

УДК 342.534

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.2.32>**Юрій Максименко,***аспірант кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства  
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

## СТАТУС І ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

У статті досліджується статус та повноваження депутатів місцевих рад з точки зору застосування механізму стримувань і противаг у системі місцевого самоврядування України. Наукове дослідження присвячене характеристиці місця та ролі, яку виконують місцеві депутати як в межах представницького органу місцевого самоврядування (ради), так і у відносинах з виконавчими органами місцевого самоврядування та сільськими, селищними, міськими головами. Наведено перелік основних та додаткових прав депутатів місцевих рад, їхніх основних обов'язків, дано визначення обсягу депутатських повноважень, наведено приклад реалізації цих повноважень із судової практики на підставі відповідної постанови Верховного Суду з даного приводу. З метою розкриття сутності депутатського статусу в місцевому самоврядуванні досліджено повноваження місцевих депутатів окремо від повноважень самих місцевих рад та наведено практичну формулу, яка якнайкраще характеризує статус депутатів місцевих рад у системі місцевого самоврядування України. У підсумку на основі як здобутків вчених правників, так і власних досліджень предмета місцевого самоврядування України сформовано визначення поняття депутата місцевої ради як виборного громадського діяча місцевого самоврядування, наділеного представницькою владою у межах повноважень відповідної ради ухвалювати рішення та представницькі повноваженнями в обсязі, необхідному для ефективної діяльності як представника інтересів виборців свого виборчого округу, так і члена відповідної місцевої ради. Запропоновано у перспективі розширити певні можливості депутатів задля підвищення ефективності їхньої діяльності як представників виборців, законодавчо надавши право звертатись до суду задля захисту інтересів як своїх виборців, так і своїх депутатських прав; а також членів представницьких рад у місцевому самоврядуванні України, надавши можливість місцевим радам обирати зі складу депутатів голів постійних комісій на постійній основі. Таким чином, депутати місцевих рад зможуть більш ефективно реалізувати свої представницькі повноваження, надані територіальними громадами шляхом їх обрання на місцевих виборах, як щодо виборців, так і як членів представницьких органів місцевого самоврядування (рад).

**Ключові слова:** депутатський мандат, правовий статус виборних представників територіальних громад, представницькі (депутатські) повноваження, система стримувань і противаг, представницькі органи місцевого самоврядування (ради).

**Постановка проблеми.** До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати. Але знання про те, хто такі депутати місцевих рад, про їхній статус, повноваження та роль у системі місцевого самоврядування, у суспільстві є вкрай суперечливими. Так, з одного боку, лунають стверджуючі гасла, що депутати – це місцева влада, а з іншого – що це насамперед представники громади та захисники інтересів людей перед муніципальними чиновниками. Крім того, додатково депутатів місцевих рад порівнюють з народними депутатами України, статус яких дуже відрізняється. Саме тому необхідно більш детально дослідити всі ці аспекти статусу депутатів місцевих рад та їх місця у системі місцевого самоврядування України.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Правовий статус депутатів місцевих рад та їхньої ролі в місцевому самоврядуванні тією чи іншою мірою досліджували: В. Авер'янов, М. Баймуратов, К. Ємельяненко, В. Кампо, А. Колодій, М. Корнієнко, В. Ладиченко, П. Любченко, С. Назаренко, В. Погорілко, М. Пухтинський, О. Чернецька та ін. Пропозиції щодо врегулювання статусу депутата місцевої ради публікували К. Гандзюк та С. Нікітенко [1]. Наявність значної кількості вчених-юристів та правників-дослідників, які торкалися проблеми статусу депутатів місцевих рад, свідчить про безперечну актуальність і велике значення цього питання. Проте дослідження загальної проблеми статусу депутатів місцевих рад, їхніх повноважень та місця в системі

місцевого самоврядування України в аспекті механізму стримувань та противаг здійснюється вперше.

**Постановка завдання.** Метою статті є висвітлення реального правового статусу депутатів місцевих рад, їхнього місця в системі місцевого самоврядування України та можливостей (повноважень), якими вони наділені у своїй діяльності, а також пошук шляхів законодавчого удосконалення правового статусу депутатів місцевих рад та їхніх представницьких повноважень задля більш ефективної діяльності виборних представників територіальних громад (депутатів) у складі представницьких органів місцевого самоврядування (рад).

