відповідь на запит, що буде відбуватись обговорення відповіді. Такі особи мають право бути присутніми під час обговорення. Цілком логічно, що у випадку підтримання пропозиції про обговорення відповіді на запит, саме обговорення переноситься в часі пізніше або виноситься на інше пленарне засідання. Обговорення полягає в оголошенні позицій депутатів з певного питання, поставлення запитань, заслуховування позиції особи, яка дала відповідь на запит.

Описане повноваження є надзвичайно важливим. Давати оцінку і обговорювати можна будь-яку відповідь на запит. Це не залежить від того позитивна чи негативна вона. Інколи виникає потреба публічно оголосити успішно вирішені справи. Ще частіше депутати обговорюють відписки чиновників та факти ухиляння від виконання законних вимог. Проте, депутатам не варто легковажити при використанні цього права. Оцінюючи відповіді на усі запити, ви ризикуєте отримати репутацію поверхневої особи, яка шукає легкої популярності. Надмірне використання цього права дратує інших депутатів, оскільки впливає на тривалість засідання. Тому, ми рекомендуємо висловлювати оцінку відповіді на запит і пропонувати його до обговорення лише у виняткових випадках.

## Депутат не знає, що міський голова не має повноважень видавати розпорядження, які б врегульовували відносини поза радою

Міський голова є головною посадовою особою територіальної громади. Як будь-який службовець, він повинен діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України<sup>20</sup>.

Аналізуючи повноваження міського голови можна дійти висновку, що вони становлять наступні чотири групи:

- **організаційні** (скликання і організація засідань, формування порядку денного, інформування громадськості, координація роботи апарату ради, звітування про свою роботу і роботу виконавчих органів ради тощо);
- **розпорядчі** (витрачання бюджетних коштів, укладення угод, отримання і передача майна тощо);
- **кадрові** (прийняття і звільнення керівників виконавчих органів, комунальних установ і підприємств);
- **представницькі** (представництво ради перед третіми особами, звернення із скаргами та позовами в інтересах ради та громади, сприяння в захисті прав і дотриманні закону).

На виконання своїх повноважень міські голови видають розпорядження. З огляду на перелік повноважень визначених законом<sup>21</sup>, усі вони носять індивідуальний адміністративно-господарський чи адміністративно-розпорядчий характер і стосуються самої ради.

### У міського голови відсутні повноваження на видання розпоряджень, що спрямовані на окремих громадян чи їх об'єднання.

У випадку наявності у міського голови ініціатив, які будуть обов'язковими для виконання усіма громадянами, підприємствами, установами та організаціями, він має право на внесення проекту рішення на розгляд ради чи її виконавчого комітету.

Однак, часто міські голови видають розпорядження спрямовані на вирішення певних суспільних проблем. Наприклад, про функціонування закладів освіти, охорони здоров'я, влаштування переселенців, початок і завершення опалювального сезону, обмеження надання комунальних послуг (води, тепла тощо)<sup>22</sup>. Мотиви видання таких розпоряджень є різними. В одних випадках це боротьба за політичний вплив і переваги, в інших намагання взяти усю відповідальність на себе. Але, незалежно від спонукань, ці

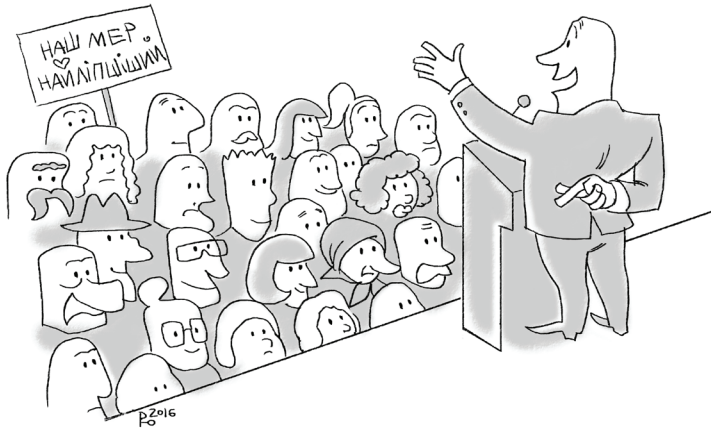
<sup>20</sup> Частина 2 ст. 19 Конституції України, частина 3 ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

<sup>21</sup> Частина 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

<sup>22</sup> Наприклад в 2014-2015 року Київським міським головою В.Кличком видавали розпорядження про обмеження в подачі гарячої води, але вони не були оскаржені в судовому порядку. Натомість таке ж розпорядження Луцького міського голови М.Романюка про обмеження подачі гарячої вони було визнано незаконним і скасовано в судовому порядку. Це судове рішення було підтримано апеляційною і касаційною інстанціями (справа №161/17723/14-а).

розпорядження є незаконними, оскільки прийняті із перевищенням повноважень.

Депутатам варто пам'ятати, що переважна частина їх повноважень носять контрольний характер, вони офіційні представники інтересів територіальної громади. Суть описаних порушень із боку міських голів полягає у тому, що, намагаючись видавати розпорядження із перевищенням повноважень, вони «крадуть» повноваження у ради (депутатів) і виконавчого комітету. Це негативно відображається на процесі ухвалення рішень. Адже проекти рішень ради і її виконавчого комітету оприлюднюються, вони попередньо обговорюються і голосуються на засіданнях колегіальних органів (рада та її виконком). Це надає шанси ухвалити більш справедливі, ефективні і правильні рішення, оскільки такий спосіб передбачає врахування великої кількості думок і публічний характер обговорення та голосування. На відміну від рішень ради і виконкому, розпорядження міського голови це завжди одноособовий владний акт. На засіданні ради депутат має право ухвального голосу, а на засіданні виконкому у депутата є дорадчий голос. Він може висловлюватись щодо порядку денного, порядку розгляду питань та по їх суті, задавати запитання та брати участь в обговоренні, в дебатах. Усього цього депутат позбавлений, якщо питання вирішуються шляхом видання одноособових актів, в тому числі розпоряджень міського голови. Якщо питання потрібне, то для чого його ухвалювати кулуарно і одноосібно, хіба можуть бути складнощі в ухваленні колегіального рішення? Думаю, що усі депутати з розумінням поставляться до терміновості окремих питань, а засідання ради чи виконкому взагалі можна скликати позачергово. Хороші справи мають ухвалюватись по закону, щоб не кидати тінь на гарні рішення.



Зрештою, не потрібно забувати про політичну конкурентність в роботі депутата, ради та її органів. Усі рішення органів місцевого самоврядування – це політичний компроміс, що виникає в ході публічної дискусії, яка спрямована на пошук оптимальних рішень. Тому практика заміни колегіальних рішень на одноособові має рішучо викорінюватись. Депутату варто повсякчас пам'ятати, що в раді та її органах, в спілкуванні з службовцями ради, в оцінці їх дій та рішень він є передусім офіційним представником інтересів територіальної громади. При цьому громада зацікавлена у якомога публічній роботі ради та існуванні широких можливостей її участі в процесі ухвалення рішень.

## Депутат не знає, що він має право підготувати проект рішення виконкому, проект акту будь-якого органу ради (постійної комісії, департаменту, управління, відділу тощо)

Звісно велика частина депутатів здогадуються, що вони мають право підготувати проект рішення і внести його на розгляд виконкому. Але роблять це вкрай рідко. При цьому жоден з опитаних нами депутатів не знав про наявне у нього право підготувати проект рішення інших органів ради – виконавчих органів, постійних та інших комісій, громадських рад тощо. Поряд із правом на внесення проектів рішень, депутату надано право на внесення будь-яких доповнень, правок, змін до проектів рішень, що розглядаються органами ради.

В попередніх главах<sup>23</sup> йшлося про важливе місце виконкому, виконавчих органів та існування систем стримування і противаг у місцевій раді.

**Статус депутата є унікальним – він є активним «гравцем» в усіх органах ради. Будучи наділеним правом дорадчого голосу<sup>24</sup> та правом на коригування порядку денного будь-якого органу ради, депутат також має можливість вносити проекти рішень та вносити поправки до «чужих» проектів.**

Це повноваження доповнює право дорадчого голосу і розкриває справжню сутність депутатських повноважень. Нагадуємо, що депутат місцевої ради – це особа, яка має статус офіційного представника інтересів усієї територіальної громади. Це зумовлює контрольний і політичний характер його повноважень. Лише уявіть собі депутата, який активно використовує описані права. Це безумовно впливова людина, яка істотно доповнює, а інколи створює політичну спрямованість ради.

Виконавчий комітет є органом, що є більш впливовим по відношенню до самої ради, яка його утворила. Виконавчі органи (департаменти, управління, відділи) здійснюють поточну діяльність, вирішуючи щоденно великий обсяг питань місцевого значення. В цих умовах депутати, які працюють лише на сесії ради (в постійних комісіях і пленарних засіданнях) виглядають аутсайдерами політичного життя, оскільки вони з'являються в раді кілька разів на місяць. Влада – це явище постійне.

Право на активну участь в роботі виконкому (можливість внести проект рішення, змінити порядок денний і використати дорадчий голос) є стабілізуючим важелем в системі стримування і противаг. Це повноваження є засобом підвищення ефективності депутата місцевої ради.

Описане повноваження має явний політично-нормотворчий характер. Діяльність органів ради визначається колом питань, що розглядаються на їх засіданнях. Внесення проектів рішень депутатами, системна робота депутатських фракцій та груп, залучення до процесу громадськості здатні створити новий політичний простір, змінити вектор владних рішень. Не варто забувати і про можливість за допомогою цих інструментів вибу-

<sup>23</sup> Маються на увазі глави 1, 4-6 цієї книги.

<sup>24</sup> Докладно про це в главі 8 цієї книги.

дувати для депутата належну систему відносин, посісти чільне місце в раді тощо.

Це повноваження може однаково успішно реалізовуватися як більшістю, так і опозицією. Для здійснення цього права не потрібно дозволу будь-яких посадовців та органів. Право на внесення проекту рішення і внесення правок до проектів рішень є безумовним правом. Це означає, що це право депутат здійснює на власний розсуд. При цьому в органів ради з'являється обов'язок сприяти депутату в реалізації його прав, усунути усі процедури, які перешкоджають здійсненню повноважень. Право на внесення проекту рішення та доповнень до них може бути обмежено лише в порядку визначеному законом (саме законом, а не внутрішніми правилами ради чи її органів).

**При цьому проекти рішень депутата не можуть коригуватись без його згоди. Наявність, відсутність чи зміст погоджувальних віз не може бути підставою для відмови включити до порядку денного засідання певного органу.**

Для запобігання зловживанням депутати повинні вносити підготовлені проекти офіційно, вимагаючи проставлення на своєму примірнику дати та часу отримання радою документів від депутата. Це дозволить ефективно оскаржити випадки порушення прав та притягнути винних до відповідальності. У випадках, коли працівники ради відмовляються отримувати документи під розпис доречним буде направлення цінного поштового відправлення (відправлення з описом).

На даний момент є достатньо місцевих рад та міських голів<sup>25</sup>, які намагаються обмежувати депутатів у праві на внесення проектів рішень. Інколи з'являються офіційні відповіді посадових осіб ради: «на даному етапі розгляд цього питання вважаємо недоречним. Подібні питання розглядалися раніше. Вашу позицію буде враховано в майбутній роботі». Це повний абсурд. Це явне перевищення повноважень посадової особи. Жодна посадова особа місцевої ради, в тому числі і міський голова чи його заступники не наділені правом «редагування», «оцінювання» чи «визначення доцільності розгляду». Безумовне право депутата на внесення проекту рішення створює у посадових осіб обов'язок забезпечити його належне оприлюднення, включення до порядку денного, винесення на засідання тощо. Безумовне право означає, що без будь-яких умов, без необхідності отримання дозволів чи погоджень від посадовців.

Активна діяльність депутатів по внесенню проектів рішень на розгляд ради часто викликає невдоволення службовців, інколи депутати отримують на свою адресу різку критику. Годі говорити про внесення проектів на розгляд інших органів ради. Від цього владні особи просто «скаженіють», бо чітко розуміють, що така діяльність робить депутата активним політич

<sup>25</sup> Наведемо, як приклад, такий випадок, що є типовим. В лютому 2014 року група депутатів Рівненської міської ради подала на розгляд ради лист і відповідний проект рішення «Про затвердження переліку об'єктів благоустрою». Рівненським міським головою Хомком В.Є. депутатам була надана відповідь, у якій зазначалось, що міський голова вважає недоцільним внесення проекту на розгляд сесії міської ради.

Вражаюча зухвалість. Ці дії містять склад злочину за ст. 351 КК України. Шкода, що у рівненських депутатів не вистачило принципності притягнути мера до відповідальності.



них суб'єктом, надає йому впливовості і влади. Тому порадимо депутатам бути готовими до протидії із боку місцевих чиновників, до звинувачень в порожньому піарі, до особистої критики. Але відповідального і принципового депутата така протидія повинна тільки мотивувати.



Особи, які перешкоджають розгляду внесених депутатом проектів є такими, що порушують вимоги ст.ст. 19, 30 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Такі особи підлягають притягненню до відповідальності згідно із положеннями Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», у вигляді оголошення догани або звільнення за вчинення дисциплінарного проступку. За певних обставин такі дії (бездіяльність) можуть стати підставою для притягнення винних до кримінальної відповідальності.

**Депутат не знає, що в нього є обов'язок  
двічі на рік інформувати громаду про роботу ради,  
її виконкому, її органів  
(департаментів, управлінь, відділів, комісій тощо)**

Перелік обов'язків депутата місцевої ради є невеликим. Але переважна більшість депутатів його не знають. Щоправда, є такі, які хоч і знають, але не виконують. Хто з них гірший – судити вам. Звісно, порушують закон обидві категорії несумлінних депутатів.

Серед основних обов'язків депутата важливе значення мають звітно-інформаційні повноваження:

- не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців про роботу ради та її органів, про виконання планів і програм соціально-економічного розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців;
- періодично, але не рідше одного разу на рік звітувати про свою роботу перед виборцями шляхом підготовки відповідного звіту та проведення звітної зустрічі.

Як свідчить практика місцевих рад, свій обов'язок по звітуванню виконує незначна кількість депутатів (в залежності від регіону розташування ради)<sup>26</sup>, а що-піврічне інформування громади практично ігнорується. Причин цьому декілька. По-перше, закон не містить чітких критеріїв звітування і інформування. По-друге, виборці не вимагають цього (складається враження, що після виборів людей більше нічого не цікавить). По-третє, процес інформування є взаємним – багаторічна відсутність інформації від депутатів породжує своєрідну «атрофію» інформаційного попиту.

