

**ДЕПУТАТ МІСЦЕВОЇ РАДИ: ПРАВОВИЙ СТАТУС І ПРОБЛЕМИ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ****DEPUTY OF THE LOCAL COUNCIL:  
LEGAL STATUS I PROBLEMS OF ITS IMPLEMENTATION**

**Словська І.Є., д.ю.н., професор,  
професор кафедри конституційного права та галузевих дисциплін  
Національний університет водного господарства та природокористування**

У статті наголошується, що згідно з ідеями представницької демократії, які отримали розвиток в документах і практичній діяльності органів місцевого самоврядування, і з урахуванням зібраної багатой практиці організації роботи депутатів в законодавстві України закріплені норми, які регламентують активну участь всіх обранців у здійсненні муніципального народовладдя, вирішенні соціально-економічних, культурних, екологічних та інших проблем територіальної громади.

Автор характеризує головні риси правового статусу депутатів місцевих рад: 1) депутат – повноважний представник народу в органах місцевого самоврядування – сільській, селищній, міській, районній у місті, районній, обласній раді. Він є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад; 2) у своїй діяльності депутат керується загальнодержавними інтересами, враховує запити населення виборчого округу; 3) депутат – не лише уповноважений своїх виборців у раді, але й представник влади; 4) депутат місцевої ради здійснює повноваження, не перериваючи виробничої чи службової діяльності. Це невід’ємна риса його правового статусу, що впливає з особливостей місцевої представницької системи – поєднання депутатської діяльності з безпосередньою працею на виробництві, в установі, що гарантує депутату безпосередній зв’язок з громадою, бути в курсі її запитів і настроїв; 5) законодавство містить різні форми депутатської діяльності (робота в раді, депутатських об’єднаннях, органах, до складу яких входить). Як представник територіальної громади, обранець виконує повноваження у виборчому окрузі, взаємодіючи з органами публічної влади і населенням; 6) депутат наділений широкими правами, які забезпечуються реальними гарантіями безперерійного і успішного виконання прав і обов’язків.

**Ключові слова:** представницька система, місцеве самоврядування, депутат місцевої ради, територіальна громада, депутатська діяльність, повноваження, гарантії діяльності.

The article emphasizes that in accordance with the ideas of representative democracy, which were developed in the documents and practical activities of local self-government bodies, and taking into account the accumulated rich practice of organizing the work of deputies, the legislation of Ukraine enshrines norms that regulate the active participation of all elected officials in the implementation of municipal people's power, decision-making socio-economic, cultural, environmental and other problems of the territorial community.

The author characterizes the main features of the legal status of deputies of local councils: 1) a deputy is an authorized representative of the people in local self-government bodies – village, city, district in a city, district, oblast council. He is a representative of the interests of the territorial community of the village, city or their communities; 2) in his activities, the deputy is guided by national interests, takes into account the requests of the population of the electoral district; 3) a deputy is not only a representative of his constituents in the council, but also a representative of the government; 4) a deputy of the local council exercises his powers without interrupting production or official activities. This is an integral feature of his legal status, which results from the peculiarities of the local representative system – the combination of deputy activity with direct work in production, in an institution that guarantees the deputy direct contact with the community, to be aware of its requests and moods; 5) the legislation contains various forms of deputy activity (work in the council, deputy associations, bodies of which he is a member.

As a representative of the territorial community, the elected official exercises authority in the electoral district, interacting with public authorities and the population; 6) the deputy is endowed with broad rights, which are provided by real guarantees of uninterrupted and successful performance of rights and duties.

**Key words:** representative system, local self-government, deputy of the local council, territorial community, deputy activity, powers, guarantees of activity.

**Постановка проблеми.** Бути депутатом – честь і велика відповідальність. Депутати обираються народом з його середовища і беруть участь у реалізації місцевими радами всієї повноти локальної влади. У зв’язку з постійним функціонуванням органів місцевого самоврядування і проведенням періодично місцевих виборів доцільно проаналізувати законодавство про правовий статус народних обранців.