**Виклад основного матеріалу.** Депутат (від пізньолат. *deputatus* – посланий, уповноважений) – особа, обрана виборцями до представницьких органів держави та місцевого самоврядування, іноді міжнародних представницьких органів. Депутатом називають і особу, яка уповноважена колективом (групою) для виконання певного доручення [2]. В Україні правовий статус депутатів місцевих рад регулюється профільним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та спеціальним Законом України «Про статус депутатів місцевих рад». Проаналізувавши чинне законодавство, можна зробити висновок, що депутат у системі місцевого самоврядування – це виборна особа, яка має подвійний статус: по-перше, представника територіальної громади, виборців свого виборчого округу, а по-друге, члена відповідної місцевої ради – представницького органу місцевого самоврядування (ради). Водночас такий депутат працює в місцевій раді на громадських засадах, тобто заробітну плату за свою роботу не отримує.

На думку О.В. Чернецької, депутат місцевої ради – це громадський діяч, який є повноважним виборним представником територіальної громади і рівноправним суб'єктом представницького органу місцевого самоврядування, який вирішує питання місцевого значення відповідно до Конституції, законів України та актів органів місцевого самоврядування [3, с. 18-19]. Проте, на нашу думку, депутат місцевої ради має більш складний, спеціальний статус, адже це виборна особа – представник зі спеціалізованими владними повноваженнями в системі місцевого самоврядування. Тобто депутат місцевої ради – це і громадський діяч, і суб'єкт владних повноважень одночасно. Але як суб'єкт владних повноважень місцевий депутат обмежений лише повноваженнями в межах представницького органу місцевого само-

врядування – ради, що підтверджується як чинним законодавством, так і актуальною сьогодні судовою практикою.

Оскільки кожен депутат місцевої ради є виборною особою, то для здійснення своїх функцій він наділяється спеціальним депутатським мандатом. Депутатський мандат (лат. *mandatum* – доручення) – це строкове уповноваження особи (мандатарія) на здійснення представницької влади в обсязі, делегованому сувереном влади – народом (мандатором), підтверджений фактом обрання депутата на відповідну посаду. Депутатський мандат – це функція, якої набуває депутат (член) представницького органу через його обрання і наділення певними повноваженнями (правами та обов'язками) у сфері владування, визначеними Конституцією та законодавчими актами. Часто під мандатом розуміють зміст відповідних повноважень. Крім того, мандатом іноді називають спеціальний документ, що може видаватися депутатам і посвідчувати наявність у нього вказаних повноважень [4].

Проте депутат місцевої ради – це не посадова особа місцевого самоврядування, а саме виборна особа – представник громади і член представницької ради, що свідчить про його особливий спеціальний статус у системі місцевого самоврядування взагалі. Громадянин, обраний депутатом місцевої ради, може бути обраний на адміністративну посаду у цій раді (наприклад, секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної ради, головою, першим заступником, заступником голови обласної ради або головою постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад), і тільки тоді він отримує статус посадової особи місцевого самоврядування. Але ознакою цих посадових осіб є саме те, що на такі посади можуть бути обрані лише особи, обрані депутатами відповідних місцевих рад.

Згідно із законом про статус депутатів місцевих рад депутати наділені певними повноваженнями. Враховуючи громадський характер їхньої діяльності до ефективних інструментів реалізації основних депутатських повноважень належать: право ухваленого голосу, депутатське звернення, право на невідкладний прийом, на одержання необхідної інформації, а також право вимагати усунення порушення законності.

Аналіз законодавства України щодо статусу депутатів місцевих рад, їхніх прав та обов'язків дозволяє виокремити такий додатковий обсяг «арсеналу» повноважень місцевих депутатів:

– право взяти участь у розгляді свого депутатського звернення;

– право на внесення проектів рішень ради;

– право підготувати проект рішення виконкому, проект акта будь-якого іншого органу ради (постійної комісії, департаменту, управління, відділу тощо);

– право вносити пропозиції про зміну порядку денного будь-якого органу ради;

– право дорадчого голосу;

– право ініціювати «імпічмент» голові та будь-яким іншим посадовим особам 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;

– право обговорити відповідь на свій депутатський запит на пленарному засіданні ради;

– право на прямий доступ до документів у раді [5, с. 25-44, 47-49, 55-65, 70-72, 93-95].

Проте перелік обов'язків депутата місцевої ради, на відміну від їхніх прав, є невеликим:

– проведення прийому громадян;

– 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;

– брати участь у роботі ради та органах, до складу яких його обрано;

– входити до складу однієї з постійних комісій ради;

– виконувати доручення виборців, ради, її органів, сільського, селищного, міського голови чи голови районної, обласної ради, інформувати їх про виконання доручень [5, с. 50-54, 73-79, 96-97].