Депутати не розуміють явної переваги від виконання цих обов'язків. Адже інформування про роботу ради і її органів – це пристойний спосіб звернутись до виборців. Це спосіб нагадати про себе і свою роботу (звісно, якщо є про що нагадувати). Це спосіб віднайти активну частину громади і встановити громадсько-політичний зв'язок. Періодичне звітування створює «базу виконаних робіт» депутата, дозволяє підбити певні підсумки, узагальнити результати, впорядкувати прес-архів (повідомлення в пресі про депутатську роботу), проаналізувати помилки, визначити ступінь ефективності роботи, спланувати наступний період. Отже, нормальний депутат сам зацікавлений у виконанні цього обов'язку. Потрібно лише себе примусити почати, а далі усе піде легко і природно<sup>27</sup>.

Якщо із звітом усе біль-менш зрозуміло, то з інформуванням є складнощі. Давайте розберемо цей обов'язок.

<sup>26</sup> Цікавою в питанні звітування є постанова Донецького апеляційного адміністративного суду від 23.04.2008 року у справі № 22а-1796/08.

<sup>27</sup> Деякі депутати стверджують, що не виконувати обов'язок інформування і звітування важко тільки перших 3 роки, а потім звикаєш і не виконувати стає легко.

Інформування складається з кількох складових:

- інформація про роботу ради (це може бути статистична інформація про кількість засідань і ухвалення рішень, а також інформація про питання, що викликали значні обговорення, резонанс, стосувались особливо важливих питань тощо);
- інформація про роботу органів ради (про роботу виконкому, виконавчих органів, постійних та інших комісій ради, інших органів, що утворені радою та її органами, посадовими особами. Тут так само депутатом має бути сповіщено про особливі, важливі та конфліктні випадки в роботі цих органів, їх склад та повноваження);
- інформація про виконання планів і програм соціального і економічного розвитку, місцевого бюджету (статистичні виміри, основні джерела надходжень, бюджетні пріоритети, відзначення успіхів чи причини невдач тощо);
- інформація про виконання рішень ради та доручень виборців (відомості про особливі рішення ради (про ухвалені і виконані рішення ради, рішення, які були оскаржені, переглянуті та/або скасовані), відомості про доручення виборців, що надходили в раду безпосередньо або через депутатів ради та стан їх розгляду і виконання).

Як бачите, інформування повинно бути доволі об'ємним. Але обсяги інформування обирає сам депутат. При підготовці інформації потрібно дотримуватись вимог стислості та цікавості матеріалу. Жодна людина (навіть сам депутат, який склав інформацію) не захоче читати розлогі і сухі статистичні тексти. Тому, варто відбирати найцікавіші рішення і випадки, використовувати інфографіку, порівняння, привносити в матеріал журналістські прийоми.

Закон<sup>28</sup> зобов'язує депутата проводити інформування не рідше одного разу на півріччя. Це критичний строк. Логіка законодавця зводиться до того, що інформування за інший більш тривалий період створює складнощі як для депутата, так для виборців, оскільки це позначається на обсягах та оперативності. На нашу думку доречним є підготовка інформації про роботу ради і її органів раз на 2-3 місяці. Такий підхід дозволяє зберегти враження від ухвалених рішень в раді, пригадати контексти та зацікавлених осіб, можливі корупційні підозри. Це зробить вашу інформацію особистою та цікавою. Такі періоди інформування дозволяють бути оперативним у донесенні інформації до виборців.

Перелік відомостей при інформуванні є приблизним. Депутат має повну свободу у виборів обсягу і предмету інформування. Частина депутатів веде активну публіцистичну діяльність і вважають роботу в соціальних мережах та свої статті у різних виданнях способом інформування. Це правильний підхід. Однак, написання статей не виключає можливості інших методів спілкування з громадою – депутатські бюлетені, публічні виступи, листи виборцям.

**Головна задача для інформаційної роботи депутата – бути цікавим, актуальним та обрати найбільш ефективний спосіб інформування, в тому числі шляхом поєднання різних інструментів.**

<sup>28</sup> П. 2 ч. 1 ст. 10 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Нам відомі дуже успішні комунікації депутатів із виборцями. Це призводило до того, що велика кількість людей розглядала депутатські бюлетені як основне достовірне джерело інформації про раду, а журналісти використовували ці матеріали для власних статей та досліджень.

Описаний вище депутатський обов'язок є надзвичайно корисним у поєднанні із активною депутатською діяльністю, його належне виконання робить діяльність депутата повноцінною, логічною та змістовною.



## Депутат не знає, що в нього є обов'язок поінформувати раду та постійну комісію про причини своєї відсутності

Згідно із законом депутат зобов'язаний брати участь в роботі ради та органах, до складу яких його обрано. Під роботою ради мається на увазі участь в пленарному засіданні ради. Під роботою в органах, до складу яких обрано депутата мається на увазі постійна комісія, тимчасова контрольна комісія, інші комісії та органи, членом якої є депутат.

Депутати пропускають пленарні засідання. Ще частіше депутати не відвідують засідання «своїх» постійних комісій. Як показує практика депутати люди вільні і, оскільки, працюють в раді на громадських засадах, то, як правило, вони часто не вважають за потрібне взагалі когось сповістити про неможливість бути присутнім на засіданні ради та її органів. При цьому депутати забувають чи ігнорують законодавчі вимоги.

**У відповідності із ч. 3 ст. 20 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», у разі неможливості бути присутнім на засіданні депутат місцевої ради повідомляє про це особу, яка очолює відповідний орган.**

Особами, яким слід адресувати повідомлення депутата про неможливість бути присутнім є голова постійної чи тимчасової контрольної комісії, голова ради, міський, селищний, сільський голова.

Повідомлення повинно бути надіслано незалежно від поважності чи неповажності відсутності. За відсутності відповідного повідомлення депутата вважається, що він, по-перше, відсутній без поважних причин, по-друге, що він порушив вимогу закону про інформування щодо неможливості взяти участь в роботі ради та її органів.

В практиці певних рад<sup>29</sup> запроваджено розміщення на сайті ради персонального складу депутатів та зазначення відсутніх. Така практика, на наше переконання, є правильною і часто допомагає в роботі ради. В цьому випадку депутати відповідальніше ставляться до відвідування засідань. Не секрет, що існує велика кількість постійних комісій, які не можуть зібратись через відсутність кворуму протягом багатьох місяців. Так само і пленарні засідання рад відбуваються на межі кворуму або зриваються через відсутність необхідної кількості депутатів. Це негативно позначається на роботі ради.

<sup>29</sup> *Протоколи пленарних засідань Тернопільської міської ради містять повний перелік присутніх депутатів [www.rada.te.ua/normativnie-dokument/protokoly\\_sesij\\_mr/47126.html](http://www.rada.te.ua/normativnie-dokument/protokoly_sesij_mr/47126.html)*



**Як депутату слід сповіщати про неможливість взяти участь в засіданні?** Як правило депутати сповіщають про це по телефону. Але у випадку необхідності це практично неможливо довести. Тому, ми радимо направляти повідомлення на електронну пошту секретаря чи секретаріату ради. Це короткий текст, у якому депутат сповіщає про причини неявки на засідання. Потім таке повідомлення дуже легко знайти в своїй поштовій скриньці і довести факт сповіщення ради.

**Коли потрібно сповіщати?** Якомога раніше, оскільки це дозволить заощадити час інших депутатів. Уявімо, що декілька депутатів подали повідомлення про неможливість прибути на засідання постійної комісії і є очевидним, що відсутність кворуму неминуча. Отже, в такому разі, працівники секретаріату можуть повідомити голову комісії та інших депутатів, що не набирається кворум і засідання не відбудеться. Це дозволяє депутатам запобігти марним витратам часу і замість безрезультатної поїздки в раду, зайнятись іншими справами.

Як бачимо, своєчасне сповіщення про неможливість прибути на засідання ради є не лише обов'язком депутата, а й вимогою звичайної ввічливості та проявом поваги до інших депутатів та ради в цілому.

**Які наслідки неявки та неповідомлення?**

**У випадку пропуску депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або більше половини засідань відповідної постійної комісії – це є підставою відкликання депутата в порядку народної ініціативи.**

Регламентом ради або Статутом територіальної громади може бути встановлено відповідальність за порушення депутатами вимог депутатської етики. Зокрема, в регламентах деяких рад вказується про розгляд на засідання однієї з постійних комісій, до компетенції якої належать питання регламенту та депутатської діяльності, кожного випадку відсутності депутата на пленарному засіданні. Комісія виносить відповідний висновок. З огляду на висновок постійної комісії на найближчому засіданні ради за рішенням більшості від загального складу ради відносно депутата можуть застосувати стягнення у вигляді попередження чи догани. Така ж процедура може існувати і відносно пропуску депутатом засідань постійної та інших комісій. Напевне така процедура мала б розпочинатись за зверненням голови чи секретаря відповідної комісії до «регламентної» комісії. Усі висновки комісії щодо пропуску депутатами засідань ради та винесені радою заходи впливу (відповідальності) можуть оприлюднюватись в пресі та на сайті ради.

Існування таких регламентних процедур сприяє роботі ради та активності і відповідальності депутатів.

Ще раз повторюємо, що без вказання в регламенті ради відповідних положень про відповідальність депутатів за пропуск засідань ради та її органів, здійснення перевірки та обговорення підстав невідвідування засідань буде неможливим. Так само неможливо буде притягнути до будь-якої відповідальності, окрім дострокового припинення повноважень (відкликання депутата).

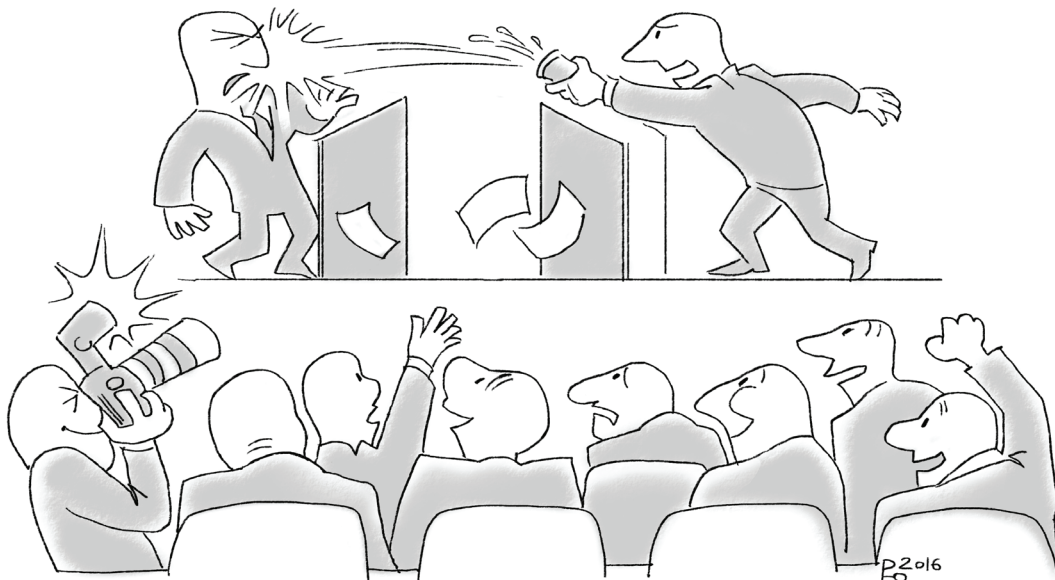
## Депутат не знає, що він має право взяти участь у дебатах

Законодавство<sup>30</sup> надає депутату право брати участь у дебатах, звертатися із запитом, ставити запитання доповідачам, співдоповідачам, головному на засіданні.

Як правило, в місцевих радах під участю депутатів в дебатах розуміють загальний процес обговорення певного питання порядку денного. Інколи під дебатами розуміють виступи депутатів перед голосуванням.

Але нам таке спрощене розуміння дебатів видається неправильним. Відкриті інтернет-джерела<sup>31</sup> говорять про дебаты наступне: **дебати (фр. *debat*) — чітко структурований і спеціально організований публічний обмін думками між двома сторонами з актуальної теми. Цей різновид публічної дискусії учасники дебатів спрямовують на переконання в своїй правоті третьої сторони, а не одне одного. Тому вербальні і невербальні засоби, що використовуються учасниками дебатів, мають на меті отримання певного результату — сформувані у слухачів позитивне враження від власної позиції.**

Отже, дебаты – це особливий спосіб обміну думками, особливий спосіб обговорення. Такий метод обговорення окремих питань на жаль не отримав розвитку у регламентах місцевих рад, фактично цей механізм не використовується.



З нашої точки зору, дебаты проводяться на пленарному засіданні ради з особливо важливих, конфліктних чи відповідальних питань. Суть цього методу обговорення полягає у створенні двох-трьох дебатних груп, в

<sup>30</sup> П. 9 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

<sup>31</sup> <https://uk.wikipedia.org/wiki/Дебати>

залежності від висловлених точок зору. Дебати відбуваються шляхом надання почергово рівного часу для висловлення основних аргументів дебатуючих сторін, надання можливості поставити уточнюючі питання, обмінятися репліками. Дебати завершуються підсумковими промовами. Після цього обговорення вважається завершеним і рада переходить до голосування.

Дебати проводяться із метою створення максимально рівних умов для вираження різних точок зору з важливих питань, оскільки в ході звичайного обговорення інколи не вдається забезпечити потрібний баланс. Часто при прийнятті особливо важливих рішень потрібно максимально врахувати позиції учасників.

Якщо проводити традиційне обговорення у формі «виступають усі хто хоче», то може складатись враження, що декілька виступаючих, що висловлюють одну і ту саму позицію кількісно переважають інших промовців, що мають протилежні чи альтернативні позиції. Кількісна перевага не повинна застосовуватись як аргумент під час проведення обговорень проєктів рішень.

Уявіть собі маніпуляцію, коли для при обговоренні особливо важливого питання одразу десять депутатів навмисно записались до виступу і виступили в підтримку проєкту рішення. Їх виступи були аналогічними за змістом і відрізнялись лише рівнем емоцій та мовних образів. Натомість лише троє депутатів виступили з категоричними запереченнями.

За звичайних умов досвідчених депутатів важко збити з пантелику таким простим шахрайством. Але уявіть собі ситуацію емоційного напруження, великої медійної уваги та інформаційного ажіотажу, громадського тиску, неоднозначності рішення, надмірної вагомості наслідків голосування, політичної упередженості тощо. Уявіть, коли депутатам доводиться приймати рішення в умовах, коли в раді присутня велика кількість громадян або під стінами ради відбувається гучний мітинг. Часто важливі рішення спрямовані в майбутнє, на декілька десятків років і витрати на його реалізацію чи можливі збитки від його впровадження обчислюються мільярдними сумами. Наприклад, такими питаннями можуть бути питання концесії комунальних підприємств, доріг та мереж, отримання значної позики міською радою, випуск облігацій займу, закриття лікарні чи іншої установи.

