

Садикова Є.О.

Депутатська діяльність в органах місцевого самоврядування: юридичний і творчий підходи

Проведено аналіз політико-правових засад здійснення депутатської діяльності представників територіальної громади в складі органів місцевого самоврядування. Доведено, що правове забезпечення діяльності депутатського складу органів місцевого самоврядування регулюється чинним законодавством України, а також внутрішніми документами відповідних органів самоврядування, які повинні бути скореговані відповідно до вимог часу. Здійснено порівняльний аналіз політико-правових засад депутатської діяльності представників Одеської, Дніпропетровської та Львівської областей, який довів, що зазначені міські ради забезпечують право місцевих обранців виконувати свої обов'язки через членство в депутатських комісіях, фракціях, групах тощо.

Ключові слова: депутат, статус депутата міської ради, депутатська діяльність, місцеве самоврядування, депутатські запити, політична влада.

Проведен аналіз політико-правових принципів здійснення депутатської діяльності представників територіальної громади в складі органів місцевого самоуправління. Указано, що правове забезпечення діяльності депутатського складу органів місцевого самоуправління регулюється діючим законодавством України, а також внутрішніми документами відповідних органів самоуправління, які повинні бути скореговані відповідно до вимог часу. Здійснено порівняльний аналіз політико-правових засад депутатської діяльності представників Одеської, Дніпропетровської та Львівської областей, який довів, що зазначені міські ради забезпечують право місцевих обранців виконувати свої обов'язки через членство в депутатських комісіях, фракціях, групах тощо.

соответственно требованиям времени. Представленный сравнительный анализ политико-правовых принципов депутатской деятельности представителей Одесской, Днепропетровской и Львовской областей показал, что данные городские советы обеспечивают право местных избранных исполнять свои обязанности через членство в депутатских комиссиях, фракциях, группах и т. д.

Ключевые слова: депутат, статус депутата городского совета, депутатская деятельность, местное самоуправление, депутатские запросы, политическая власть.

The analysis of political-law principles of realization of deputy activity of representatives of territorial mass is conducted in composition the organs of local self-government. It is shown that the legal providing of activity of deputy composition of organs of local self-government is regulated by the current legislation of Ukraine, and also internal documents of corresponding organs of self-government, that must be adjusted according to the requirements of time. Presented comparative analysis of political-law principles of deputy activity of representatives Odesa, Dnepropetrovsk and Lviv areas showed that they provide a right for local elects to carry out the duties through membership in deputy commissions, factions, groups and so on.

Key words: deputy, status of deputy of town council, deputy activity, local self-government, deputy queries, political power.

УДК 352.077+324+321.02

Садикова Є.О.,
кандидат політичних наук,
викладач кафедри політичних наук
і права
ДЗ «Південноукраїнський національний
педагогічний університет
імені К.Д. Ушинського»

Система місцевого самоврядування передбачає, що головними носіями самоврядних повноважень виступають представницькі органи влади. Вони є сукупністю фізичних осіб, наділених спеціальним статусом (статусом депутата місцевої ради), і покликані виконувати завдання й функції місцевого самоврядування.

Статус депутата місцевої ради – це «набір додаткових прав і можливостей, а також обов'язків, що відрізняють депутата як обраного виборцями представника від інших виборців, які його обрали таким представником. Інакше кажучи, виборці наділяють додатковими повноваженнями, можливостями, правами одного з-поміж себе для того, щоб він представляв їхні інтереси» [1, с. 42].

Український дослідник Б. Руснак вважає, що розглядаючи питання статусу депутата ради, варто визначити два основних підходи до фактичного використання мандату: «юридичний аспект» і «творчий підхід». «Важливо враховувати, що жодна теоретична підготовка не може замінити практичного використання як законодавства, так і реалізації ідей і задумів у статусі депутата. Так, знання чинного законодавства, безумовно, є основою для реалізації

лізації депутатом своїх задумів і побажань виборців, але цього недостатньо; другий момент є не менш важливим – повсякденна практика» [2, с. 84].