Конституція України 1996 року [1] містить лише одну статтю (ст. 141), яка присвячена депутатам. У ній мова йде про принципи обрання, правовий статус і міститься відсилка до спеціальних законів з даного питання. Зрозуміло, що Основний закон передбачає лише найбільш суттєві риси правового статусу депутатів усіх ланок місцевих рад, що надає їм вищої політико-юридичної сили і стабільності, а також посилене єдність всієї муніципальної системи. Натомість спеціальні нормативні документи (наприклад, Виборчий кодекс України [2], закони «Про статус депутатів місцевих рад» [3], «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]) детально визначають порядок обрання і виконання повноважень, права і обов’язки депутатів, основні гарантії депутатської діяльності. Тому важко переоцінити величезне теоретичне, політичне і юридичне значення даних актів. Аналіз змісту нормативних положень задля з’ясування місця і ролі народних представни-

ків в системі органів публічної влади, їх завдання в процесі реалізації місцевої демократії є **метою дослідження** запропонованого рукопису.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** При підготовці матеріалу були використані нормативні та інтернет джерела. Проте, правовий статус депутатів місцевих рад аналізували такі фахівці-конституціоналісти, як: А. Георгіца, В. Погорілко, О. Совгіря, О. Фрицький, Ю. Фрицький, Н. Шукліна та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно з ідеями представницької демократії, які отримали розвиток в документах і практичній діяльності органів місцевого самоврядування, і з урахуванням зібраної багатой практиці організації роботи депутатів в законодавстві України закріплені норми, які регламентують активну участь всіх обранців у здійсненні муніципального народовладдя, вирішенні соціально-економічних, культурних, екологічних та інших проблем територіальної громади. Юридична регламентація повноважень депутатів у раді і її органах, форм зв’язків з виборцями і діяльності у виборчому окрузі, а також основних привілеїв депутатської діяльності має вагомим значення для подальшого розвитку і удосконалення демократичних принципів організації й функціонування представницьких інституцій нашої держави.

Зупинимось детальніше на головних рисах правового статусу депутатів місцевих рад.

1. Депутат – повноважний представник народу в органах місцевого самоврядування – сільській, селищній, міській, районній у місті, районній, обласній раді. Відповідно, він є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад (ч. 1 ст. 2 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»).

Територіальний колектив обирає депутата на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування на строк, встановлений Конституцією України (5 років).

З ухваленням Виборчого кодексу 2019 року запроваджені різні види виборчих систем при обранні депутатів різних ланок місцевих рад. Так, зокрема, вибори депутатів сільської, селищної, міської ради (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч) проводяться за мажоритарною системою відносно більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідної територіальної громади. У кожному такому окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів. Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у місті рад, а також депутатів міських, сільських, селищних рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій у територіальних виборчих округах, на які поділяється єдиний багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті, села, селища згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської, сільської, селищної територіальної громади (частини 1-2 ст. 192 Виборчого кодексу України).

За результатами місцевих виборів 2020-го можна підсумувати досить низьку явку виборців: перший тур – 37%, другий – 29% (до речі, на місцевих виборах-2015 явка була більшою – 47% і 34% відповідно). Таку ситуацію дещо виправдовує проведення голосування в період пандемії COVID-19 та той факт, що місцеві вибори цікавлять електорат менше, ніж загальнодержавні, а явка у першому турі завжди вища, ніж у другому. Крім того, новий Виборчий кодекс, норми якого переписувалися ближче до виборів (кодекс ухвалений в грудні 2019 року, а зміни вносилися у червні, липні і вересні 2020 року), заплутав як кандидатів, так і виборців.

Що ж стосується результатів, то зазначимо: незважаючи на заяви окремих політиків, що саме їхні політичні сили отримали перемогу, явних фаворитів по факту все ж немає – жодна з партій не зуміла здобути «моновладу», доведеться формувати коаліції. Водночас ці вибори продемонстрували значний рівень підтримки регіональних політичних проектів і «звичних» мерів. Це і називається посиленням місцевого самоврядування, що, на думку фахівців, є результатом успішної реформи децентралізації. Іншим фактором, який обумовив такий результат, є зростаюча недовіра до державної влади (так званого центру), тому люди вирішили голосувати не за «нове, перспективне», а за те, щоб не було гірше. Та, відчувши силу, місцеві лідери можуть відчуті і надмірні політичні амбіції, намагатимуться запуснути регіональні проекти задля подальшої загальнодержавної кар'єри. Не виключена поява «трансрегіональних» політичних проектів – об'єднання на парламентських виборах місцевих політичних сил, які здобули підтримку в різних регіонах» [5].