Усі ці фактори істотно заважають формуванню позиції депутатів при голосуванні, в таких умовах чисельність виступаючих виглядає як аргумент на користь певного рішення. Під час ухвалення особливо складних рішень рівень емоційності та відповідальності позначається на учасниках. Місцеві ради, які зацікавлені не у «продавлюванні рішення», а в ухваленні відповідального і виваженого колегіального рішення, у пошуку оптимального, найкращого варіанту з можливих, повинні використовувати дебати.

Дебати як метод проведення обговорень в раді повинен застосовуватись виважено і співмірно, оскільки він займає багато часу і повинен використовуватись в особливих випадках. Оголошення дебатів має відбуватись за процедурним рішенням ради, при цьому кількість голосів повинна бути меншою, ніж для звичайних процедурних рішень, наприклад 1/3 голосів від присутніх. Це необхідно для того, аби забезпечити права меншості (опозиції) обговорити важливі питання і мати принципово рівні можливості в обговоренні.



**Якщо для проведення дебатів встановити кількість голосів, що дорівнює більшості присутніх чи більшості складу ради, то перейти до дебатів буде майже неможливо.**

Адже в усіх випадках «підготовки» корупційних чи сумнівних рішень намагаються «опрацювати» значну кількість депутатів і заручитись більшістю. Тому перехід до дебатів повинен бути простим. Однак депутати не повинні зловживати цим правом, неприпустимим і безвідповідальним є марнування такого важливого демократичного інструменту лише для затягування часу.

Не варто забувати і про те, що проведення дебатів – це підвищення рівня аргументації, це видовищний захід, це спосіб розвитку правової і політичної культури. Дебати – це можливість повернути в раду «дух змагальності», можливість підкреслити її представницьку суть. Впевнені, що громадянам такі обговорення сподобаються. Громада зможе побачити яскравих промовців, політиків та діячів.

Зрештою, дебати як спосіб обговорення вигідно відрізняються від звичайної практики місцевих рад. Сьогодні присутні на засіданні часто не можуть зрозуміти теми обговорення, інколи суті перебігу засідання не розуміють й самі депутати. Формування позиції з важливих питань доволі часто відбувається кулуарно. Вважаємо, що більшість депутатів зацікавлена в тому, що обговорення складних і критичних питань було таким, щоб громадяни змогли зрозуміти вибір (голосування) своїх обранців. Це є запобіжником маніпуляціям, провокаціям та несправедливої критики. І навпаки, нечесна влада прагне зробити процес ухвалення рішення якомога «мутним», заплутаним. Це дозволяє втягнути велику кількість депутатів в сумнівну справу, розділивши відповідальність за протиправне рішення між усіма<sup>32</sup>.

**Наявність процедури проведення дебатів при ухваленні важливих і особливо відповідальних рішень дозволяє сформувати належні правові механізми максимального врахування протилежних позицій. Цей спосіб обговорення здатний змінити «право сили» на «силу права».**

В таких умовах навіть позафракційний депутат, невелика депутатська група та фракція гарантовано мають рівне становище із сформованою (політично, ситуаційно чи корупційно) більшістю в раді.

<sup>32</sup> В травні 2011 року Луцька міська рада з мінімальною кількістю переваги ухвалила рішення про надання в оренду Волинській облспоживспільці земельної ділянки для розміщення Завокзального ринку. Тривалість оренди 22 роки. Орендна плата за 1 кв.м. площі в 20 разів менше, ніж отримує Волинська ОСС від підприємців, що орендують у неї торговельні місця на цій ділянці.

За рішенням більшості голосування було проведено системою «Віче» в закритому режимі (без відображення позиції конкретного депутата). За підрахунками фахівців це рішення щорічно завдає збитків територіальній громаді в розмірі майже 30 000 000,00 грн. і до кінця оренди ця сума сягне майже мільярду.

На сьогодні жоден депутат Луцької міської ради VI скликання не наважився публічно визнати, що він голосував «за». Ось в таких випадках ситуацію могли б виправдати дебати і відкрите поіменне голосування.

**Депутат не знає, що у органів влади  
(місцеві адміністрації, органи поліції, прокуратури,  
суду, міський голова, інші органи влади)  
є обов'язок сприяти депутату  
у виконанні покладених на нього обов'язків**

Просимо вас набратись терпіння, оскільки надалі мусимо докладно навести усі вимоги закону, які окреслюють обов'язки щодо сприяння депутатській діяльності. Ці норми права часто повторюються і перетинаються між собою, але для депутатів вкрай важливо розуміти зміст нормативно-правових актів. Це дозволить депутату в одних випадках вимагати «належної поваги», а в інших не потрапляти в незручне становище.

Отже, закон окреслює депутата як важливу складову місцевої влади і прагнучи забезпечити його статус встановлює наступні обов'язки<sup>33</sup> для посадовців:

- місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації державної і комунальної форм власності, їх посадові особи зобов'язані сприяти депутатів місцевої ради в організації прийому громадян, розгляді їх пропозицій, заяв, скарг, у створенні інших необхідних для його депутатської діяльності умов;
- посадові особи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівники підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, на звернення депутата місцевої ради надають йому довідкові матеріали та іншу інформацію, необхідні для здійснення депутатських повноважень;
- місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, керівники підприємств, установ і організацій державної і комунальної форм власності зобов'язані сприяти депутатам місцевих рад в організації їх звітів (зустрічей) перед (з) виборцями шляхом надання приміщень, інформаційних та інших довідкових матеріалів, необхідних депутату місцевої ради, на прохання депутата здійснювати інші заходи, пов'язані з проведенням його звіту (зустрічі) перед (з) виборцями, у тому числі сприяти оповіщенню виборців про час і місце його (її) проведення;
- місцеві ради та їх органи забезпечують необхідні умови для ефективного здійснення депутатами місцевих рад їх повноважень;
- рада та її органи сприяють депутатам місцевих рад в їх діяльності шляхом створення відповідних умов, забезпечення депутатів документами, довідково-інформаційними та іншими матеріалами, необхідними для ефективного здійснення депутатських повноважень, організують вивчення депутатами місцевих рад законодавства, досвіду роботи рад;
- місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, керівники підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, зобов'язані сприяти депутатам місцевої ради у здійсненні їх депутатських повноважень.

<sup>33</sup> Ч. 4 ст. 12, ч. 2 ст. 14, ч. 5 ст. 16, ч. 2, 3, 6 ст. 30 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Таким чином, якщо відкинути зайву «полову», можна визначити, що закон впроваджує два види сприяння<sup>34</sup> – загальне і конкретне.

**Загальне сприяння** – це усіяка чітко не визначена допомога, поради, не перешкоджання. Це дуже суперечливий обов'язок, який часто важко використати депутатам для захисту своїх прав чи обґрунтування своїх вимог. Такі нечіткі формулювання є неприпустимими з точки зору законодавчої техніки, оскільки термін «сприяння» без вказання конкретної форми виконання цього обов'язку є декларативною нормою. В законодавчих актах, які встановлюють статус депутата чи органу влади – це є неприпустимим. Звісно винахідливі депутати завжди зможуть використати наведені вище законодавчі формулювання у своїх депутатських зверненнях, запитах та у публічних виступах. Так само «розмитий» обов'язок чиновників сприяти депутату в його роботі може стати основою риторики при критиці органу влади. Але ці вигоди є доволі сумнівними, у порівнянні із можливістю службовців суб'єктивно тлумачити норми неконкретного закону і ухилятися від допомоги депутату.

**Конкретне сприяння** – це визначений законом обов'язок службовців. Конкретне сприяння також можна розділити на сприяння:

- із боку місцевих органів виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації державної і комунальної форм власності, їх посадові особи;
- із боку посадових особи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради;
- із боку місцевих рад та їх органів.



<sup>34</sup> СПРИЯТИ. Позитивно впливати на що-небудь. Створювати відповідні умови для здійснення, виконання і т. ін. чого-небудь. Подавати допомогу в чому-небудь. Створювати, викликати бажання виконувати яку-небудь дію. (Словник української мови: в 11 томах. – Том 9, 1978. – Стор. 601.)

Отже, пропонуємо поглянути на форми сприяння депутату, що зведені в таблицю.

Вид сприяння	Хто сприяє	Що означає
Сприяння: - в організації прийому громадян, - розгляді їх пропозицій, заяв, скарг - у створенні інших необхідних для його депутатської діяльності умов	Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації державної і комунальної форм власності, їх посадові особи	Надання приміщень. Розміщення інформаційних табличок про місце знаходження депутатської приймальні. Розміщення скриньок для прийому звернень до депутата. Надання інформації депутату для підготовки відповіді на звернення і заяви громадян. Надання доступу до копіювальної техніки, телефонного зв'язку, електромережі під час проведення прийому тощо.
Надання довідкових матеріалів та іншої інформації, необхідні для здійснення депутатських повноважень	Посадові особи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівники підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради	Передача чи надсилання депутату відповідних документів та інформації в паперовому чи електронному вигляді.
Сприяння: - в організації звітів (зустрічей) перед (з) виборцями - в оповіщенні виборців про час і місце звіту (зустрічі)	Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, керівники підприємств, установ і організацій державної і комунальної форм власності	Надання приміщень та обладнання необхідного для проведення звіту (зустрічі). Надання інформаційних та довідкових матеріалів. Надання місця на сайті, ТБ або у друкованому виданні, розміщення в приміщенні оголошення про звіт (зустріч) депутата з виборцями.
Сприяння в депутатській діяльності	Рада та її органи	Створення належних умов для депутата (робота в сесійній залі, робоче місце, офісне обладнання, інтернет, електромережа тощо). Забезпечення документами, довідково-інформаційними та іншими матеріалами. Організація вивчення депутатами законодавства (інформування про зміни в законодавстві, організація навчальних заходів, створення консультативних служб в раді тощо). Організація вивчення досвіду роботи рад (створення груп по обміну освідом, робочі поїздки в інші міста, партнерські відносини із містами тощо).
Забезпечують необхідні умови для ефективного здійснення депутатами місцевих рад їх повноважень	Місцеві ради та їх органи	Надання депутату з іншої місцевої ради можливості взяти участь в роботі місцевої ради та будь-якого її органу з правом дорадчого голосу (право виступити та взяти участь в голосуванні, забезпечити належне фіксування перебігу засідання в протоколі, надання відповідних витягів та копій з рішень, в обговоренні яких приймає участь депутат).

Низький рівень правової культури серед посадових осіб а також неналежна повага до депутатів місцевих рад і нерозуміння їх статусу зумовлюють різного роду конфлікти. Для запобігання таких ситуацій законодавчі формулювання обов'язків мають бути якомога чіткими і не допускати суб'єктивних звужених тлумачень.

В приватному житті особа має повну свободу вибору в ставленні до порушення її прав. Часто людина не бажає переслідувати порушника і вимагати відновлення своїх прав. Але депутат такого вибору позбавлений, оскільки він не свої власні справи вирішує, депутат є офіційним представником усієї територіальної громади. Тому перешкоди депутату чи відмова в сприянні є свідченням зневажливого ставлення певного службовця до усіх мешканців села, селища, міста, району, області.

Депутатам потрібно бути принциповими і вимогливими. Оскільки залишення без реагування свавільної поведінки посадовця, який не виконав вимоги депутата (не надав йому потрібного сприяння), негативно позначається в майбутньому не лише на самому депутаті, а й на авторитеті місцевої ради та інших депутатах.

## Депутат не знає, що він має право вимагати припинення порушень законності

Депутати майже не використовують своїх законних прав<sup>35</sup> на вимогу про усунення порушень законності і встановлення правового порядку. Це зумовлюється багатьма факторами. Частина з них вже описувалась в інших главах цієї книги, особливо у главі №1 «Депутат не знає, що він є влада».

Це надзвичайно потужне повноваження. На відміну від інших прав депутата, право на вимогу про усунення порушень законності достатньо описане в законі. Однак, таке законодавче закріплення жодним чином не позначилось на практиці застосування. Проблема не лише в необізнаності та безініціативності місцевих депутатів. Більшою мірою складність полягає



у ставленні (відношенні) органів виконавчої влади (особливо правоохоронних та контролюючих органів) до депутатів, в нерозумінні їх унікального статусу.

Отже, давайте розбиратись. Суть цього депутатського повноваження полягає у тому, що депутат місцевої ради, який виявив факти порушення вимог законності наділений безумовним правом вимагати усунення порушень законності і встановлення правового порядку.

Згідно із загальноприйнятим визначенням<sup>36</sup> законність – це своєрідна необхідність, яка виявляється в сукупності конкретних об'єктивних вимог, які надаються всім суб'єктам, учасникам суспільного життя, врегульована правом. Ніхто не має право порушувати закони, нехтувати ними чи ставити себе вище закону. Єдність законності – передбачає єдину спрямованість у правовому регулюванні однорідних суспільних відносин, що впливає з загальних для всіх регіонів країни інтересів і потреб, єдність у розумінні,

<sup>35</sup> П. 3 ч. 2 ст. 11, ст. 15 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

<sup>36</sup> <https://uk.wikipedia.org/wiki/Законність>

застосуванні і виконанні законів і підзаконних нормативних актів на всій території країни всіма суб'єктами права. Отже, нормативно-правові акти повинні тлумачитися і застосовуватися однаково відповідно до їхньої букви і духу на всій території країни і для всіх суб'єктів суспільних відносин. Неприпустимо той чи інший закон тлумачити залежно від особистих інтересів конкретного суб'єкта, місцевих умов і впливів. Рівність всіх громадян у правовому захисті та у виконанні ними правових приписів означає, що громадяни зобов'язані виконувати покладені на них обов'язки і держава повинна створити всі необхідні умови для реалізації їх законних прав та інтересів. Невідворотність юридичної відповідальності означає, що особи, які вчинили правопорушення, рівні перед законом і судом, неминуче підлягають юридичній відповідальності незалежно від їхньої статі, національності, походження, майнового стану, займаної посади та ін.

Правовий порядок – це стан відносно усталеної правової упорядкованості (урегульованості і погодженості), захищеності і безпеки правової системи суспільства, який складається в умовах реалізації принципу верховенства права та авторитету закону (законності), тобто це атмосфера (устрій) нормального, сприятливого, правового життя суспільства, що встановлюється в результаті здійснення приписів правових норм (використання дозволів (прав), виконання обов'язків, додержання заборон) усіма суб'єктами права.

Поняття «законність» і правовий порядок» є тісно пов'язаними між собою. Відновлення правового порядку і усунення порушень законності – це синоніми.

### **Депутат, як офіційний представник інтересів територіальної громади, самостійно оцінює наявну інформацію про стан прав громадян як правопорушення чи його відсутність.**

Іноколи для правильної оцінки фактів депутату може знадобитись допомога юристів. Але в більшості випадків життєвий досвід самого депутата дозволяє йому з легкістю визначитись у категоріях «справедливість», «порядок», «закон». Зрештою, краще направити вимогу про усунення порушень закону і надати можливість тлумачення правових норм самим органам влади та їх посадовим особам.

