

I. В. Козачок

ORCID ID: 0000-0003-0789-3334

аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права  
юридичного факультету  
Сумського національного аграрного університету

## ПАРАДИГМИ КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ

*Місцеве самоврядування невід’ємна складова частина демократичного державного устрою. Місцеву раду формують депутати, як представники спільних інтересів мешканців громади. Саме від депутатів мешканці громад очікують діяльності, спрямованої на благо всієї громади. Неактивна громадянська позиція, безініціативність та недостатність знань стає результатом переміщення всієї влади безпосередньо голові. За таких умов виникає загроза безконтрольності в діяльності голови територіальної громади і керованого ним апарату ради. Аналіз наявних правових основ реалізації контрольної функції суб’єкта місцевого самоврядування – депутата місцевої ради, під час виконання ним своїх повноважень, окреслення проблем та правових прогалів під час організації процесу його діяльності – тема цієї статті. Депутат є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їхніх громад. Прав і повноважень у депутата місцевої ради чимало, однак неналежна чіткість національного законодавства не сприяє повною мірою їхній реалізації на практиці. Можливість здійснення депутатом місцевої ради функцій контролю можуть визначити локальні документи, зокрема регламент місцевої ради, рішення, що стосуються порядку управління комунальним майном. Водночас такі документи не достатньою мірою зможуть визначити належну кількість важелів впливу на стосунки з іншими суб’єктами господарювання, представницькими органами влади, підприємствами та посадовими особами системи органу місцевого самоврядування, що функціонують та здійснюють господарську діяльність на території громади. Отже, наявне нормативно-правове підґрунтя процесу децентралізації місцевого самоврядування не містить в достатній кількості алгоритму дій під час реалізації функції контролю як органом місцевого самоврядування, так і представниками громади – депутатами, тому нагальною потребою сьогодення є створення нової або внесення змін до вже наявної правової бази, яка б містила покрокову інструкцію реалізації повноважень, прав та обов’язків представників інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, контроль, депутат, територіальна громада.*

**Постановка проблеми.** Місцеве самоврядування є невід’ємною складовою частиною демократичного державного устрою. Ефективність місцевої ради, рівень її відкритості, прозорості та відповідальності залежить, серед іншого, від депутатів цієї ради. Нині це питання набуває особливого значення, оскільки в Україні відбувається процес децентралізації, унаслідок чого утворено принципово нові місцеві ради. Замість сільської чи селищної ради, повноваження яких поширювалися на територію, обмежену одним населеним пунктом, з бюджетом, який не покривав повною мірою всіх видатків та потреб громади, утворено сільські, селищні та міські об’єднані громади з досить значним обсягом

владних повноважень і обов’язків, солідними фінансовими надходженнями.

Раду формують депутати, як представники спільних інтересів мешканців громади. Саме від депутатів мешканці громад очікують діяльності, спрямованої на благо всієї громади. Проте не завжди депутати проявляють активну громадянську позицію, не досить ініціативні, не досить знають свої права й обов’язки, наслідком такої ситуації може стати переміщення всієї влади безпосередньо голові. За таких умов виникає загроза безконтрольності в діяльності голови територіальної громади і керованого ним апарату ради.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Контроль як невід’ємну складову частину

управління вивчали багато науковців. Проте майже всі дослідники та практики приділяють увагу державному контролю, рідше – контролю в органах місцевого самоврядування, майже зовсім відсутні праці з дослідження правових основ для контролю суб'єктами муніципальної влади. Так, окремі питання контролю в органах місцевого самоврядування розглядаються у працях таких відомих вітчизняних науковців та практиків, як В. Борденюк, О. Гриценко, М. Пухтинський, В. Кравченко, О. Сушинський, В. Удовиченко, Ю. Шаров та інші.

О. Сушинський зауважує, що в законодавстві мають бути чітко прописані норми впливу на міського голову в разі неякісного виконання ним своїх функцій та повноважень, а також на орган місцевого самоврядування загалом у разі неякісної його роботи. Неналежне виконання чи невиконання повноважень органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами повинно передбачати відповідні санкції [10, с. 310].

В. Борденюк акцентує, що органи місцевого самоврядування виступають у межах своїх повноважень повноцінними суб'єктами контролю. Його сутність, мета і завдання випливають насамперед із соціально-політичного призначення місцевого самоврядування в Україні як гарантованого державою права і реальної здатності територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [2, с. 468–469].

**Мета статті.** Головним задумом публікації є аналіз наявних правових основ реалізації контрольної функції суб'єкта місцевого самоврядування – депутата місцевої ради, під час виконання ним своїх повноважень. Окреслення проблем та правових прогалин під час організації процесу його діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради визначається Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законом України «Про статус депутатів місцевих рад». Останній встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради [8, с. 1–3].