2. У своїй діяльності депутат керується загальнодержавними інтересами, враховує запити населення виборчого округу. Депутат – не лише уповноважений своїх виборців у раді, але й представник влади. Виступаючи пов'язуючою ланкою між представницькими інституціями і громадянами своїх виборчих округів, депутати всіма

доступними засобами впливають на те, аби забезпечити активну роль територіальної громади і муніципальних органів у виконанні завдань державного і локального будівництва в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Велику роботу депутати проводять з реалізації доручень виборців. Цей інститут демократії є однією з важливих форм участі населення в управлінні державою, цінним джерелом суспільної думки, адже позиції громади стають підґрунтям формування соціально-економічних, культурних, екологічних та інших планів розвитку території, складання і виконання місцевих бюджетів, підготовці рішень з інших питань.

Виборці можуть давати своєму депутатові доручення на зборах під час його звітів чи зустрічей з питань, що випливають з потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади в цілому (його подання має бути підтримане більшістю учасників зборів). Доручення, виконання яких потребує прийняття радою або її виконавчим органом рішення, фінансових або інших матеріальних витрат, доводяться депутатом місцевої ради до відома відповідної ради або її органів, які приймають остаточні рішення щодо їх реалізації. Рішення з цих питань доводяться до відома депутатів та територіальної громади.

Доручення виборців виконуються як одноособово, так і в складі постійних і тимчасових комісій ради або в складі утвореної з цією метою депутатської групи (фракцій). До їх виконання можна залучати органи самоорганізації населення, а також виборців. Контроль за виконанням доручень здійснюється відповідними радами, їх органами та безпосередньо депутатами. Інституції, які в межах своїх повноважень забезпечують реалізацію доручень виборців, один раз на рік інформують раду про хід їх виконання. Депутат також періодично інформує виборців про результати розгляду радою та її виконавчими органами доручень виборців та особисту участь в організації їх виконання (ст. 17 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»).

Депутати, виконуючи свою роботу з виконання вказівок виборців, реалізують надане їм законодавством право звернення до місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також керівників правоохоронних та контролюючих органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, здійснити певні дії, вжити заходів чи дати офіційне роз'яснення з питань, віднесених до їх компетенції (депутатське звернення). Суб'єкти, до яких спрямоване депутатське звернення, зобов'язані у десятиденний строк розглянути порушене питання та надати відповідь, а в разі необхідності додаткового вивчення чи перевірки дати відповідь не пізніше як у місячний строк.

При здійсненні своїх повноважень з реалізації прохань виборців депутат місцевої ради на території відповідної ради має право на невідкладний прийом посадовими особами місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, з питань депутатської діяльності.

Важливо, що депутат місцевої ради у разі виявлення порушення прав та законних інтересів громадян або інших порушень законності має право вимагати їх припинення, а в необхідних випадках звернутися до відповідних місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також правоохоронних і контролюючих органів та їх керівників з вимогою вжити заходів щодо викорінення негативних явищ (статті 13-15 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»).

Отже, поряд з виборцями – основними суб'єктами системи місцевого самоврядування – у депутатів формуються зв'язки з адміністраціями підприємств, установ, органі-

зації, інституціями громадянського суспільства, членами трудових колективів, розташованими на території відповідного виборчого округу.

3. Депутат місцевої ради здійснює повноваження, не перериваючи виробничої чи службової діяльності. Це невід’ємна риса його правового статусу, що впливає з особливостей місцевої представницької системи – послання депутатської діяльності з безпосередньою працею на виробництві, в установі, що гарантує депутату безпосередній зв’язок з громадою, бути в курсі її запитів і настроїв.

Свої повноваження депутат виконує безоплатно. Від виконання виробничих чи службових обов’язків звільняється із збереженням середнього заробітку за місцем постійної роботи лише на час сесій і для виконання депутатських повноважень. Крім відшкодування середнього заробітку відшкодовуються також інші витрати, пов’язані з депутатською діяльністю, за рахунок коштів місцевого бюджету. Проте, у разі обрання депутата місцевої ради на виборну посаду у раді (секретар сільської, селищної, міської ради, голова, заступник голови районної, обласної, районної у місті ради), на якій він працює на постійній основі, трудовий договір з ним за попереднім місцем роботи припиняється відповідно до законодавства. На таку особу поширюється принцип несумісності, тобто він не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом (статті 6, 7, 32-33 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»).