Особливістю статусу депутата при використанні цього права є терміновий характер вимоги.

**Згідно із законом місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, об'єднання громадян, керівники підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, до яких звернувся депутат місцевої ради, зобов'язані негайно вжити заходів до усунення порушення, а в разі необхідності – до притягнення винних до відповідальності з наступним інформуванням про це депутата місцевої ради.**

сто невідкладне прийняття вимоги депутата, а й терміновий її розгляд та вжиття реальних заходів. Під негайним вжиттям заходів слід розуміти початок активної діяльності (прийняття рішень, опитування осіб, проведення перевірки тощо) не пізніше наступного дня.

Звісно, практика свідчить про протилежне. В кращому випадку особи, що отримали вимогу депутата «розтягують» строк розгляду на 10 днів, а інколи і до місяця; відповіді, що направляються депутату носять формальний характер, по суті, ці відповіді здебільшого є «відписками».

Це суперечить суті обговорюваного повноваження депутата. Громада і конкретний виборець сподівається, що вимога депутата буде спонукою до невідкладного захисту порушених прав та інтересів. Законодавством навіть визначено відповідальність: **у разі невиконання відповідних заходів посадові особи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та керівники правоохоронних і контролюючих органів, до яких звернувся депутат місцевої ради, несуть адміністративну або кримінальну відповідальність, встановлену законом.**

Відповідальність на невиконання вимог депутат місцевої ради може бути дисциплінарною<sup>37</sup> та кримінальною<sup>38</sup>.

Ми розповімо вам про один факт використання депутатом цих повноважень. Депутат Луцької міської ради Калахан А.С. висунув усну вимогу під час футбольного матчу до начальника міліції втрутитись в ситуацію з явно незаконним затриманням вболівальника і припинити протиправне обмеження волі. Щоправда, начальник міліції одночасно із затриманням вболівальника дав вказівку «затримати» і самого депутата. Лише через декілька годин їх усіх відпустили без складання протоколів. Хлопці подякували міліціонерам, що не били і відпустили без фальшування справ. Але, можливо вплинув той факт, що один з затриманих був місцевим депутатом. Ось таке порушення закону міліцейським високопосадовцем. Ми його не звинувачуємо, в ті часи міліція поводила себе зухвало і безкарною. За що, зрештою, цей державний орган було ліквідовано як установу, що повністю втратила довіру громадян і втратила свій статус правоохоронного органу.

В подальшому ця ситуація розглядалась на засіданні постійної комісії Луцької міської ради з питань дотримання прав людини, законності, боротьби зі злочинністю, депутатської діяльності, етики та регламенту. Начальник міліції мусив дати пояснення і, в притаманній для правоохоронців тієї доби манері, агресивно почав «ганьбити депутата», говорити, що він не знає як себе поводити з міліцією. Але члени комісії виявились людьми принциповими і після відкритого обговорення усіх обставин комісія ухвалила відповідні висновки і рекомендації. Начальнику міліції було роз'яснено вимоги закону та статус депутата, також було звернуто увагу на грубе порушення вимог закону і висловлено попередження щодо ініціювання комісією процедур притягнення до персональної відповідальності, у випадку якщо подібні порушення буде виявлено. Цей висновок комісії наробив великого галасу і став прикладом в роботі як органів міліції, так і інших органів влади. Ця позиція мала свій вплив і під час подій Євромайдану, коли депутати були активними учасниками правозахисних заходів.

<sup>37</sup> Особливості відповідальності передбачені Законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також згідно із відповідними дисциплінарними статутами.

<sup>38</sup> Така відповідальність передана ст. 351 КК України.



За формою вираження вимога депутата може бути письмовою або усною. Звісно, при висуненні усної вимоги важко в подальшому довести факт її надходження та конкретний зміст. Отже, ми рекомендуємо документальне спілкування з чиновниками. Письмова вимога оформляється у вигляді депутатського звернення. Одночасно в такому депутатському зверненні слід окремо описати особливості його розгляду. Якщо для звичайних депутатських звернень визначений 10-денний строк, який може бути продовжений отримувачем до 30 днів, то для депутатських звернень в порядку ст. 15 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» строк розгляду та вжиття заходів є негайним.

Тому, наприкінці депутатського звернення потрібно зазначити: *«Повідомляю вас, що в порядку визначеному ст. 15 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» вимога депутата про усунення порушень законності зумовлює негайне вжиття заходів, а в необхідних випадках негайний початок процедур по притягненню винних до відповідальності. Попереджую Вас, що у випадку зволікання із розглядом даної вимоги або вчинення інших дій (бездіяльності), що спрямовані на ухилення від виконання законних вимог депутата місцевої ради мною буде ініційовано притягнення вас до відповідальності, в т.ч. до кримінальної відповідальності за ст. 351 КК України».*

Однією з задач місцевого депутата є ефективність в роботі. Тому депутату слід бути вимогливим і критично реагувати на бездіяльність службовців. Така позиція дозволяє належно відстоювати права виборців і громади, а також підносить статус не лише окремого депутата, а й усіх депутатів в цілому.

## Депутат не знає, що він не може отримувати за свою роботу гроші, винагороди чи подарунки

Місцеві депутати багатьох країн мають відшкодування з бюджету за свою роботу. Натомість депутати місцевих рад в Україні працюють на громадських засадах. Таке «аматорство» часто зумовлює поверхнєве і не професійне ставлення депутатів до своїх обов'язків. Ми вважаємо, що депутати повинні отримувати певну винагороду. Це підвищить їх відповідальність та дозволить висувати обґрунтовані претензії до бездіяльних депутатів. Маємо сподівання, що в найближчій перспективі Україна матиме професійних депутатів місцевих рад.

Під заборону на отримання грошей чи винагороди в законі мова іде про неможливість отримання грошей від громадян, установ та організацій. Згідно із ст. 8 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», *депутат повинен не приймати будь-яких гонорарів, подарунків, не отримувати винагород безпосередньо чи опосередковано за дії, пов'язані зі здійсненням ним депутатських повноважень.*



В нашій практиці декілька разів були випадки, коли громадяни збирали гроші для покриття витрат своїх депутатів на судові збори та інші платежі. Наприклад, це було під час ведення депутатом Луцької міської ради Андрієм Осіповим у 2013 році публічних судових процесів проти органів влади в інтересах територіальної громади. Його витрати тоді були більше тисячі гривень. Він цього не афішував і ні до кого не звертався по допомогу. Представники трудового колективу дізнавшись про це, самостійно ініціювали збір коштів. Люди складались по 10-20 гривень. Для нього ці гроші були

дуже важливими. Питання було не в матеріальному відшкодуванні. Це було свідченням зацікавленості людей, їх вболіванням за результат. Отримання цих грошей в нашому розумінні було виправданим. Це були народні гроші і вони не надавались за виконання Андрієм Осіповим якихось депутатських повноважень, вони були фінансовою співучастю у супутніх видатках.

Так само ми схвалюємо і розміщення в депутатських приймальнях та на публічних заходах скриньок для збору пожертв. Ці гроші збирають анонімно, відтак не можуть вважатись гонораром чи винагородою за дії, пов'язані із депутатською діяльністю. Збір пожертв дозволяє усім бажаючим долучитись до публічних заходів. Велика кількість людей не має часу на активну підтримку певної ініціативи, але з радістю надасть матеріальну допомогу. Ця традиція є в світовій політичній практиці. Однак, при зібранні пожертв потрібно бути дуже обережним. Це має бути добровільним і анонімним процесом. Щоб, з одного боку, це був душевний порив громадян. З іншого, щоб це не покладало на депутата будь-яких особистих зобов'язань. При виникненні загроз підкупу чи можливості дискредитації депутата збір коштів варто припинити, а самі зібрані суми пожертвувати на інші цілі.

Андрій Осіпов, депутат Луцької міської ради 2012-2016 рр.: «Я маю цікаву практику в цьому питанні. На початку 2013 року я відвідував США за програмою Відкритий світ. Практично в кожному офісі американських політиків та різних установ я помічав скриньки для збору пожертв. Мені пояснили, що це така традиція. Ті виборці, які допомогли грошима, слідкують за політиком, і відповідно політик намагається виправдати пожертвовані кошти. Так утворюється взаємний процес: для нормального політика потрібна акцентована уваги людей, а для людей потрібно брати активну чи пасивну участь в політиці. Тут гроші відіграють «взаємомагніт». Зрештою, добрі справи теж потребують грошей, з грошима політик може зробити більше, ніж без них. У лютому чи березні 2013 року, одразу після повернення з США, я проводив зустріч із виборцями. Бажаючи впровадити у своїй роботі побачені «хитрощі» американських політиків, я попросив свою помічницю поставити на край столу в конференц-залі скриньку для пожертв. Це був дуже цікавий досвід. Нагадаю, що це було до подій Євромайдану. Це сьогодні такі скриньки є звичною справою. Тоді це справило шокуючий ефект. Навіть мої друзі дивились на мене збентежено-здивовано. Я спробував пояснити присутнім, що це, мовляв, така традиція, це добровільно і анонімно. Але мої пояснення лише усе зіпсували. Мене почали підозрювати ще більше. Потім в офісі, коли мої помічники відкрили скриньку, то виявили там близько 100 грн. різними купюрами. Було складено акт, описано гроші, поставлено підписи. Погодьтеся, що це є мізерна сума у порівнянні із витраченими зусиллями і нервами. Але, усе одно я мав твердий намір продовжувати цю справу. Уявіть моє здивування, коли одне з місцевих інтернет-видань розмістило інформацію, на кшталт, «...Осіпов збирав гроші з виборців і примушував пенсіонерів робити внески...». Ось така історія. Це мені ще пощастило, що не було серйозного скандалу та інформаційного «вкиду»».

### **За жодних обставин є неприпустимим висування вимог від депутата до громадян чи організацій про фінансування його роботи.**

Це порушення правил депутатської етики. У випадках, коли такі вимоги спрямовані на отримання збагачення за вплив на ухвалення рішення

радою, то це є кримінально-караним діянням. Показовою є справа одного з депутатів, голови постійної комісії Люботинської міської ради Харківської області. Пропонуємо вам до ознайомлення скорочений текст вироку<sup>39</sup> Люботинського міського суду від 28.01.2016 року у справі №630/625/15-ц: «... ОСОБА\_1 у період з червня 2014 року по березень 2015 року вчинив злочин, передбачений ч.2 ст.369-2 КК України... Так, в середині червня 2014 року ОСОБА\_2 ... звернувся до ОСОБА\_1 з питанням щодо виділення в оренду земельної ділянки, розташованої поблизу водойми при в'їзді до м. Люботин Харківської області під зону відпочинку. У подальшому... ОСОБА\_1, знаходячись поблизу кафе «ПАБ», розташованого на вулиці Вольній, 1А в місті Люботин... повідомив..., що має авторитет та особисті зв'язки в Люботинській міській раді..., а також серед членів постійної депутатської комісії з питань регулювання земельних відносин..., яку він очолює.

Крім того, ОСОБА\_1 зазначив, що використовуючи свій вплив на зазначених вище посадовців, він може шляхом їх схиляння до прийняття вказаною комісією позитивного рішення про відповідність наданих документів вимогам чинного законодавства, забезпечити винесення питання про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення зазначеної вище земельної ділянки... ОСОБА\_1 повідомив останнього, що за позитивне вирішення зазначеного питання ОСОБА\_2 повинен передати йому грошові кошти в сумі 600 доларів США та 5000 гривень.

У подальшому продовжуючи реалізовувати злочинний умисел, ОСОБА\_1... одержав від ОСОБА\_2 неправомірну вигоду в розмірі 600 доларів та 5000 гривень за здійснення впливу на посадових осіб та депутатів ... з метою погодження постійною депутатською комісією з питань регулювання земельних відносин... пакета документів про дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та подальшого забезпечення прийняття сесією цієї ради позитивного рішення у зазначеному питанні.

...У подальшому, продовжуючи реалізовувати злочинний умисел ОСОБА\_1... одержав від ОСОБА\_2 неправомірну вигоду розмірі 15000 гривень за вплив на посадових осіб Люботинської міської ради та деяких депутатів з метою забезпечення прийняття постійними депутатськими комісіями міської ради позитивних висновків за заявою ОСОБА\_4... Зі слів ОСОБА\_1, зазначені грошові кошти він повинен був передати різними частинами посадовим особам та депутатам цієї ради за сприяння у винесенні сесією міськради позитивного рішення.

Загалом, за вищезазначених обставин ОСОБА\_1 отримав від ОСОБА\_2 неправомірну вигоду в загальній сумі 600 доларів США та 20000 грн.

... Вивченням особистості ОСОБА\_1 судом встановлено, що обвинувачений має вищу освіту, одружений, депутат Люботинської міської ради Харківської області, працює директором ТОВ «Валентин», за місцем проживання та місцем роботи характеризується позитивно, раніше не судимий...

<sup>39</sup> Вирок набув чинності і не скасовувався в апеляційному та касаційному порядку.

**СУД УХВАЛИВ:**

ОСОБА\_1 визнати винним у вчиненні злочину, передбаченого ч. 2 ст. 369-2 КК України та призначити йому покарання у виді штрафу у розмірі 750 н.м.д.г., що складає 12750 (дванадцять тисяч сімсот п'ятдесят) гривень.

Вироків про притягнення до відповідальності депутатів місцевих рад є доволі багато. Шкода, що внаслідок нерозумних змін до антикорупційного законодавства<sup>40</sup> такі депутати продовжують працювати в місцевих радах.

Вважаємо, що нам вдалось вам показати різні ситуації і ви зможете самостійно прийняти правильне рішення. Ще раз закликаємо вас бути вкрай обережними. Нехай не спокушає вас лукавий. Бережіть своє добре ім'я і репутацію.

---

<sup>40</sup> Більш докладно щодо поєднання статусу депутата з корупційними діями можна ознайомитись у статті «Лібералізація корупції чи антинародна корупційна змова?» <http://nikorupciji.org/2016/05/30/liberalizatsiya-koruptsiji-chy-antynarodna-koruptsijna-zmova-postmajdanni-rozdumy/>

## Депутат не знає, що він може вимагати звіту міського голови

Згідно із законом сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади.

Сільський, селищний, міський голова, серед іншого:

- забезпечує здійснення повноважень органів виконавчої влади на відповідній території (керівник виконавчої влади);
- забезпечує дотримання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади (такий собі гарант дотримання закону);
- організує в межах, визначених цим Законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету (організатор-розпорядник).

При здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою. Сільський, селищний, міський голова щорічно звітує відповідній раді про здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності виконавчими органами відповідної ради. Сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами.