Конституція України визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єд-

нання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3, с. 35–36].

Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» визначено основні принципові моменти статусу депутата місцевої ради. Зокрема, депутат є виборною особою, який відповідно до Конституції України та Виборчого кодексу України обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Депутат є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їхніх громад; поєднує депутатську діяльність із виконанням виробничих або службових обов'язків; є повноважним і рівноправним членом відповідної ради – представницького органу місцевого самоврядування; не може використовувати свій депутатський мандат у цілях, не пов'язаних із депутатською діяльністю; не може мати іншого представницького мандата; як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та член ради, здійснюючи депутатські повноваження, повинен дотримуватися правил депутатської етики. Депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної в місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їхніх виконавчих органах і апараті [8, с. 5–9].

Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їхні доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування. Отже, депутат наділяється всією повнотою прав, необхідних для забезпечення його реальної участі в діяльності ради та її органів.

Прав і повноважень у депутата місцевої ради чимало, однак неналежна чіткість національного законодавства не сприяє повною мірою їхній реалізації на практиці.

Так, ст. 143 Конституції України визначено, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їхніх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їхньою діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [3, с. 27]. У ст. 327 Цивільного кодексу України повторено цю конституційну норму щодо здійснення управління майном, що перебуває в комунальній власності, безпосередньо територіальною громадою й утвореними нею органами місцевого самоврядування [11, с. 31].

Отже, депутат як повноважний і рівноправний член відповідної ради – представницького органу місцевого самоврядування, зобов'язаний, серед іншого, виконувати управлінські та контрольні функції, у даному разі щодо управління майном.

Проте жодний нормативно-правовий акт не розкриває механізмів здійснення таких повноважень.

Так, здійснення функцій контролю будь-яким суб'єктом упорядковано низкою нормативно-правових актів.

Наприклад, реалізація державного фінансового контролю впорядкована Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», Порядком проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550 [5, с. 159].

Правові й організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду / контролю у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду / контролю, їхніх посадових осіб, права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду / контролю визначені Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Отже, виконання депутатом місцевої ради діяльності з управління комунальним майном, здійснення ним функцій контролю може визначити регламент місцевої ради, також рішення, що стосуються порядку управління комунальним майном. У таких локальних документах варто більш детально описати права депутатів, конкретизувати їхній зміст та визначити способи їхньої реалізації.

Трапляється, що проєкт регламенту ради ухвалюється депутатами без прочитання чи обговорення. В окремих місцевих радах регламент не працює, оскільки затверджений нашвидкуруч. Також причинами неробочого регламенту може бути низька якість документа, його перенасиченість загальними фразами і нечіткими формулюваннями, що і призводить до його неефективності.

Розглянемо приклад основних сегментів, які доцільно включити в регламент місцевої ради.

Зокрема, регламент роботи місцевої ради має містити:

1. Загальні положення, у яких висвітлено вимоги порядку формування ради, правові засади організаційної роботи ради, місце проведення, мову ведення пленарних засідань, відкритість і гласність у роботі ради.

2. Основні принципи діяльності ради, які передбачають порядок діяльності депутата, депутатських груп та фракцій, форми реалізації депутатами своїх повноважень

Так, до цього розділу можуть входити такі положення, як строки повноважень депутата, його права й обов'язки, засади дострокового припинення повноважень депутата, дотримання депутатами ради дисципліни та норм депутатської етики на пленарних засіданнях ради, правила поведінки та норм етики промовцями та запрошеними на пленарних засіданнях, порядок формування (утворення) депутатських груп та фракцій, їх реєстрації, припинення діяльності, права депутатських груп та фракцій, утворення, статус та діяльність погоджувальної ради, вимоги щодо участі в сесіях ради та засіданнях, утворених нею органів, правовий зміст депутатського звернення, депутатського запиту, депутатського запитання, оформлення та виконання доручень виборців, вимоги щодо забезпечення діяльності депутатів ради, правовий статус помічників-консультантів депутатів.

3. Статус посадових осіб, що визначає порядок обрання голови ради, першого заступника та заступника голови ради, їхні повноваження, права й обов'язки, вимоги щодо припинення

повноважень голови ради, його першого заступника та заступника.

4. Правові основи діяльності органів ради, що може включати загальні вимоги щодо створення та функціонування постійних комісій ради, вимоги стосовно їхнього складу, призначення та припинення повноважень голови, заступника та секретаря постійної комісії. Також у даному розділі доцільно визначити повноваження та права постійних комісій, порядок засідання комісії та порядок спільних засідань комісій. Органами ради також є загальні збори депутатів, тимчасові контрольні комісії, президія ради та виконавчий апарат ради. Тож, регламент роботи місцевої ради має визначити організаційні та правові основи діяльності і цих органів.