Навіть з юридичного погляду депутат, який буде спиратися у своїй роботі виключно на Закон «Про статус депутата місцевої ради», буде слабшим, ніж той, який використовуватиме всю наявну чинну базу законодавства: кодекси, інші закони, підзаконні нормативні акти тощо. Не обов'язково бути юристом, щоб бути гарним депутатом, важливо просто бути послідовним, наполягати на розв'язанні проблем правовим шляхом і проявляти не тільки на словах, але й у діях бажання слідувати букві закону.

Статус обраних представників – депутатів місцевих рад – визначається Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про статус депутатів місцевих рад», в яких закріплюються принципи мандату депутата місцевої ради, його права й обов'язки, гарантії депутатської діяльності тощо. Досить цікавим питанням є гарантування місцевим депутатам їх статусу, функцій і свободи депутатської діяльності в системі місцевого самоврядування в Україні та в усій системі влади в державі.

Так, у період існування СРСР вважалося, що гарантії депутатської діяльності – це сукупність умов і засобів, які сприяють реальному здійсненню депутатських повноважень. При цьому ці гарантії розділялися на загальні й спеціальні. До останніх належали закріплені в правових актах умови й засоби, які спеціально призначалися для забезпечення реального здійснення депутатських повноважень. Ці гарантії умовно підрозділялися на чотири групи: соціально-економічні, політичні, організаційні, включаючи депутатську недоторканність [3, с. 89–92]. Нині також є різні підходи до трактування сутності зазначених вище гарантій [4]. Такі гарантії являють собою правові засоби забезпечення діяльності депутата, які встановлені як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. «Цільове призначення цих гарантій полягає в тому, щоб забезпечити організаційну та матеріально-фінансову самостійність органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, а також захист прав місцевого самоврядування та створення сприятливих умов для їх повнішої реалізації» [5, с. 65]. Аналіз різних підходів до цього питання дозволяє виокремити такі групи гарантій депутатської діяльності в Україні: політичні (припускають наявність політичної волі здійснювати й підтримувати розвиток місцевого самоврядування), економічні; організаційні; виховні; правові гарантії [6]. Однак у цьому контексті зовсім не враховується така основна фігура, як депутат, який поєднує органи місцевого самоврядування з виборцями й територіальною громадою, і тому саме його гарантії є визначальними.

Процедурно чинним законодавством України передбачено, що «повноваження депутата місцевої ради починаються з дня відкриття першої сесії відповідної ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів відповідною територіальною виборчою комісією й закінчуються в день відкриття першої сесії цієї ради нового скликання, крім передбачених законом випадків дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради або ради, до складу якої його обрано. Повноваження депутата місцевої ради, обраного замість того депутата, який вибув, або на повторних виборах, починаються з дня заслуховування на черговому після виборів депутата місцевої ради пленарному засіданні відповідної місцевої ради повідомлення територіальної виборчої комісії про підсумки виборів. Інформація про підсумки виборів доводиться територіальною виборчою комісією до відома відповідної місцевої ради. Спори щодо набуття повноважень депутатів місцевої ради вирішуються судом» [7, с. 315].

Передбачене чинним законодавством і дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради за наявності підстав, засвідчених офіційними документами, без прийняття рішення відповідної ради (наприклад, у разі його відкликання виборцями у встановленому Законом порядку;

припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України тощо).

Спори щодо дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради вирішуються судом. У разі дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради вибори проводяться відповідно до Закону України «Про місцеві вибори». Крім того, депутати міської, районної й обласної рад можуть звертатися із запитом до голови місцевої державної адміністрації з метою розв'язання певних проблем, надання офіційного пояснення з того чи іншого питання тощо [8]. Варто зауважити, що законодавство не встановлює єдиних процедурних норм, за якими депутат подає запит, а рада його приймає. Зазначено тільки, що письмову відповідь на запит потрібно дати протягом того терміну, який встановить рада.