4. Правові норми, які регламентують статус депутата, закріплюють різні форми його діяльності. Він працює в раді, постійних комісіях та її органах, до складу яких входить. Як представник територіальної громади, обранець виконує повноваження у виборчому окрузі, взаємодіючи з органами публічної влади і населенням.

Депутат місцевої ради має право: 1) обирати і бути обраним до органів відповідної ради; 2) пропонувати питання для розгляду їх радою та її органами; 3) вносити пропозиції і зауваження до порядку денного засідань ради та її органів, порядку розгляду обговорюваних питань та їх суті; 4) вносити на розгляд ради та її органів пропозиції з питань, пов’язаних з його депутатською діяльністю; 5) вносити на розгляд ради та її органів проекти рішень з питань, що належать до їх відання, поправки до них; 6) висловлюватися щодо персонального складу утворюваних радою органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються радою; 7) порушувати питання про недовіру сільському, селищному, міському голові, розпуск органів, утворених радою, та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування; 8) брати участь у дебатах, звертатися із запитом, ставити запитання доповідачам, співдоповідачам, головуючому на засіданні тощо.

Слід використовувати авторитет об’єднань депутатів у місцевій раді. Так, депутати можуть на основі їх взаємної згоди об’єднуватися в депутатські групи. Підставою для об’єднання є єдність території виборчих округів, спільність проблем, які вирішуються, або інші ознаки.

На партійній основі депутати формують депутатські фракції місцевих рад (крім депутатів сільських, селищних рад). Натомість, депутати сільських та селищних рад можуть об’єднуватися у депутатські фракції на основі єдності поглядів або партійного членства. До складу депутатських фракцій можуть входити також позапартійні депутати сільської та селищної ради, які підтримують політичну спрямованість фракцій.

Депутатські групи, фракції мають право: 1) на пропозиційне представництво в постійних та тимчасових комісіях ради; 2) попередньо обговорювати кандидатури посадо-

вих осіб, яких обирає, призначає чи затверджує рада; 3) на гарантований виступ свого представника на пленарному засіданні ради з кожного питання порядку денного сесії ради; 4) об’єднувати зусилля з іншими групами, фракціями для створення більшості в раді чи опозиції; 5) здійснювати інші права, передбачені законами України (статті 19, 25-28 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»).

У виборчому окрузі депутат розглядає пропозиції, заяви і скарги громадян, які надійшли до нього, вживає заходів до їх своєчасного, обґрунтованого вирішення; вивчає причини, які породжують скарги, і вносить свої пропозиції щодо їх усунення до органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій, об’єднань громадян; систематично веде прийом громадян.

Не рідше одного разу на півріччя депутат повинен інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців. Він бере участь у громадських слуханнях з питань, що стосуються виборчого округу, в організації виконання рішень ради та її органів, доручень виборців, у масових заходах, що проводяться органами місцевого самоврядування на території громади або виборчого округу.

Депутат може направляти одержані ним пропозиції, заяви і скарги до відповідних органів, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, об’єднань громадян, якщо вирішення питань належить до їх повноважень, які зобов’язані розглянути їх і про результати повідомити заявника, а також депутата місцевої ради (статті 19, 25-28 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»).

5. Депутат наділений широкими правами, які забезпечуються реальними гарантіями. Він має право ухвалювати голосом при роботі своєї ради та її органів, а також дорадчого голосу у засіданнях інших місцевих рад та їх органів, загальних зборах громадян за місцем проживання, засіданнях органів самоорганізації населення, що проводяться в межах території його виборчого округу.

Народний обранець може порушувати перед місцевими органами виконавчої влади, відповідними органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форми власності, та їх посадовими особами, а також керівниками правоохоронних та контролюючих органів питання, що зачіпають інтереси виборців, та вимагати їх вирішення. Він має право доступу до засобів масової інформації комунальної форми власності з метою оприлюднення результатів власної депутатської діяльності та інформування про роботу ради в порядку, встановленому відповідною радою.

При здійсненні депутатських повноважень депутат має також право, окрім депутатського запиту, на депутатське звернення і депутатське запитання, які широко практикуються.

Депутатське звернення – викладена в письмовій формі вимога депутата місцевої ради з питань, пов’язаних з його депутатською діяльністю, до місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також керівників правоохоронних та контролюючих органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, здійснити певні дії, вжити заходів чи дати офіційне роз’яснення з питань, віднесених до їх компетенції. Таке звернення розглядається у десятиденний строк та на нього дається відповідь, а в разі необхідності додаткового вивчення чи перевірки – у місячний строк.