Перелік зазначених прав та обов'язків депутатів місцевих рад свідчить про те, що у цих виборних осіб відсутні будь-які адміністративно-розпорядчі функції. Проте аналіз закріплених за депутатами місцевих рад повноважень, на нашу думку, наводить на закономірний логічний висновок, що депутати місцевих рад наділені такими правами та обов'язками, які дають їм можливість здійснювати саме свою представницьку діяльність. Таким чином, обсяг функцій депутатів місцевих рад можна об'єднати одним найменуванням «представницькі повноваження». І твердження деяких правників-експертів місцевого самоврядування, що депутат є владою [5, с. 7], доцільно відразу уточнити: депу-

тат місцевої ради – це виборний громадський діяч, наділений представницькою владою у відповідній раді. Але не все так просто.

Досліджуючи правий статус та повноваження депутатів місцевих рад, не слід плутати їх зі статусом та повноваженнями самих рад. Це пояснюється тим, що функції і повноваження місцевих рад – первинні, статус же депутатів цих рад – вторинний, похідний від них [6, с. 59]. Такий висновок про вторинність статусу депутатів щодо первинного статусу місцевих рад, на нашу думку, є слушним, адже це узгоджується з конституційною нормою: припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради.

Таким чином, повноваження місцевої ради – представницького органу місцевого самоврядування – та представницькі повноваження депутатів місцевих рад – це абсолютно різні повноваження. Місцева рада – це представницький орган муніципальної влади, наділений суттєвими виключними повноваженнями, зокрема, у бюджетній сфері, земельних питаннях та щодо іншого комунального майна. Але до особливості представницьких рад територіальних громад, на відміну від районних у містах рад (у разі їх утворення) чи районних, обласних рад, належить головування на її засіданнях сільських, селищних, міських голів, які хоч і не належать до колективу членів ради, адже не можуть бути депутатами будь-якої ради, проте під час встановлення результатів голосування враховується і їхній голос. Суттєвий вплив, що мають голови на прийняття рішень рад, свідчить про обмеженість представницьких владних повноважень депутатів цих рад, що зводиться до реалізації права ухвального голосу під час голосування за те чи інше рішення. Лише об'єднавшись з іншими депутатами у межах депутатської групи, фракції або коаліції та сформувавши більшість, депутати мають змогу суттєво збільшити свої представницькі повноваження, доповнивши їх здатністю ухвалювати рішення місцевих рад у межах їхніх виключних повноважень. Якщо ж депутати об'єднуються не простою (50 % + 1 голос), а кваліфікованою (2/3 кількості голосів) більшістю, тоді така місцева рада матиме змогу долати «вето» голови або навіть за певних умов звільняти сільських, селищних, міських голів. Проте це радше виняток з реальної ситуації в місцевих радах, який можливо реалізувати через «не мудру» політику як сільських, селищних, міських голів, так і суб'єктивну здатність депутатів досягати компромісу між собою.

Істотною ознакою представницької влади депутатів є здатність саме ухвалювати рішення місцевої ради та контролювати їх виконання через постійні комісії, на які законодавчо покладено повноваження зі здійснення такого контролю, але аж ніяк не саме втілення в життя цих рішень, тобто їх виконання. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (частина третя статті 10) застосував до місцевого самоврядування принцип розподілу повноважень і наділив функцією виконання рішень місцевих рад саме виконавчі органи місцевого самоврядування (виконавчий комітет, департаменти, управління, відділи тощо) та посадових осіб місцевого самоврядування – «чиновників». Таким чином, будь-які дії депутатів з прийняття рішень місцевими радами будуть недієздатними без їх виконання через відповідні виконавчі органи, а по суті – без чиновників, які ці рішення втілюватимуть в життя. Застосований законодавцем до місцевого самоврядування принцип розподілу повноважень свідчить про своєрідну подібність відносин «рада – голова – виконавчий комітет» з аналогічною системою державно-владних відносин «Верховна Рада – Президент – Кабінет Міністрів (уряд)».