Запити депутатів місцевих рад можуть відігравати вагомий роль у житті громади, бо відбивають позицію не одного депутата, а всієї ради. Місцева рада виконує низку установчих і господарських функцій у межах певної території. Тому керівники підприємств і посадові особи органів влади просто змушені детально розглядати депутатські запити [9, с. 405]. Завдяки публічності процедури депутат, який подає запит, може успішно вирішувати питання, які висують перед ним виборці.

Найбільш детально в чинному законодавстві України визначене питання взаємовідносин депутата місцевої ради й виборця. У ст. 11 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» указано, що «депутат відповідальний перед виборцями свого виборчого округу й підзвітний їм». Зв'язок депутата з виборцями забезпечують кілька механізмів: розгляд звернень виборців; виконання доручень виборців; особистий прийом виборців; періодичне інформування виборців про свою діяльність; звітування перед виборцями [10, с. 406]. Депутату місцевої ради, так само, як народному депутату України, кожний виборець може подати особисту пропозицію, заяву чи скаргу.

Іншою важливою формою зв'язку депутата з виборцями є виконання доручень виборців. У ст. 17 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» визначено, що в країні діє інститут доручень виборців. Обговоривши це питання, рада або відповідний орган ради приймає відповідне рішення й повідомляє про нього депутату та громаді [11].

Інститут доручень – це нова форма зв'язку депутата з виборцями, яку запроваджено Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» у липні 2002 р. на зміну наказам виборців. Раніше виборці могли давати доручення (накази) лише майбутнім депутатам і тільки під час виборчої кампанії. Тепер вирішення певних питань виборці можуть покладати на свого депутата протягом усього терміну дії його повноважень. У наведеному Законі передбачена відповідальність депутата місцевої ради перед виборцями, зокрема

визначається конкретний механізм – процедура відкликання (ст. 1) та підстави для її реалізації.

У той же час проблемним, на думку автора статті, є сам механізм відкликання депутата й суперечливість норм закону у зв'язку з прийняттям змін до Конституції України, у яких ідеться про запровадження пропорційної виборчої системи. Тому найближчим часом, напевно, знову буде переглянутий закон про статус депутатів місцевих рад із метою більш ефективного механізму впливу на представників у раді.

Згідно з чинним законодавством України вся інформація про кількість і склад депутатських груп у місцевій раді будь-якого рівня повинна відобразитися на офіційному сайті відповідної місцевої ради. Автором було проаналізовано три ради VII скликання – Одеська, Дніпропетровська та Львівська – на предмет забезпечення депутатської діяльності шляхом роботи депутатських постійних комісій і фракцій.

Зазначимо, що загальна кількість депутатів міських рад у всіх трьох містах України однакова

й дорівнює 64 особи. Назви постійних комісій і їх персональний склад затверджуються рішенням сесії відповідної міської ради та відображають основні й пріоритетні напрямки роботи місцевого органу самоврядування, що потребують удосконалення шляхом прийняття рішень депутатським корпусом міської ради.

Депутатська група може бути утворена в будь-який час протягом строку повноважень ради цього скликання за рішенням зборів депутатів місцевої ради, які виявили бажання увійти до її складу. До складу депутатської групи має входити не менш як 3 депутата місцевої ради. Як видно з інформації, наведеної в таблицях 1–3, усі три міські ради дотримали цю вимогу. Львівська міська рада пішла шляхом запровадження більшої кількості депутатських постійних комісій, ніж Одеська та Дніпропетровська, що мають у складі дві комісії, до яких входять лише три депутати.