**На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін.**

Отже, міський голова має обов'язки по наданню звіту перед радою:

- про здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності виконавчими органами відповідної ради;
- про роботу виконавчих органів ради.

Звіт щодо регуляторної політики міський голова зобов'язаний здійснювати перед радою щорічно. Цілком виправданим буде визначення в регламенті місцевої ради конкретного терміну здійснення такого звіту, оскільки термін «щорічно» не дає відповіді коли саме має відбутись звіт. Логічним є проведення звітування на початку року, перед затвердженням планів ради на наступний рік.

Депутати можуть також зажадати від міського голови проведення звіту про роботу виконавчих органів ради. Така вимога обумовлена кількома чинниками.

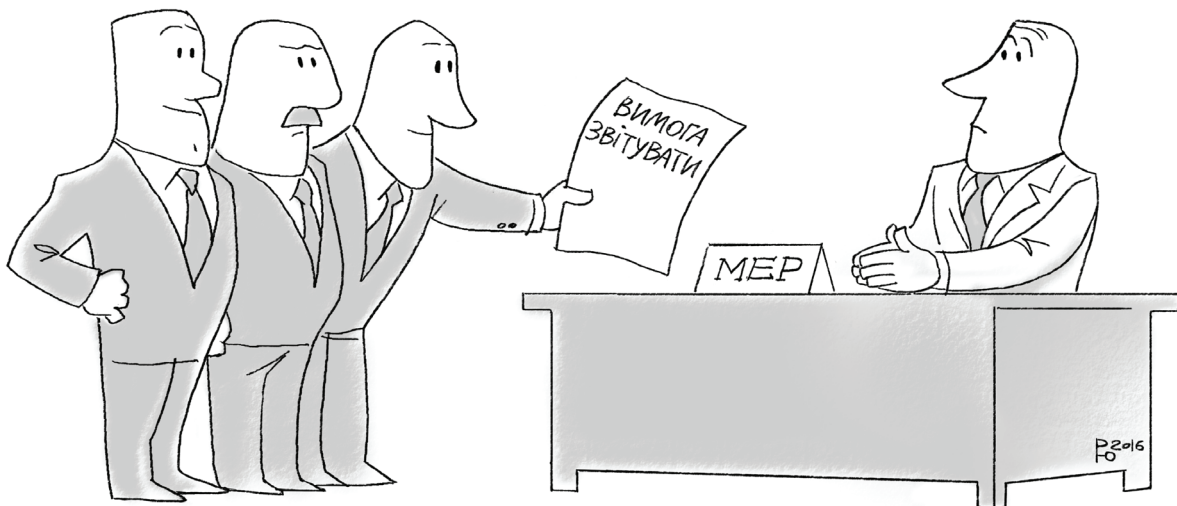
**По-перше**, кожен з депутатів зобов'язаний інформувати виборців про роботу ради та її органів не рідше ніж раз на півріччя.

**По-друге**, виконавчі органи створює сама рада і одночасно рада визначає структуру і штати окремих органів. Виконавчі органи є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила.

**По-третє**, міський голова має одноосібне право на прийняття та звільнення керівників виконавчих органів. Усе це обумовлює необхідність заслуховування відповідного звіту, як форми представницького контролю із боку ради і депутатів.

Звітуватись за роботу виконавчих органів зобов'язаний міський голова. Однак, закон не встановлює періодичності такого звітування. Звітування відбувається «на вимогу». Для ініціювання звіту необхідна вимога не менш як половини від загального складу ради. Така вимога має бути письмовою і в ній має бути зазначено за який період міським головою має бути здійснено звітування. Сама по собі вимога, що містить підписи не менш як половини депутатів, є самостійною підставою для проведення звітування. Логічно, що при отриманні такої вимоги міський голова повинен прозвітувати на пленарному засіданні найближчої сесії ради. Однак, для уникнення непорозумінь правильною є практика зазначення в регламенті місцевої ради порядку внесення депутатської вимоги і строку, протягом якого має відбутись звіт міського голові. Також не зайвим буде визначення форми та обов'язкових складових звіту.

Суть цього повноваження полягає в отриманні відповідальної і вичерпної інформації про роботу апарату ради. Це реалізація контрольних



повноважень депутата. Також саме звітування передбачає можливість коригування політичної ситуації і позиційного стану в раді. Звітування може істотно впливати на психологічний клімат. Кожен звіт, як процедура, передбачає виголошення доповідачем інформації, поставлення запитань депутатів та обговорення змісту звіту. По заслуховуванню звіту депутатами може бути прийнято рішення про взяття його до відому або про визнання звіту та роботи апарату ради незадовільними і прийняття певних кадрових рішень. Такими кадровими рішеннями можуть стати розпуск виконкому, ліквідація окремих виконавчих органів, оцінка безвідповідальної кадрової політики міського голови. І навпаки, схвалюючи звіт, депутати можуть відзначити оперативність заходів та вчасність рішень апарату ради, високий рівень виконавської дисципліни тощо.

Переконані, ви розумієте, що при певній підготовці та належному дотриманні процедури звітування така подія може мати значні наслідки в роботі ради. Депутати мають пам'ятати про свій обов'язок брати активну участь в роботі ради та її органів, здійснення різних форм контролю та вжиття оперативних заходів, що потрібні для захисту інтересів територіальної громади. Вимога звіту про роботу апарату ради – це одне з найважливіших контрольних повноважень. Тому при його використанні потрібно бути відповідальним і добре готуватись до нього підготуватися.

За формою реалізації це депутатське повноваження не потребує формального рішення ради. Тобто достатньо підписаною депутатами відповідної вимоги. Хоча є такі місцеві ради, у регламентах яких передбачається ухвалення рішення на сесії ради. Такий підхід, на нашу думку, є хибним. Адже сесія – це засідання постійних комісій та пленарне засідання ради. Навіщо обговорювати на комісіях питання звіту міського голови? Невже комісії мають право «заборонити» депутатам скористатись своїми повноваженнями? Ще одним аргументом хибності цього шляху є те, що, ухвалюючи рішення на пленарних засіданнях ради про звітування міського голови, рада не може прийняти рішення половиною голосів від складу ради. Для прийняття процедурних рішень потрібна більшість від присутніх на засіданні, а для ухвалення рішень ради потрібна більшість від складу ради (ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

### **Зрештою, зверніть увагу на законодавче формулювання, звіт міського голови відбувається «на вимогу депутатів», а не «на вимогу ради».**

Отже, у випадку ухвалення рішення ради про звіт міського голови, це вже буде саме «вимога ради».

Таким чином, для реалізації цього депутатського повноваження потрібно підготувати звичайний підписний лист, на початку якого зазначити мету зібрання підписів.

Андрій Осіпов, депутат Луцької міської ради 2012-2016 рр.: «Мені особисто доводилось збирати підписи для звітування Луцького міського голови. Тоді з необхідних 25 підписів, мені вдалось зібрати лише 16. Велика кількість депутатів злякалась публічно підписувати такий документ. Навіть ті, хто підписав, пізніше зізнались, що мали певний тиск за свою позицію».

Така реакція міського голови – це вам ще один переконливий доказ, що таке повноваження є важливим інструментом в роботі депутата, це повноваження справді ефективно працює. Отож, будьте готові до протидії із боку міського голови, запасайтесь більшою кількістю голосів, щоб не було спокуси «анулювати» вимогу через відкликання голосів підписантів.



## **Депутат не знає, що він має право на роботу в кількох постійних комісіях. Депутат не знає, що його не можна виключити зі складу комісії чи перевести до іншої комісії**

Згідно із вимогою закону<sup>41</sup> депутат, крім секретаря ради, повинен входити до складу однієї з постійних комісій ради.

Аналізуючи положення ч. 2 ст. 19 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», ст. ст. 47, 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», слід вказати, що депутат має зобов'язання балотуватись до однієї з постійних комісій (реалізувати виборче право). Це законодавчо визначене право депутата на участь в роботі постійних комісій, яке обов'язкове до використання. В той самий час місцева рада має обов'язок допомогти у реалізації прав та зобов'язань депутата шляхом голосування про задоволення заяви депутата увійти (обратись) до складу певної постійної комісії.

**Таким чином, голосування за обрання депутата до певної постійної комісії повинно бути добровільною дією депутата (балотування) та задоволенням такої заяви депутата (голосування). При цьому депутата не можна обрати поза його волею до іншої комісії (поза його бажанням).**

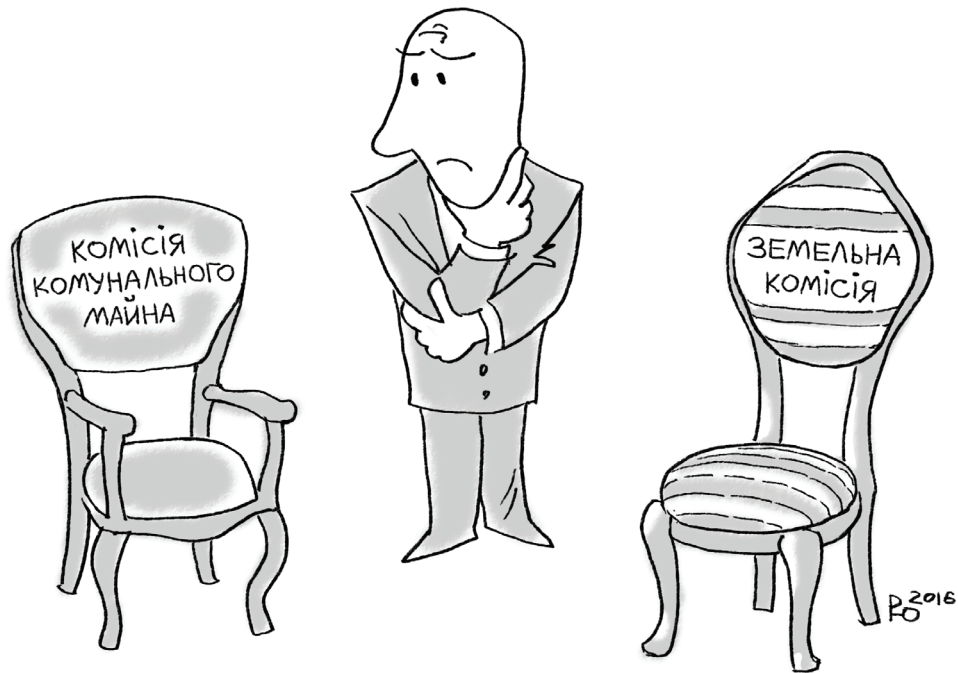
Оскільки саме право обрання до органу ради передбачає згоду на таке обрання. Отже, голосування місцевої ради з питання обрання депутата до певної постійної комісії є лише констатуючим фактом, певним затвердженням волі депутата, надання волевиявленню законної сили.

На нашу думку, слід визнати правильною практику тих місцевих рад, які збирають у новообраних депутатів письмові заяви про їх бажання балотуватись до певної постійної комісії. Це дозволяє в наступному уникнути непорозумінь чи претензій.

Отже, пропонуємо далі обговорити право депутата брати участь в роботі кількох постійних комісій. Законодавче формулювання ч. 2 ст. 20 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» та ч. 2 ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не містить у собі заборон для депутата балотуватись до складу декількох постійних комісій. Усе залежить від бажання та працездатності самого депутата. Нам зустрічались випадки одночасного членства депутатів в роботі двох постійних комісій місцевої ради. Але в цьому випадку слід звернути увагу на наступне – повторне балотування депутата, який вже є членом однієї з постійних комісій до складу іншої постійної комісії не є його законодавчим обов'язком, а лише реалізацією права. Відтак, голосування ради з цього питання не буде носити констатуючого характеру (не є технічним). Рада має право не підтримати таку заяву депутата, наприклад з мотивів незадовільної роботи депутата у складі постійної комісії чи фактів порушення депутатської етики, вимог регламенту тощо.

<sup>41</sup> Ч. 2 ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 20 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Право депутата на постійну роботу із правом ухвального голосу в складі кількох постійних комісій дозволяє йому повною мірою реалізувати свої задуми та амбіції. На практиці таких депутатів небагато, оскільки робота в постійних комісіях передбачає значне навантаження. Тому, депутати, як правило, обирають одну постійну комісію, а у випадку виникнення необхідності працюють в інших постійних комісіях використовуючи дорадчий голос та/або готуючи проекти рішень (висновків, рекомендацій) для цього органу ради.



В ході роботи постійних комісій різні політичні сили і посадовці намагаються підпорядкувати собі окремі постійні комісії або зменшити їх вплив та активність. Часто робляться спроби змінити склад постійних комісій і виключити з них не зручних та принципових депутатів. В нашій практиці теж був такий випадок. На початку 2012 року окремі депутати Луцької міської ради внесли зміни до регламенту ради, передбачивши можливість «виключення, переведення, виведення депутатів з однієї комісії до іншої без згоди депутата». Одразу після ухвалення такого рішення в раду було внесено питання про виключення (виведення) одного з депутатів зі складу бюджетної комісії та переведення його до постійної комісії з питань освіти. Це було покарання за позицію депутата, за його незручні запитання та його голосування.

Побачивши протиправні дії, прокурор тоді вніс протест. Депутати змушені були підтримати протест і привести своє протиправне рішення у відповідність із законом.

В той час вже згаданим у цій книзі депутатом Андрієм Осіповим також подавалась позовна заява до суду. Вважаємо за доцільне навести тут уривок з мотивувальної частини позову:

«... статтею 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено право ради утворювати та ліквідовувати постійні комісії, змінювати їх склад. Однак дана норма не визначає способу проведення таких дій. В свою чергу спосіб формування складу постійних комісій передбачений ч.ч. 1, 2 та 3 ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» - єдиним можливим способом формування постійних комісій місцевої ради – є обрання їх складу з числа депутатів ради. Така законодавча процедура повністю узгоджується із п. 1 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», у відповідності із яким депутат має право (а не обов'язок) обирати і бути обраним до органів ради (постійна комісія є органом ради). Окрім цього, одним з принципів здійснення місцевого самоврядування є виборність (ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Згідно із ч. 2 ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» депутат повинен входити до однієї з постійних комісій – це означає право депутата обрати одну з постійних комісій самостійно. Частиною 4 ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що депутат зобов'язаний брати участь у засіданнях постійної комісії, до складу якої його обрано (в цій правовій нормі в чергове і системно вказується на ту обставину, що депутатів до складу постійних комісій обирають, саме обирають, а не призначають, переводять, вводять, виводять тощо). З огляду на системний аналіз наведених вище положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» виглядає необґрунтованим і незаконним положення Регламенту ради про можливість «переведення депутата (виведення зі складу однієї комісії, введення до складу іншої)». На мою переконання депутати можуть обиратись до складу постійних комісій, і можуть переобиратись до складу інших постійних комісій місцевої ради. Сам процес обрання і переобрання (пасивне виборче право) передбачає: волевиявлення депутата бути обраним до відповідного органу шляхом самовисунення; чи згоди на висунення іншими особами. Враховуючи проаналізовані вище норми чинного законодавства України - положення регламенту Луцької міської ради (ч. 5 ст. 17) в частині «переведення депутатів» є очевидно незаконними. Одночасно звертаю увагу Високого Суду, що в застосуванні в регламенті місцевої ради таких висловів – виведення депутатів зі складу комісії, введення їх до складу іншої постійної комісії – взагалі є неприпустимим. Така термінологія про «водіння» властива для правовідносин в тваринництві, де одна істота панує над іншою, оскільки є розумним господарем іншої істоти, яку можна «привести», «ввести», «вивести»...».