Тому особи, обрані депутатами, мають усвідомити своє спеціалізоване місце в системі місцевого самоврядування України, яке зводиться до реалізації лише представницької влади у відповідній раді. Адже система стримувань і противаг у місцевому самоврядуванні України побудована таким чином, що представницька влада хоч і належить депутатам місцевих рад, проте реальні виконавчі та розпорядчі владні повноваження реалізуються виключно через виконавчі органи місцевого самоврядування із сільським, селищним, міським головою на чолі. І навпаки, реалізовувати свої виконавчі повноваження чиновники не можуть без згоди місцевої ради, наділеної законом виключними повноваженнями, у формі рішень, які ухвалюються її депутатами. Доповнивши ці відносини розпорядчими повноваженнями, якими наділені сільські, селищні, міські голови, ми отримуємо «триалістичну» модель місцевого самоврядування України [7, с. 258].

Якщо врахувати, що депутат наділений правом направляти депутатські звернення та запити, які згідно із законом, по суті, є вимогами депутата місцевої ради (право депутата вимагати вчинити певні дії, усунути порушення законності, захистити права виборців тощо), то вся сутність повноважень депутата місцевої ради зводиться до формули: «Депутат має право вимагати, але не управляти». Підтвердженням обмеженості

повноважень депутата діяльністю в межах тільки відповідної місцевої ради свідчить також судова практика, а саме відсутність у місцевих депутатів права звертатись до суду з метою оскарження неправомірних рішень ради, її органів чи посадових осіб. Так, Верховний Суд дійшов висновку, що депутат ради законодавчо не наділений правом здійснювати представництво інтересів територіальної громади в судах. Нормами чинного законодавства для депутата встановлений особливий спосіб впливу як на прийняття рішень органом місцевого самоврядування, так і на життя мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Таким чином, депутат місцевої ради не уповноважений представляти в судах інтереси такої ради або інтереси виборців інакше, ніж поза відносинами представництва [8].

Щоб хоч якось «компенсувати» законодавчу прогалину в цьому питанні, депутати «підсилюють» свої можливості окремим фінансовим ресурсом – так званім депутатським фондом. Депутатський фонд – це кошти, передбачені в місцевому бюджеті, що мають бути розподілені між усіма депутатами ради з метою виконання ними депутатських повноважень. Рішення про утворення депутатського фонду приймається місцевою радою, яка і затверджує відповідну програму, порядок отримання і використання коштів. Зазвичай кошти з депутатського фонду виділяються на здійснення поточних ремонтів приміщень бюджетних установ соціально-культурної сфери, благоустрій парків, скверів, озеленення та освітлення вулиць, надання матеріальної допомоги громадянам, які опинилися у скрутному становищі та потрапили у надзвичайну ситуацію (пожежа, пограбування, затоплення, інше стихійне лихо, операція, лікування тощо). Хоча українське законодавство не забороняє створення депутатських фондів, функціонування яких має багато позитивних моментів, в Україні ця практика не дуже поширена і вона має місце здебільшого у великих містах [5, с. 104-105]. На нашу думку, існування такого фінансового ресурсу, як депутатський фонд, є також певним інструментом досягнення лояльності депутатів з боку сільських, селищних, міських голів, які законодавчо є розпорядниками бюджетних коштів. Але це також єдиний інструмент, за допомогою якого депутат має здатність безпосередньо «щось зробити» для своїх виборців.

Також, на наше переконання, не можна не погодитися з думкою О.В. Чернецької щодо доцільності надання можливості місцевим радам обирати депутатів на посади голів постійних комісій на постійній основі

[3, с. 127]. Така можливість нині передбачена в обласних, Київській та Севастопольській міських радах для голів постійних комісій з питань бюджету, а також для голів постійних комісій Верховної Ради Автономної Республіки Крим. В умовах істотного укрупнення територіальних громад шляхом адміністративно-територіальної реформи та децентралізації, обсяги місцевих бюджетів та повноважень місцевих рад ОТГ у сфері земельно-майнових відносин та містобудування неухильно збільшуються, а професійність та компетентність депутатів зазвичай залишається на вкрай низькому рівні. Голови постійних комісій місцевих рад є ключовими особами, на яких покладено питання як організації діяльності самих постійних комісій, так і реалізації повноважень цих комісій з контролю за виконанням рішень ради, а також виконавчого комітету. При цьому варто передбачити в цьому питанні саме можливість, а не обов'язок місцевих рад обирати голів постійних комісій на постійній основі, поклавши вирішення цього питання на самі місцеві ради як у процесі організації здійснення їхньої діяльності після місцевих виборів, так і протягом їхньої п'ятирічної каденції.

### Висновки

Таким чином, підсумовуючи все зазначене, можна дійти висновку, що депутати місцевих рад – це виборні громадські діячі місцевого самоврядування, наділені представницькою владою у межах повноважень відповідної ради ухвалювати рішення та представницькими повноваженнями в обсязі, необхідному для ефективної діяльності як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу, так і члена відповідної місцевої ради.