Депутати зі складу депутатської групи обирають особу, яка її очолює. Організація діяльності депу-

Таблиця 1

Склад постійних комісій Дніпропетровської міської ради VII скликання

№ з/п	Назва комісії	Кількість депутатів
1.	3 питань бюджету, фінансів і місцевого самоврядування	9
2.	3 питань житлово-комунального та дорожнього господарства	6
3.	3 питань архітектури, містобудування та земельних відносин	8
4.	3 питань освіти, культури, молоді та спорту	5
5.	3 питань транспорту, зв'язку й екології	7
6.	3 питань комунальної власності, енергозбереження та законності	6
7.	3 питань етики, материнства, дитинства та партнерських стосунків	10
8.	3 питань охорони здоров'я, соціального захисту населення та міжнародних зв'язків	5
9.	3 питань промисловості, підприємництва й торгівлі	6

Дніпропетровська міська рада. Офіційний Інтернет-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dniprorada.gov.ua/postijni-komisii>.

Таблиця 2

Склад постійних комісій Одеської міської ради VII скликання

№ з/п	Назва комісії	Кількість депутатів
1.	3 питань планування бюджету та фінансів	6
2.	3 питань комунальної власності	6
3.	3 питань економічної, інвестиційної політики, торгівлі, міжнародних відносин та інформаційних технологій	6
4.	3 питань транспорту, дорожнього господарства, зв'язку та морегосподарського комплексу	5
5.	3 питань планування забудови території, міського дизайну й архітектури	6
6.	3 питань житлово-комунального господарства, екології та надзвичайних ситуацій	6
7.	3 питань законності, депутатської етики та реалізації державно-регуляторної політики	5
8.	3 питань охорони здоров'я	5
9.	3 питань освіти, спорту, культури й туризму	6

Одеська міська рада. Офіційний сайт міста Одеса [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://omr.gov.ua/council/commissions/>.

татських груп визначається відповідною місцевою радою, яка сприяє діяльності зареєстрованих нею депутатських груп, координує їх роботу й може заслуховувати повідомлення про їхню діяльність. Як засвідчив аналіз складу постійних комісій трьох міських рад, що досліджуються, найбільш популярними та численними є комісії з питань фінансів і бюджету, що виправдано місцем фінансового складника в здійсненні місцевого самоврядування загалом, а також можливістю депутатів впливати на розподіл місцевих фінансів, зокрема й з урахуванням приватного бізнес-інтересу. Також традиційно популярними серед депутатів є комісії з питань комунальної власності та земельних відносин, які дозволяють депутатам впливати на відчуження майна, землі й інших об'єктів комунальної власності.

Депутати місцевої ради на основі єдності поглядів або партійного членства можуть об'єднуватися в депутатські фракції кількістю не менше трьох депутатів у сільській, селищній і п'яти в районній, міській, районній у місті, обласній рада. До складу депутатських фракцій можуть входити також позапартійні депутати місцевої ради, які підтримують політичну спрямованість фракцій.

Порядок вступу до фракції та виходу з неї визначається самою фракцією. Депутат місцевої ради може входити до складу лише однієї фракції. Рішення про об'єднання депутатів у фракцію доводиться до відома депутатів місцевої ради головуючим на пленарному засіданні ради.

Організація діяльності депутатських груп і фракцій покладається на відповідного сільського, селищного, міського голову, голову відповідної місцевої ради. Інші питання створення та діяльності депутатських груп і фракцій визначаються регламентом місцевої ради.

Депутатські групи, фракції мають право: на пропорційне представництво в постійних і тимчасових комісіях ради; попередньо обговорювати кандидатури посадових осіб, яких обирає, призначає чи затверджує рада; на гарантований виступ свого представника на пленарному засіданні ради з кожного питання порядку денного сесії ради; об'єднувати зусилля з іншими групами, фракціями для створення більшості в раді чи опозиції; здійснювати інші права, передбачені законами України.