Рада не позбавлена можливості ліквідувати окрему комісію, внаслідок чого припиняється членство усіх депутатів в ліквідованій комісії. Проте, рада одночасно має обрати депутатів до інших існуючих чи новоутворених постійних комісій згідно із вільним волевиявленням кожного депутата щодо балотування до складу певної комісії.

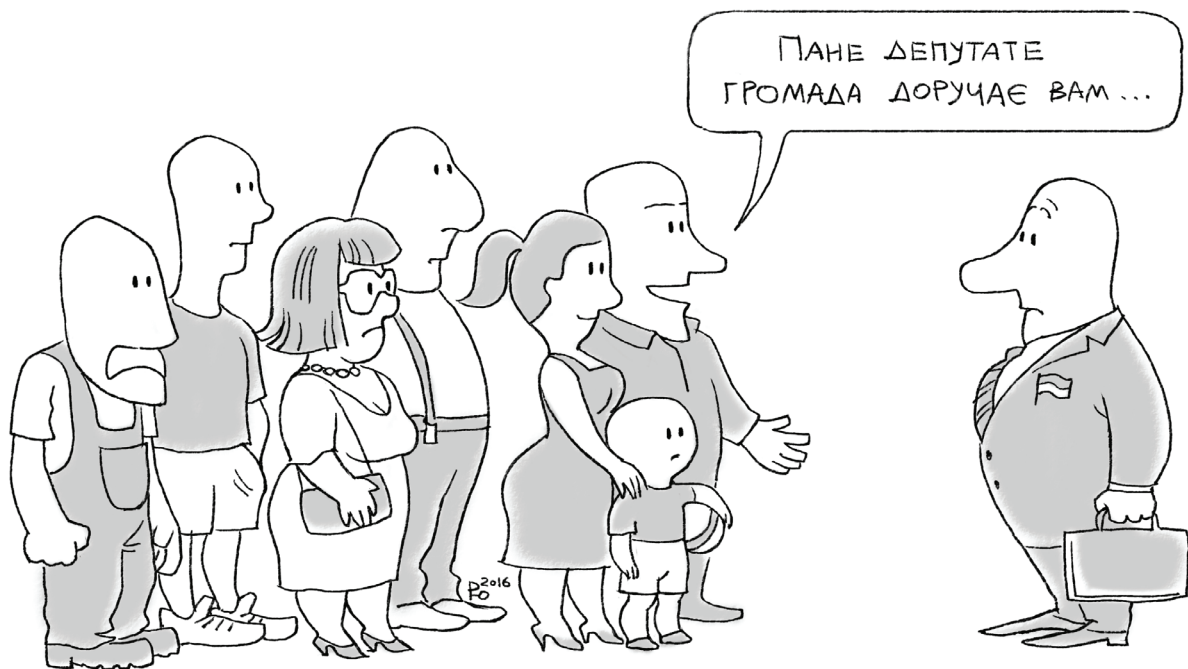
Потрібно відслідковувати норми регламентів місцевих рад, які обмежують свободу депутатів бути обраними до складу постійних комісій та свободу бути рівноправними учасниками постійних комісій. Слід рішуче викорінювати усілякі спроби виключення чи переведення депутатів зі складу постійних комісій як спосіб зведення рахунків із «неслухняними» депутатами чи покарання за їх активну діяльність.

Депутат, як офіційний представник інтересів територіальної громади, сам обирає собі постійну комісію, до складу якої бажає бути обраний і сам приймає рішення про вихід з її складу. Отже, виключити депутата зі складу постійної комісії без його згоди за законом не можливо, оскільки це є порушенням виборчого права депутата (права бути обраним до складу ради).

## Депутат не знає, що має обов'язок виконувати доручення виборців, доручення ради, сільського, селищного, міського голови чи голови ради

Закон<sup>42</sup> покладає на депутата обов'язок виконувати доручення виборців, ради, її органів, сільського, селищного, міського голови чи голови ради; інформувати їх про виконання доручень.

Під дорученням виборців мається на увазі вказівка групи громадян з питань, що віднесені до відання ради та її органів, що сформульована під час звітів депутата чи під час зустрічей із виборцями. Доручення виборців має бути реалістичним, відповідати законодавству та належати до компетенції ради, членом якої є депутат чи її органів (постійних та тимчасових контрольних комісій, інших комісій, виконавчого комітету, департаментів, управлінь, відділів).



Закон зобов'язує депутата підтримувати зв'язок з виборцями, відповідною територіальною громадою, колективами підприємств, установ, організацій, незалежно від форми власності, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, розташованими на відповідній території; брати участь у громадських слуханнях, в організації виконання доручень виборців; вивчати громадську думку; вивчати потреби територіальної громади, інформувати про них раду та її органи, брати безпосередню участь у їх вирішенні.

<sup>42</sup> П. 3 ст. 10, ст. 17, п. 3 ст. 18 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Доручення виборців депутатаві є формою прямої (безпосередньої) демократії. Процес висловлення доручення – це одне з рішень, що ухвалюється під час зборів громадян. Такі збори можуть бути ініційовані самим депутатом (наприклад звітна зустріч, зустрічі з трудовими колективами, мешканцями вулиці, будинку тощо) або проведені з ініціативи виборців. В цьому випадку ініціативна група громадян повинна запросити депутата (депутатів) на зустріч та сповістити, що ймовірно буде обговорюватись питання про надання доручення виборців.

**Доручення депутату виборцями повинно бути поставлене на голосування і вважається висловленим, якщо таке доручення підтримане більшістю учасників зборів.**

Текст доручення може бути усним або письмовим. Проте для уникнення непорозумінь чи викривлень суті доручення, найкраще оформити доручення виборців як окремий документ (наприклад у вигляді витягу з протоколу зборів, що підписується головою/чи секретарем). Доручення виборців може бути надано безпосередньо депутату або передано (надіслано) до місцевої ради. Правильною є практика тих рад, в яких усі доручення виборців реєструються в секретаріаті ради і ведеться контроль за їх виконанням. Це зумовлене тим, що виконання доручень виборців має наслідки для ради (обов'язок їх виконання та врахуванням в роботі) та депутатів (обов'язок вжиття заходів до їх виконання, можливість дострокового припинення повноважень депутата внаслідок невиконання доручень виборців).

Цілком логічно, що депутат повинен знати про наміри надати йому доручення і мати можливість висловитись на загальних зборах перед голосуванням за доручення виборців.

**Проте, якщо депутат не з'явився на збори громадян, це не позбавляє можливості зборів проголосувати за доручення виборців.**

Нам відомі такі випадки, коли під час зустрічі виборців з одним депутатом на голосування ставилось питання про надання доручення іншому депутату. При цьому таку ініціативу висловив сам присутній депутат, мотивувавши свою пропозицію тим, що один з депутатів ради має необхідні юридичні знання. Ми вважаємо таку практику неприпустимою з етичних міркувань. Здебільшого це виглядає як намагання одних депутатів перекласти вимоги виборців на інших депутатів. Виходить, що присутній на зборах депутат «розігрів» настрої чи злякався висловлених ініціатив і «навантажив» іншого колегу. Це недобросовісний спосіб зняти з себе відповідальність.

На жаль, поза правовим регулюванням залишилось питання «згоди на прийняття доручення». Видається виправданою позиція деяких юристів, які вказують, що правовідносини «довіритель – повірений» мають бути узгодженими та добровільними. Відтак, обов'язки і відповідальність депутата має наставати виключно у випадках, коли такий депутат прийняв до виконання відповідне доручення виборців.

Закон визначає, що доручення виборців, виконання яких потребує прийняття відповідною радою або її виконавчим органом рішення, фінансових або інших матеріальних витрат, доводяться депутатом місцевої ради

до відома відповідної ради або її органів. Це означає, що депутат (депутати), який отримав доручення виборців повинен спрямувати інформаційне повідомлення до секретаріату ради чи до голови (головуючого) відповідного органу ради. Рада та її органи аналізують доручення виборців, дані депутатам, та з урахуванням матеріальних, в тому числі і фінансових, можливостей приймають відповідні рішення щодо їх реалізації. Рішення з цих питань доводяться до відома депутатів місцевої ради та територіальної громади.

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

Депутат може брати участь в організації виконання доручень виборців як одноособово, так і в складі постійних і тимчасових контрольних комісій ради або в складі утвореної з цією метою депутатської групи. За власним розсудом депутата має право залучати до виконання доручення органи самоорганізації населення а також виборців відповідного виборчого округу.

Контроль за виконанням доручень виборців здійснюється відповідними радами, їх органами та депутатами.

**Органи, які в межах своїх повноважень забезпечують реалізацію доручень виборців, один раз на рік інформують раду про хід їх виконання.**

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

**Доручення ради, її органів та сільського/селищного/міського голови.** Місцева рада і міський голова мають право надати депутату доручення. Законом це питання не врегульовано. Тому для уникнення непорозумінь ці питання мають бути передбачені у регламенті відповідної ради. Надання доручень від імені ради чи міського голови, так само як і доручення виборців, повинні передбачати згоду депутата на їх прийняття, бути здійснюваними, відповідати вимогам закону та бути пов'язаними із повноваженнями відповідної ради (її органів) та статусом депутата.

Доручення ради оформляються у вигляді відповідних рішень ради, що ухвалюються на її пленарних засіданнях. Рішення ради оприлюднюється та передається відповідному депутатові. Практика доручень ради депутатам є нерозвиненою, більшість місцевих рад не використовують в своїй роботі таких механізмів. Такі доручення можуть, наприклад, стосуватись представницьких заходів, контролю за певним рішенням ради, супроводженням певного напрямку тощо. Доречним є надання доручення ради у випадках виникнення потреби у виступі депутата із правом дорадчого голосу в інших місцевих радах<sup>43</sup>.

Доручення постійної комісії депутату може мати місце з питань представництва (участі в різних заходах, доповіді від імені комісії на пленарному засіданні) та з питань контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого

<sup>43</sup> Більш докладно про право дорадчого голосу в інших місцевих радах описано у главі 9 цієї книги.

комітету та підготовки питань, проектів рішень і перевірок, що проводяться постійними комісіями<sup>44</sup>.

Доручення міського голови є особливою формою організації роботи ради. Воно може оформлятися у вигляді відповідного розпорядження міського голови або як протокольне доручення, що висловлюється головою під час пленарного засідання чи засідань органів ради. Таке доручення за своїм характером є виключно представницьким. Це зумовлено незалежним статусом депутата.

### **Міський голова не наділений управлінськими повноваженнями по відношенню до депутатів.**

Відтак доручення, як правило, стосується участі в певних заходах, робочих поїздках, виступах із доповідями на форумах чи зборах.

Доручення депутата від інших органів ради надзвичайно рідкісне явище. Такі доручення можуть стосуватись виключно представницьких цілей чи допомоги в роботі. Вони можуть висловлюватись виключно за згодою депутата, оскільки в певних випадках наявні доручення можуть суперечити контрольним повноваженням депутата по відношенню до органів ради та їх рішень.

**Відповідальність за невиконання доручень.** Закон зобов'язує депутата виконувати та організовувати виконання доручень виборців, ради та міського голови. Проте, як зазначалось вище, цей обов'язок може виникнути лише з моменту прийняття депутатом відповідного доручення. Таке прийняття, як правило, полягає у мовчазній згоді – отримавши доручення, депутат не висловив заперечень щодо його прийняття. Однак, це не включає отримання у депутата підпису під відповідним витягом з протоколу зборів громадян, розпорядженням голови чи рішенням ради.

### **Регламентом ради може бути визначено відповідальність депутата за невиконання покладених на нього обов'язків. Така відповідальність, як правило, носить характер догани чи зауважень.**

За невиконання депутатом доручень виборців визначена політико-правова відповідальність у вигляді дострокового припинення повноважень. У відповідності із ст. ст. 5, 37 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» однією з підстав відкликання депутата за народною ініціативою є невиконання ним без поважних причин, обов'язків визначених ст. 10 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», зокрема неучасть в організації виконання доручень виборців.

Таким чином, радимо депутатам бути уважними до питання доручень виборців. З одного боку це ефективна форма комунікації між депутатом і виборцями, реалізація побажань громади. Однак, з іншого – це може перетворитись на зловживання, прояви охлократії. Депутати мають пам'ятати, що вмиле використання цього інструменту дозволяє вносити в місцеву раду найкращі рішення. При цьому рада не має прямих механізмів ухилитись від виконання доручень виборців. Це потужне повноваження, яке має застосовуватись розважливо.

<sup>44</sup> Повноваження постійних комісій щодо цих питань визначені у частинах 4 та 6 ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

## Депутат не знає, що має право на утворення фракції в кількості 1-2 депутати

Депутат місцевої ради наділений правом об'єднуватися з іншими депутатами місцевої ради в депутатські групи, фракції, які діють відповідно до регламенту ради. Депутатські фракції місцевих рад формуються на партійній основі депутатами місцевих рад. До складу депутатських фракцій можуть входити також позапартійні депутати, які підтримують політичну спрямованість фракцій.

Депутат місцевої ради може входити до складу лише однієї депутатської фракції. Після відповідного оформлення матеріалів про утворення депутатської фракції головує на пленарному засіданні відповідної місцевої ради інформує депутатів місцевої ради про реєстрацію такої депутатської фракції, її кількісний склад. Інші питання створення та діяльності депутатських фракцій визначаються регламентом місцевої ради.

Право на утворення та участь в депутатській фракції є важливим для



депутата з багатьох причин.

**По-перше**, це представницькі можливості певної політичної сили в раді, відзначення роботи політичної партії в офіційних документах ради (протоколах, дорученнях, проектах рішень), можливість оголошення публічних позицій з певних питань.

**По-друге**, фракція має визначені законом права на пропорційне представництво в колегії (президії) ради, постійних та тимчасових контрольних комісіях, право на попереднє обговорення кандидатур, що обираються чи затверджуються радою, право на гарантований виступ представника фракції на пленарному засіданні з кожного окремого питання порядку денного.