Депутатське запитання – це засіб одержання депутатом місцевої ради інформації або роз’яснення з тієї чи іншої проблеми. Відповідь на запитання може бути оголошено на сесії ради або дано депутату в індивідуальному

порядку. Запитання не включається до порядку денного сесії, не обговорюється і рішення по ньому не приймається.

Важливою гарантією виконання депутатських повноважень є право порушувати в раді та її органах питання про необхідність проведення перевірок з питань, віднесених до компетенції відповідної ради, діяльності розташованих на її території підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, виконавчих органів ради. Депутати обласних, районних рад можуть клопотати про перевірку відповідних місцевих державних адміністрацій в частині повноважень, делегованих їм обласними, районними радами, а також за дорученням ради або її органів брати участь у перевірках виконання рішень ради.

Законодавство гарантує, що рада та її органи сприяють депутатам 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. Депутат не несе відповідальності за виступи на засіданнях ради та її органів, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.

На час виконання депутатських повноважень депутату місцевої ради надається відстрочка від призову на строкову військову чи альтернативну (невійськову) службу. У зв'язку з депутатською діяльністю депутат місцевої ради також звільняється від проходження навчальних зборів.

Серед гарантій депутатської діяльності передбачена охорона трудових прав (збереження попереднього місця роботи (посади) у разі працевлаштування депутата на постійній основі у раді; повернення йому попередньої або рівноцінної роботи (посади) безпосередньо після закінчення строку повноважень, а в разі неможливості йому зраховується стаж, але не більше шести місяців, до страхового стажу і стажу роботи (служби) за спеціальністю, за якою депутат працював до обрання у місцеву раду, де він виконував свої обов'язки на постійній основі; підвищення професійного рівня).

Варто згадати також серед гарантій депутатської діяльності право на безкоштовний проїзд, надання правової допомоги, обов'язки керівників органів публічної

влади, підприємств, установ, організацій надавати всі необхідні матеріали й іншу інформацію задля реалізації повноважень народним представником у повному обсязі (статті 10, 19-24, 30, 33-35 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»).

**Висновки.** Законодавство України гарантує здійснення муніципальної влади низкою органів та посадових осіб системи місцевого самоврядування. Серед них депутат займає чільне місце і успішне виконання його прав і обов'язків мотивує громаду обирати високо організованих, свідомих й дисциплінованих представників. Вибори і контроль депутатів сприяють розвитку політичної активності населення. Натомість, депутати вирішують питання забезпечення соціально-економічного, культурного, екологічного добробуту територіального колективу; викорінення правопорушень в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Серед головних рис правового статусу депутатів місцевих рад можна назвати такі положення: 1) депутат – повноважний представник народу в органах місцевого самоврядування – сільській, селищній, міській, районній у місті, районній, обласній раді. Він є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад; 2) у своїй діяльності депутат керується загальнодержавними інтересами, враховує запити населення виборчого округу; 3) депутат – не лише уповноважений своїх виборців у раді, але й представник влади; 4) депутат місцевої ради здійснює повноваження, не перериваючи виробничої чи службової діяльності. Це невід'ємна риса його правового статусу, що впливає з особливостей місцевої представницької системи – поєднання депутатської діяльності з безпосередньою працею на виробництві, в установі, що гарантує депутату безпосередній зв'язок з громадою, бути в курсі її запитів і настроїв; 5) законодавство містить різні форми депутатської діяльності (робота в раді, депутатських об'єднаннях, органах, до складу яких входить). Як представник територіальної громади, обранець виконує повноваження у виборчому окрузі, взаємодіючи з органами публічної влади і населенням; 6) депутат наділений широкими правами, які забезпечуються реальними гарантіями безперервного і успішного виконання прав і обов'язків.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28 червня 1996 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> (дата звернення: 29.11.2022).
2. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> (дата звернення: 29.11.2022).
3. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> (дата звернення: 29.11.2022).
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> (дата звернення: 29.11.2022).
5. Місцеві вибори-2020: підсумки, тенденції та що далі буде. *Укрінформ*. 24 листопада 2020 року. URL: <https://www.ukrinform.ua/> (дата звернення: 29.11.2022).