Отже, проведений аналіз політико-правових засад здійснення депутатської діяльності пред-

Таблиця 3

Склад постійних комісій Львівської міської ради VII скликання

№ з/п	Назва комісії	Кількість депутатів
1.	3 питань екології та природокористування	3
2.	3 питань культури, молодіжної політики та спорту	4
3.	3 питань комунальної власності	7
4.	3 питань інженерного господарства, транспорту, зв'язку та житлової політики	10
5.	3 питань землекористування	6
6.	3 питань фінансів і планування бюджету	10
7.	3 питань архітектури, містобудування й охорони історичного середовища	7
8.	3 питань гуманітарної політики	9
9.	3 питань конкурентоспроможності, сталого розвитку та підприємництва	4
10.	3 питань законності, депутатської діяльності та свободи слова	3

Львівська міська рада. Офіційний Інтернет-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.lvivrada.gov.ua/deputaty/frakcii-ta-grupy>.

Таблиця 4

Склад фракцій Дніпропетровської міської ради VII скликання

№ з/п	Назва фракції	Кількість депутатів	
		Усього	Жінок
1.	«Опозиційний блок»	16	6
2.	«УКРОП»	21	4
3.	«Громадська сила»	7	1
4.	«Об'єднання «Самопоміч»	5	-
5.	«Солідарність»	6	-
6.	Позафракційні	9	3

Дніпропетровська міська рада. Офіційний Інтернет-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dniprorada.gov.ua/frakcii>.

Таблиця 5

Склад фракцій Одеської міської ради VII скликання

№ з/п	Назва фракції	Кількість депутатів	
		Усього	Жінок
1.	«Довіряй ділам»	27	6
2.	«Солідарність»	12	4
3.	Опозиційний блок	12	3
4.	Українська морська партія Сергія Ківалова	6	1
5.	«Об'єднання «Самопоміч»	5	1
6.	Позафракційні	2	-

Одеська міська рада. Офіційний сайт міста Одеса [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://omr.gov.ua/council/groups/>.

Таблиця 6

Склад фракцій Львівської міської ради VII скликання

№ п/п	Назва фракції	Кількість депутатів	
		Усього	Жінок
1.	«Свобода»	8	1
2.	Громадянський рух «Народний контроль»	6	2
3.	Політична партія «Українська галицька партія»	4	1
4.	Політична партія «Громадянська позиція»	6	1
5.	«УКРОП»	5	-
6.	«Об'єднання «Самопоміч»	24	11
7.	«Солідарність»	10	1

Львівська міська рада. Офіційний Інтернет-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.lvivrada.gov.ua/deputaty/frakcii-ta-grupu>.

ставників територіальної громади в складі органів місцевого самоврядування дозволяє сформулювати деякі висновки.

Правове забезпечення діяльності депутатського складу органів місцевого самоврядування регулюється чинним законодавством України, а також внутрішніми документами відповідних органів самоврядування. Аналіз політико-правових засад депутатської діяльності представників Одеської, Дніпропетровської та Львівської областей довів, що всі зазначені міські ради дотримуються вимог чинного законодавства та забезпечують право місцевих обранців виконувати свої обов'язки через членство в депутатських комісіях, фракціях, групах тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Странніков А. Що має знати депутат місцевої ради / А. Странніков, Л. Грицак, О. Солонтай та ін. – Книга 1. – К. : Інститут Політичної Освіти, 2010. – 116 с.
2. Руснак Б. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика. Посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів / Б. Руснак. – Одеса, 2011. – 536 с.
3. Фрицкий О. Местные советы народных депутатов и управление: организационно-правовые проблемы: [монография] / О. Фрицкий. – К., 1977. – 237 с.

4. Актуальні питання системи гарантій депутатів місцевих рад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://book.net/index.php?p=article&id=10876>.

5. Батанов О. Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах у контексті муніципальної реформи в Україні / О. Батанов // Юридичний вісник. – 2014. – № 4. – С. 64–69.

6. Актуальні питання системи гарантій депутатів місцевих рад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://book.net/index.php?p=article&id=10876>.

7. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://book.net/index.php?p=article&id=10876>.

8. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України № 93-IV від 11.07.2002 р. (зі змін та доповн., від 04.02.2016 р. № 995 – VIII) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

9. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

10. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

11. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України № 93-IV від 11.07.2002 р. (зі змін та доповн., від 04.02.2016 р. № 995 – VIII) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.