**По-третє**, в регламентах переважної більшості місцевих рад надається право для депутатських фракцій на безумовне оголошення перерви перед голосуванням з окремого питання порядку денного. Така перерва часто може мати тактичне значення, під час перерви можна виграти час, добитися відтермінування ухвалення певного питання. Також перерва в пленарному засіданні часто використовується фракціями для сповіщення (мобілізації) своїх виборців, проведення додаткових переговорів, отримання кращих пропозицій, консультування та пошуку оптимальних позицій. Під час перерви фракції мають можливість привернути увагу ЗМІ та громадськості (наприклад провести брифінг) аби пояснити своє наступне голосування. Це часто є важливим для формування певної позиції суспільства, запобігання необґрунтованій критиці, випередження звинувачень, пом'якшення тиску, відповідальності.

На відміну від депутатських груп, кількісний склад депутатських фракцій законом не визначений. У багатьох місцевих радах це питання намагаються врегулювати у регламенті. Ось тут усе залежить від рівня демократичності ради і загальної поваги депутатів один до одного. Здебільшого, прагнучи зменшити активність окремих депутатів чи політичних сил регламенти місцевих рад містять норму про явно завищений кількісний склад депутатських фракцій. Наприклад в регламент включають положення про можливість утворення фракції в кількості не менш як 5-10 депутатів. Такий підхід істотно впливає на політичні сили, що мають меншу кількість депутатів в раді. Фактично це призводить до позбавлення партій, що мають меншу кількість депутатів в раді значного обсягу прав.

Андрій Осіпов так описує випадок зі своєї депутатської практики: *«Регламент Луцької міської ради ухвалювали на другому пленарному засіданні першої сесії ради. До ухвалення регламенту, перед його постатейним обговоренням, надійшла заява депутатки Голевої О.В. про утворення фракції «Європейської партії України» у складі одного депутата. За законом фракція вважається створеною з моменту оголошення (зачитування) головуючим на пленарному засіданні відповідного повідомлення від фракції. Таке повідомлення було оголошено головуючим Романюком М.Я. Отже, фракція створена і на час утворення цієї фракції не існувало положень регламенту, яке б визначало мінімальну кількість депутатів у фракції. Регламент ради попереднього скликання цього питання також не врегульовував. Тому під час обговорення проекту регламенту за пропозицією фракції «Батьківщина» (яка мала 24 мандати з 50) з нього було виключено умови про кількісний склад фракцій. Слід визнати, що це була дуже шляхетна пропозиція і вияв поваги до маленьких фракцій та окремих депутатів.*

*В наступні роки, внаслідок змін у складі депутатських фракцій, фракції партії «Наша Україна» також складалась лише з одного депутата. В жовтні 2014 року мною було утворено фракцію політичної партії «Сила людей» у складі одного депутата.*

*Доцільність існування фракцій навіть у складі одного депутата нами описувалась вище. «Це було дуже важливо для молодшої партії, яку я представляв. Розуміючи усі переваги фракції, я почав активно використовувати ці можливості. Зрозуміло, що це викликало незадоволення певної частини депутатів та міського голови. В цей час відносно маленьких фракцій почали висловлювати нищівну критику та клини, на кшталт*

*«об'єднався сам з собою», «сам себе прийняв у фракцію», «плюралізм думок в одній голові». Визнаю, що частина критиків були доволі дотепними та мали гарне почуття гумору. Якби ці події відбувались не зі мною, я сам би посміявся над цією ситуацією і можливо був би у зраї тих, які знущуються із фракцій-одиначок.*

*Вже на наступній сесії ради, в листопаді 2014 року, секретарем Луцької міської ради Григоренком С.А. було внесено проект рішення про запровадження мінімального складу фракції в розмірі 5 депутатів. Головним аргументом цього проекту рішення було те, що оскільки фракція – це об'єднання депутатів, то у фракції не може бути один депутат. Тут слід сказати, що кількість 5 депутатів у фракції була обрана секретарем ради у своєму проекті не випадково. За політичним розкладом в раді запровадження меншого кількісного цензу дозволяло б мені домовитись із іншими позафракційними депутатами про об'єднання. Ймовірних членів фракції було лише троє. Отже, це дозволяло мені обґрунтовано стверджувати, що цей проект рішення був спрямований виключно проти мене, бо якби секретар ради дійсно вболівав за логіку поняття «об'єднання у фракцію», то він би запропонував мінімальний склад 2 депутати. Це було б зрозуміло.*

*Таким чином, «поза законом» опинились одразу три утворених в раді фракції. Я міркував, що рішення ради не повинно мати «зворотньої дії» до вже існуючих фракцій. Постійна комісія з питань дотримання прав людини, законності, боротьби зі злочинністю, депутатської діяльності, етики та регламенту ухвалила висновок про неможливість застосування ухваленого рішення до фракцій, які утворились до його прийняття і поширення вимог про мінімальний склад фракції в розмірі 5 депутатів лише до фракцій, що будуть утворюватися в подальшому.*

*Однак, рівень політичного протистояння був настільки високим, а повага до інших політичних сил і депутатів настільки низькою, що усі міркування були відкинуті, на догоду владним амбіціям».*

*Слід сказати, що питання про склад депутатської фракції обговорювались 28.12.2010 року на засіданні комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування<sup>45</sup>.*

*Парламентський комітет вказав на таке:*

*«... за результатами виборів від місцевої організації політичної партії може бути обрано одного і більше депутатів відповідної місцевої ради. Таким чином, Комітет вважає, що тільки законом, а не регламентом місцевої ради, може встановлюватися мінімальна кількість депутатів, необхідна для утворення депутатської фракції чи депутатської групи у місцевій раді. На сьогодні закон встановлює лише мінімальну кількість депутатів, необхідну для утворення депутатських груп, однак не передбачає аналогічного обмеження для утворення депутатських фракцій у місцевій раді. Разом із тим Комітет вважає, що законодавчі підходи до врегулювання питання мінімального складу депутатських фракцій*

<sup>45</sup> [http://komsamovr.rada.gov.ua/komdbud/control/uk/publish/article.jsessionid=A91BDE33620EB1DB7B5A6919FA1F5980?art\\_id=45012&cat\\_id=44731](http://komsamovr.rada.gov.ua/komdbud/control/uk/publish/article.jsessionid=A91BDE33620EB1DB7B5A6919FA1F5980?art_id=45012&cat_id=44731)

*та депутатських груп у місцевих радах потребують вдосконалення, що стане предметом розгляду одного з найближчих засідань Комітету. За його результатами на розгляд парламенту передбачається внести відповідний законопроект».*

Отже, завершуючи цю главу, хочемо відзначити, що питання діяльності депутатських фракцій має велике значення як для самих політичних партій та їх представників, так і для місцевої ради в цілому. Наявність рівних можливостей для політичних партій на фракцію в раді дозволяє реалізувати конституційний принцип політичного та ідеологічного плюралізму. Відсутність вимог щодо кількості членів фракції дозволяє належно представляти політичні ідеї, сприяє конкуренції та публічній боротьбі, виробленню і пошуку оптимальних рішень. Це підсилює роль опозиції в місцевій владі. Важко собі уявити ефективну і справедливую владу в демократичному суспільстві без забезпечення прав опозиційних сил. Це запорука розвитку політичного простору, це механізм запобігання узурпації влади та обмеження зловживань.

Тому, на нашу думку, не дивлячись на глузливу критику опонентів, фракції політичних партій повинні існувати навіть у складі одного депутата.

## Депутат не знає, що його пропозиції становлять велику цінність

Для правильного розуміння права депутата на висунення пропозицій спочатку хочемо нагадати про статус депутата місцевої ради. Депутат є повноважним і рівноправним членом відповідної ради – представницького органу місцевого самоврядування. Депутат наділяється всією повнотою прав, необхідних для забезпечення його реальної участі у діяльності ради та її органів.

Просимо звернути особливу увагу на законодавчу формулу «реальна участь в діяльності ради». Ця глава є однією з останніх в цій книзі. Усі описані в попередніх главах права дозволяють депутату бути ефективним і повною мірою реалізувати себе як офіційного представника прав та інтересів виборців та територіальної громади. Однак, без обговорення права на «пропозиції» картина буде неповною. Це своєрідна «вишенька на торті». На жаль, право депутатів на висловлення пропозицій не має належної практики в діяльності місцевих рад, самі депутати це своє право не розуміють і відповідно не використовують.

Отже, давайте розбиратись. Згідно із законом<sup>46</sup> у виборчому окрузі депутат має право вносити на розгляд місцевих органів виконавчої влади, відповідних органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатськими повноваженнями, брати участь у їх розгляді.

Умовно можна розділити пропозиції на два види: **пропозиції депутата** і **«транзитні» пропозиції**. Слід відрізнити цих два види пропозицій, оскільки вони мають різні правові наслідки.

Під **«транзитними»** пропозиціями, ми маємо на увазі пропозиції, що надійшли до депутата від громадян. На виконання свої повноважень депутат має право направити такі пропозиції на розгляд адресатам в порядку ст. 12 Закону України «Про статус депутата місцевої ради».

**Відносно «перенаправлених» депутатом пропозицій громадян, то депутат здійснює контроль за їх належним розглядом, а відповідні органи і посадові особи, що отримали такі пропозиції громадян від депутата зобов'язані направити відповідь не лише конкретному громадянину, а й депутату.**

Також варто особливу увагу приділяти пропозиціям, що висловлюються виборцями на адресу ради та її органів під час звітування депутата. Про наявність таких пропозицій депутат зобов'язаний поінформувати раду та її виконавчі органи.

Реалізуючи свої права в місцевій раді, депутат має право вносити на розгляд ради та її органів пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю. Про окремі види пропозицій вже говорилось в інших

<sup>46</sup> П. 5 ч. 1 ст. 11, п. 5 ч. 2 ст. 19, ст. 23 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», ч. 9 ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

главах цієї книги (пропозиції про заслуховування звітів та інформацій органів влади, підприємств, установ та організацій, їх посадових осіб, пропозиції до порядку денного ради та її органів тощо). Далі мова буде йти про дещо інше.



Згідно із законом пропозиції і зауваження, висловлені депутатом на сесіях ради або передані в письмовій формі головному на її пленарних засіданнях, розглядаються радою або за її дорученням постійними комісіями ради чи надсилаються на розгляд підзвітним і підконтрольним органам та посадовим особам місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівникам відповідних підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і зауваження у строки, встановлені радою, і про результати розгляду повідомити безпосередньо депутата, який вніс пропозицію чи висловив зауваження, а також відповідну раду. Рада та її виконавчі органи забезпечують виконання пропозицій і зауважень депутатів, схвалених радою, інформують депутатів про реалізацію пропозицій і зауважень, внесених ними на сесіях рад.

З описаних вище норм закону можемо зробити наступні висновки. Пропозиції оголошуються депутатами на сесії ради (під сесією розуміється засідання постійних комісій та пленарні засідання ради).

За формою висловлення пропозицій вони можуть бути усні та письмові, а також можуть без оголошення передаватись у письмовому вигляді під час пленарних засідань головному для приєднання до протоколу засідань.

За адресатом пропозиції можуть бути внесені на розгляд ради, органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб.

В залежності від адресату відрізняються форми розгляду. Пропозиції висловлені депутатом на адресу ради – розглядаються радою або, за її дорученням, однією з постійних комісій. Пропозиції депутата на адресу органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування можуть надси-

лати не усім органам, а виключно підзвітним і підконтрольним відповідній місцевій раді органам та посадовим особам місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Якщо з органами ради зрозуміло – це виконавчий комітет і виконавчі органи, то відносно підзвітних і підконтрольних раді органів виконавчої влади потрібні деякі роз'яснення. Складність виникає через недосконалість законодавчого формулювання. Системний аналіз законодавства дозволяє зробити висновок, що такими органами виконавчої влади є передусім місцеві державні адміністрації та їх голови в частині виконання делегованих повноважень районних і обласних рад, а також з питань бюджетної політики.

Також пропозиції депутатів можуть направлятись будь-якому органу виконавчої влади з питань, що віднесені до компетенції ради і одночасно входять в коло повноважень відповідного органу. Тут можна навести приклад із контролем органами місцевого самоврядування за виконанням законодавства з питань свободи совісті та релігійних організацій. Виявивши порушення законодавства з цих питань, місцева рада може направляти відповідні пропозиції депутатів на розгляд органів влади<sup>47</sup>.

### **Варто звернути увагу на те, що місцева рада має право встановити строк розгляду пропозицій депутата.**

Законодавство не містить норм щодо строків розгляду пропозицій. Тому, недобросовісні адресати отримавши від ради пропозиції депутатів можуть не надавати відповіді на них протягом тривалого (необмеженого) строку. Щоб запобігти таким зловживанням місцеві ради повинні в кожному випадку визначити із строком. Це може бути закріплено в конкретному рішенні ради. Рішення можуть стосуватись усіх пропозицій в цілому, що висловлені протягом однієї сесії, або по кожній окремо. Також місцева рада має можливість закріпити у власному регламенті один загальний строк розгляду надісланих пропозицій депутатів. Оскільки регламент є нормативно-правовим актом, то при направленні пропозицій конкретному адресату достатнім буде послатись на строк встановлений нормами регламенту. Норми регламенту є обов'язковими для виконання усіма органами влади, підприємствами, установами організаціями та їх посадовими особами.

Окремий різновид пропозицій депутатів становлять пропозиції, що схвалені радою. Маються на увазі пропозиції, за які під час пленарного засідання проголосувала більшість від загального складу ради.

### **Однак в регламенті ради може бути встановлена менша кількість голосів необхідних для схвалення пропозицій депутатів, наприклад 1/3 від складу ради чи присутніх.**

Така зменшена кількість ухвалення рішень є свідченням демократичності ради, поваги до депутатського статусу, а також характеризує високу правову культуру депутатів окремої ради. Для схвалених радою пропозицій існує особливий порядок їх подальшого розгляду. В такому випадку рада та її органи забезпечують виконання схвалених пропозицій та здійснюють оперативне інформування про це депутатів, що є їх авторами.

<sup>47</sup> Подібний випадок розглядався на засіданні постійної комісії Луцької міської ради, з її висновком від 18.06.2015 року можна ознайомитись на офіційному сайті ради за наступним посиланням <http://www.lutskrada.gov.ua/vinovki-i-rekomendaciyi-komisiy>

Законодавство дозволяє депутатам самостійно врегулювати (розширити, конкретизувати) порядок реалізації депутатами права на внесення пропозицій. Однак, як свідчить практика більшості місцевих рад, це питання або взагалі не врегульоване, або в регламенті обмежуються виключно переписуванням норм закону.