Законодавцю варто було би «підсилити» обсяг представницьких повноважень депутатів місцевих рад, надавши їм право звертатись до суду задля захисту інтересів як своїх виборців, так і своїх депутатських прав. У перспективі це питання можна було б вирішити шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад». А також надати можливість місцевим радам обирати зі свого складу депутатів на посади голів постійних комісій на оплатній постійній основі шляхом внесення змін до другого речення пункту 13 статті 47 Закону України

«Про місцеве самоврядування в Україні», виклавши його у новій редакції: «За рішенням рад голови постійних комісій можуть працювати в раді на постійній основі». Таким чином, кожна місцева рада ОТГ мала б змогу, керуючись власною доцільністю та фінансовими можливостями, сприяти більш ефективній професійній діяльності депутатів, обраних на виборні посади голів постійних комісій, організації фахової депутатської діяльності з розгляду та ухваленню рішень місцевих рад, а також здійсненню контролю за їх реалізацією.

### Список використаних джерел:

1. Ганзюк К., Нікітенко С. Пропозиції до політики щодо врегулювання статусу депутата місцевої ради. USAID. 2017. URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/DeputyPolicy.pdf> (дата звернення: 01.02.2021).
2. Депутат. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 2 : Д–Й. 744 с. URL: <https://cyclop.com.ua/content/view/1038/58/1/9/#9882> (дата звернення: 01.02.2021).
3. Чернецька О.В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України : монографія. Київ : Видавничий дім «Скіф», КНТ, 2008. 144 с.
4. Мандат депутатський. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.] Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998–2004. URL: [https://leksika.com.ua/18540516/legal/mandat\\_deputatskiy](https://leksika.com.ua/18540516/legal/mandat_deputatskiy) (дата звернення: 01.02.2021).
5. Чого не знає депутат? *Інститут Політичної Освіти*. Київ, 2019. 108 с. URL: [http://ipro.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/чого\\_не\\_знає\\_депутат.pdf](http://ipro.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/чого_не_знає_депутат.pdf) (дата звернення: 01.02.2021).
6. Назаренко С.В. Щодо статусу депутатів місцевих рад: конституційно-правовий аспект. *Університетські наукові записки*. Хмельницький, 2007. № 4 (24). С. 55-61 URL: <http://univer.km.ua/visnyk/1415.pdf> (дата звернення: 01.02.2021).
7. Кондрацька Н. М. Основні системи і моделі місцевого самоврядування як різновиди системно-структурної організації муніципальної влади. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2015. Вип. 20. С. 257-261. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPR\\_2015\\_20\\_63](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPR_2015_20_63) (дата звернення: 01.02.2021).
8. Постанова Верховного Суду від 22 жовтня 2020 року у справі № 359/630/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92363057> (дата звернення: 01.02.2021).

**Yurii Maksymenko. Status and powers of deputies of local councils**

*The article examines the status and powers of deputies of local councils in terms of the application of the mechanism of checks and balances in the system of local self-government of Ukraine. The research is devoted to the characteristics of the place and role played by local deputies both within the representative body of local self-government (council) and in relations with executive bodies of local self-government and village, settlement, city mayors. The list of basic and additional rights of deputies of local councils, their main responsibilities is given, the scope of deputy powers is determined, an example of realization of these powers from judicial practice is given on the basis of the relevant decision of the Supreme Court. In order to reveal the essence of the status of deputies in local self-government, the powers of local deputies are studied separately from the powers of local councils and a practical formula is given that best characterizes the status of deputies of local councils in the system of local self-government of Ukraine. As a result, based on the achievements of legal scholars and their own research on the subject of local self-government of Ukraine, the definition of the concept of a local council deputy as an elected public figure of local self-government, endowed with representative power effective activity as a representative of the interests of the voters of his constituency and a member of the relevant local council. It is proposed to expand certain possibilities of deputies for their more effective activity as representatives of voters, by legislatively giving the right to go to court to protect the interests of both their voters and their parliamentary rights, as well as members of representative councils in local self-government of Ukraine, from among the deputies of the chairmen of the standing commissions on a permanent basis. In this way, deputies of local councils will be able to more effectively exercise their representative powers granted by territorial communities by electing them in local elections, both before voters and as members of representative bodies of local self-government (councils).*

**Key words:** deputy mandate, legal status of elected representatives of territorial communities, representative (deputy) powers, system of checks and balances, representative bodies of local self-government (councils).