5. Порядок організації роботи ради, що має визначити планування її роботи, вимоги щодо підготовки питань на сесію та їх попередній розгляд, правила проведення сесії ради, її пленарних засідань, обговорення питань та голосування на цих засіданнях, регуляторну діяльність ради, вимоги щодо запобігання корупції, порядок розгляду електронних петицій

6. Прикінцеві положення, які формулюють поняття, що стосуються набрання чинності регламентом, забезпечення його дотримання, випадки, які допускають відхилення від норм регламенту, термін дії регламенту.

**Висновки і пропозиції.** Як бачимо, місцева рада може створити локальний документ, який дозволить уникнути непорозумінь і надасть депутатам можливість зосередитися на вираженні і захисті інтересів відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їхні доручення в межах своїх повноважень.

Коли складають регламент місцевої ради, не можна забувати про його необхідні умови та критерії відповідності Конституції та законам України, зокрема і щодо розподілу повноважень між утвореними органами та посадовими особами; встановлення та деталізації норм практичної реалізації здійснення процедур виконання повноважень ради, її виконавчих органів, посадових осіб, відповідно до законів України, що стосуються питань місцевого самоврядування.

Водночас варто відзначити, що регламент роботи місцевої ради надасть повноваження депутату впливати на процеси організації діяльності ради, впливу на управлінські рішення, що стосуються комунального майна, коштів місцевого бюджету.

Водночас такий документ не зможе достатньою мірою визначити належну кількість важливих впливів на стосунки з іншими суб'єктами господарювання, представницькими органами влади, підприємствами та посадовими особами системи органу місцевого самоврядування, що функціонують та здійснюють господарську діяльність на території громади.

Отже, наявне нормативно-правове підґрунтя процесу децентралізації місцевого самоврядування не містить належної кількості алгоритму дій під час реалізації функції контролю як органом місцевого самоврядування, так і представниками громади – депутатами, тому нагальною потребою сьогодення є створення нової або внесення змін до вже наявної правової бази, яка б містила покрокову інструкцію реалізації повноважень, прав та обов'язків представників інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу.

#### Список використаної літератури:

1. Виборчий кодекс України : Закон України від 19 грудня 2019 р. № 396–IX / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2020. № № 7–9. Ст. 48.
2. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ, 2002. 668 с.
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Дерун Т. Навчальний посібник для депутатів місцевих рад об'єднаних територіальних громад. Асоціація міст України. 2-ге вид. Київ : ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ»», 2017. 164 с.
5. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами : постанова від 20 квітня 2006 р. № 550 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2006. № 16. Ст. 1206.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст.170.
7. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939–XII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 13. Ст. 110.
8. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93–IV / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. Ст. 290.

9. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21 вересня 2006 р. № 185-V / Верховна Рада України. Офіційний вісник України. 2006. № 4. Ст. 2726.
10. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія. Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. 467 с.
11. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № № 40-44. Ст. 356.
- 

**Kozachok I. V. Paradigms of the control function of a local council deputy**

*Local self-government is an integral part of a democratic state system. The local council is formed by deputies as representatives of the common interests of the community's residents. It is from the deputies that the residents of the communities expect activities aimed at the benefit of the whole community. Inactive civic position, lack of initiative and lack of knowledge is the result of the transfer of all power directly to the head. Under such conditions, there is a threat of uncontrollability in the activities of the head of the territorial community and the staff of the council managed by him. The analysis of the existing legal bases of realization of the control function of the subject of local self-government – the deputy of local council, at performance by it of the powers, delineation of problems and legal gaps at the organization of process of its activity – a subject of this article. The deputy is a representative of the interests of the territorial community of the village, settlement, city or their communities. A deputy of a local council has many rights and powers, but the lack of clarity of national legislation does not contribute to their full implementation in practice. The possibility for a deputy of a local council to exercise control functions may be determined by local documents, in particular, the regulations of the local council, decisions concerning the procedure for managing communal property. At the same time, such documents will not be able to sufficiently determine the appropriate number of levers of influence on relations with other business entities, government agencies, enterprises and officials of the local government system that operate and carry out economic activities in the community. Thus, the existing legal basis for the process of decentralization of local self-government does not contain a sufficient number of algorithms for the implementation of the control function of both local government and community representatives – deputies, therefore, there is a need to create a new or amend the legal framework, which would contain instructions on the exercise of powers, rights and responsibilities of the local deputy.*

**Key words:** local self-government, control, deputy, territorial community.