На початку цієї глави ми писали про необхідність забезпечення реальної участі депутата в роботі ради. Увага до слів депутата, до його пропозицій має бути реалізована в кожній раді, адже депутат наділений високим статусом офіційного представника інтересів усієї територіальної громади. Депутати під час сесії висловлюють велику кількість цінних пропозицій. Цей скарб не повинен втрачатись. Місцеві ради, які належно реагують на пропозиції депутатів мають цікаві сесії. Кожна сесія стає особливою і повноцінною. Депутати намагаються відвідувати усі сесії, а ті, які не змогли бути присутніми, картають себе через втрачені можливості.

Регламенти місцевих рад можуть містити приблизно такі положення:

*«З метою забезпечення належної уваги до думок депутатів під час сесій ради депутати зобов'язуються у власних виступах привертати особливу увагу на ті частини промови, у яких висловлюються пропозиції та зауваження депутата. Таке виокремлення у виступі може полягати у проголошенні депутатом формулювання: «звертаю увагу присутніх, що мною висловлюються наступні пропозиції (зауваження)» чи будь-яким іншим формулюванням, що надає можливість сконцентрувати увагу присутніх на суті пропозицій (зауважень).*

*Пропозиції і зауваження, висловлені депутатами на сесії ради (засіданні постійної комісії, пленарному засіданні ради) або передані в письмовій формі головуючому на пленарному засіданні, повинні бути зафіксовані в протоколі (приєднані до протоколу). Пропозиції і зауваження надсилаються для розгляду органам ради, органам виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям та їх посадовим особам. Вказані органи і посадові особи зобов'язані розглянути надіслані їм пропозиції та зауваження депутатів. Рада встановлює строк для розгляду усіх пропозицій та зауважень тривалістю 10 календарних днів. У цей строк адресати зобов'язані надати раді відповідні письмові мотивовані відповіді. Рада в окремих випадках може встановити інший строк для розгляду пропозицій і зауважень.*

*Направлення пропозицій і зауважень здійснюється працівниками секретаріату ради. При направленні пропозицій (зауважень) у супровідному листі повинно бути висловлено посилання на вимоги закону, цього регламенту, а також попередження про обов'язок сприяти депутату у виконанні його повноважень і настання юридичної відповідальності за перешкоджання в діяльності депутата, в т.ч. шляхом ухилення від розгляду чи недотримання строків розгляду пропозицій та зауважень висловлених депутатами під час сесії ради».*

## Депутат не знає, що має право на підвищення своєї кваліфікації за рахунок ради

Питаннями освіти депутатів місцевих рад займаються кілька десятків установ та організацій. Особливе місце серед них займають Інститут Політичної Освіти, Міжнародний республіканський інститут, Український незалежний центр політичних досліджень. При цьому велика кількість навчань є безкоштовною для депутатів або потребує незначних витрат.

Так склалось, що місцеві чиновники не схвалюють заходів з депутатського навчання. Після публічних лекцій та тренінгів депутати починають ставити незручні питання, вносити проекти, вимагати і вивчати внутрішні документи тощо. Освічені депутати помітно ускладнюють життя мерській команді та виконавчим органам. Тому працівники виконавчих органів багатьох місцевих рад не втрачають жодної можливості перешкодити навчанням чи розкритикувати цю роботу.

При цьому в Україні відсутнє періодичне видання, яке б висвітлювало питання роботи органів місцевого самоврядування, депутатської діяльності, поширювало найкращі практики. Обмін інформацією між місцевими радами носить фрагментарний (не системний) характер. При цьому міські голови доволі активно спілкуються між собою, відвідують спільні заходи, напрацьовують різні практики, здійснюють інші заходи в професійних організаціях<sup>48</sup>.

**До переліку основних гарантій депутата місцевої ради віднесено його право на підвищення кваліфікації, отримання роз'яснень, навчання, одержання інформаційних та довідкових матеріалів.**



<sup>48</sup> Асоціація міст України, Асоціація органів місцевого самоврядування, Асоціація малих міст України.



Закон<sup>49</sup> визначає, що місцеві ради та їх органи забезпечують необхідні умови для ефективного здійснення депутатами їх повноважень; депутат місцевої ради має право на підвищення своєї кваліфікації.

Законне право будь-якої особи породжує відповідний юридичний обов'язок інших осіб. Право депутата породжує обов'язок службових осіб у сприянні (створення умов, вжиття заходів) та не перешкоджанні (своєчасне виконання вимог, утримання від дій, що обмежують права депутата) депутатам.

На виконання вимог закону апарат ради зобов'язаний створити для депутатів відповідні умови для здійснення їх повноважень:

- виділити належні приміщення, обладнати їх;
- забезпечити депутатів документами, довідково-інформаційними та іншими матеріалами;
- забезпечити депутатів офіційними виданнями та інформаційними матеріалами ради;
- організувати вивчення депутатами законодавства;
- організувати допомогу депутатам з правових питань депутатської діяльності;
- надати можливість депутатам ознайомитися з рішеннями ради та її органів, розпорядженнями відповідної місцевої державної адміністрації, актами підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території;
- організувати вивчення депутатами досвіду роботи різних місцевих рад;
- організувати підвищення кваліфікації депутатів.

Згідно із вимогами закону порядок організації підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад визначає відповідна рада. Це означає, що рада ухвалює відповідне рішення. Тобто, самі депутати наділені повноваженнями визначити для себе зручні та прийнятні форми організації підвищення кваліфікації. Слід відзначити, що у великій кількості місцевих рад чиновники намагаються приховати свою бездіяльність в організації освіти для депутатів тим, що в раді відсутній затверджений порядок організації. Впевнені, ви розумієте, що такі відмовки є незаконними. По-перше, право депутата на підвищення кваліфікації створює обов'язок для чиновників ради таке право забезпечити. По-друге, за відсутності відповідного положення заходи щодо підвищення кваліфікації повинні організовуватись і проводитись за здоровим глуздом, з розумною періодичністю та змістовністю. По-третє, міський голова наділений обов'язком організувати роботу ради, сприяти депутатам в їх роботі. Міський голова користується допомогою цілої команди працівників виконавчих органів. Він наділений правом на ініціювання та внесення проекту рішення в раду. Тому усі відмовки чиновників «про відсутність порядку» – це підтвердження бездіяльності міського голови і його команди.

Активні депутати не повинні чекати дій від службовців ради, вони мають самостійно подавати в раду відповідні проекти рішень. Самі депутати зацікавлені у закріпленні своїх прав.

Організація підвищення кваліфікації, вивчення законодавства та досвіду роботи рад може відбуватись у різних формах, в т.ч. і у поєднанні різних методів:

- виділити належні приміщення, обладнати їх;
- створення навчального центру депутатів (окремого кабінету в раді чи оренди іншого приміщення) із запрошенням спеціалістів, науковців, практиків;

<sup>49</sup> Ч. 2, 3 ст. 30, ст.ст. 33-1, 35 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

- створення бібліотеки політичної літератури (це може бути в т.ч. і електронна бібліотека<sup>50</sup>);
- створення інформаційних розсилок для депутатів (в т.ч. забезпечення автоматичної (RSS) розсилки змін офіційного сайту);
- організація періодичних поїздок депутатів до інших місцевих рад;
- участь в навчальних програмах для депутатів рад (направлення депутатів на навчання, запрошення відповідних організацій в раду);
- створення консультаційного центру з питань законодавства і депутатської діяльності (шляхом створення власної служби чи через залучення зовнішніх спеціалістів, організацій);
- підготовка і випуск статей про успішну практику депутатів, аналіз помилок та недоліків.

Усі ці заходи повинні бути описані у рішенні ради, яким затверджується Порядок підвищення кваліфікації депутатів, отримання ними довідкової та правової інформації. Ми віримо у розважливість депутатів. Переконані, що депутати зможуть для себе створити такі умови, за яких вони зможуть досягнути найкращих результатів в роботі.

Окреме питання – джерела фінансування описаних вище заходів. Здебільшого, на прохання виділити гроші на навчання, можна почути від працівників фінуправління «французьку» фразу: «Вженема-вженема». Депутатам варто пам'ятати, що бюджет затверджується саме депутатами. Від ефективності, освіченості та поінформованості депутата залежить уся його робота, від цього залежить наскільки він зможе реалізувати свої представницькі повноваження, виправдати сподівання виборців. Зрештою від цього залежить наскільки особа зможе бути депутатом.

Тому не варто легковажити і дозволяти фінансувати заходи на депутатську освіту за залишковим принципом. Будьте вимогливими. Не забувайте, що для автомобіля та оплати секретарок і радників для міського голови гроші є. Для оплати роботи заступників і начальників виконавчих органів та їх помічників також гроші є. Іншими словами гроші в раді є на усіх хто працює в раді, окрім самих депутатів. Хоча найважливішими в раді є саме депутати – як учасники найвищого колегіального органу та офіційні представники інтересів усієї громади.

Це образлива ситуація. Не дозволяйте маніпулювати цими поняттями. Розглядайте питання підвищення кваліфікації та вивчення законодавства і практики місцевого самоврядування як вклад у розвиток своєї громади (розвиток можливостей захисника її інтересів). Ця робота схожа із навчанням армії. В армії краще мати боєздатні загони та досвідчених солдат, ніж мерседес для генерала.

Тому, просимо депутатів відповідально підходити до описаних вище питань. Ваша висока кваліфікація є запорукою розвитку ваших територіальних громад, своєчасного і ефективного захисту прав громадян, ухвалення зважених і справедливих рішень.

<sup>50</sup> Ось приклад електронної бібліотеки Інституту Політичної Освіти <http://ipo.org.ua/category/library/>

## Депутат не знає, що відпрацювавши в місцевих радах чотири і більше каденцій він прирівнюється до космонавтів, олімпійських чемпіонів, багатодітних матерів та інших видатних осіб

Ця глава є завершальною, тому просимо пробачити нам гумористичний спосіб формулювання її назви. Практично у кожній главі ми звертали увагу на «недооціненість» депутатського статусу, на негативну практику забезпечення прав депутатів, на нерозуміння самими депутатами своїх повноважень та свого відповідального становища.

МАЄМО НАДІЮ, що впроваджуючи описані в попередніх главах рекомендації, а також принципово відстоюючи власні права і вимагаючи відповідальності за кожен випадок їх порушень, вам вдасться досягти високих результатів у своїй роботі. Також покладаємося на вас у питанні розвитку депутатської практики, покращенні ситуації в місцевих радах. Описані в цій книзі питання набувають особливої ваги з урахуванням процесів децентралізації і розширення повноважень територіальних громад та прав місцевих рад.

ВПЕВНЕНІ, що люди дадуть належну оцінку вашій депутатській діяльності і будуть просити вас бути депутатом їх ради знову і знову. Нормальний депутат – це велика цінність для громадян.

СПОДІВАЄМОСЯ, що виборче законодавство різко зменшить вплив підкупу виборців на результати виборів і надасть можливість обирати в ради місцевих лідерів, громадських активістів, щирих і відповідальних людей, які прагнуть змін для громади.

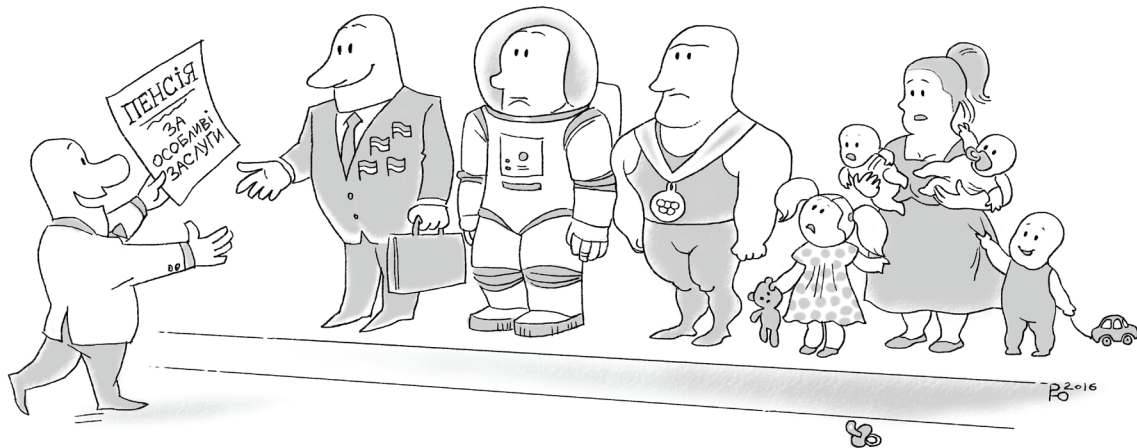
ВВАЖАЄМО, що у попередніх главах ми переконали Вас, у тому, що депутатська робота є дуже важливою. Однак дозвольте нам навести завершальний аргумент виняткової цінності місцевого депутата.

Згідно із законодавством<sup>51</sup> пенсії **за особливі заслуги перед Україною встановлюються громадянам України:**

- матерям, які народили п'ятеро і більше дітей;
- космонавтам, які здійснили політ у космос, членам льотно-випробувальних екіпажів літаків;
- **депутатам – всього чотирьох і більше скликань Верховної Ради АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад, районних, районних у містах, міських рад міст обласного значення в Україні та в колишній УРСР;**
- видатним спортсменам – переможцям Олімпійських та Паралімпійських ігор, Всесвітніх ігор глухих, чемпіонам і рекордсменам світу та Європи;
- народним депутатам України, депутатам колишніх СРСР та УРСР, членам Кабінету Міністрів України та Уряду колишньої УРСР;

<sup>51</sup> Закон України від 1.06.2000р. №1767-III «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною».

- особам, відзначеним почесним званням України, колишніх СРСР та УРСР «заслужений», державними преміями України, колишніх СРСР та УРСР, нагородженим одним із орденів України або колишнього СРСР, Почесною грамотою Президії Верховної Ради УРСР або Грамотою Президії Верховної Ради УРСР, а також особам, яким до 1.01.1992р. було встановлено персональні пенсії союзного чи республіканського значення;
- Героям України, особам, нагородженим орденом Героїв Небесної Сотні, Героям Радянського Союзу, Героям Соціалістичної Праці, особам, нагородженим орденом Леніна, орденом Слави трьох ступенів, орденом Трудової Слави трьох ступенів, чотирма і більше медалями «За відвагу», чотирма і більше орденами України та колишнього СРСР, повним кавалерам ордена «За службу Родині в Вооружених Силах СРСР», особам, відзначеним почесним званням України, колишніх СРСР та УРСР «народний»;
- ветеранам війни, нагородженим за бойові дії орденом, медаллю «За відвагу» або медаллю Ушакова, незалежно від часу нагородження.



Гадаємо, що коментарі тут зайві. Шкода лише, що робота депутатів сільських і селищних рад залишилась поза увагою законодавця і не отримала належного визнання.

На цьому нам залишається побажати Вам професійних і особистих успіхів, а також принциповості та послідовності у захисті прав, свобод та інтересів територіальних громад.