

ІНСТИТУТ ПОЛІТИЧНОЇ ОСВІТИ



**ЯК БУТИ
ЕФЕКТИВНИМ
ДЕПУТАТОМ**

м. Київ
2020 р.

Над виданням працювали експерти Інституту Політичної Освіти:

Андрій Осіпов (автор)
Олександр Солонтай
Андрій Странніков
Любомир Грицак

Автор малюнків

Юрій Римар

Дизайн, верстка, оригінал-макет

Девчич Світлана, Наталія Спица

Коректура

Бачун Лілія

Упорядники

Любомир Грицак
Оксана Музичук

Як бути ефективним депутатом. – Інститут Політичної Освіти. – Київ, 2020. – 64 с.

Програма USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE) – це п'ятирічна програма, що виконується міжнародною організацією Глобал Ком'юнітіз (Global Communities) та фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID). Програма спрямована на посилення місцевого самоврядування та створення кращих умов для розвитку ОТГ, підвищення рівня залученості громадян до прийняття рішень та забезпечення підзвітності та прозорості в громадському управлінні. До консорціуму виконавців програми DOBRE, на чолі з Global Communities, входять: Український кризовий медіа-центр; SocialBoost; Фонд розвитку місцевої демократії (FSLD/FRDL), Малопольська школа державного управління при Краківському університеті економіки (MSAP/UEK), Польща; Національний Демократичний Інститут (NDI).

Програма USAID DOBRE працює в 7 цільових областях: Дніпропетровській, Івано-Франківській, Харківській, Херсонській, Кіровоградській, Миколаївській та Тернопільській. Із червня 2020, Програма розпочала свою роботу ще в трьох областях: Запорізькій, Чернівецькій, та Чернігівській.

Цей посібник став можливим завдяки щирій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст є відповідальністю Глобал Ком'юнітіз (Global Communities) і не обов'язково відображає точку зору USAID чи уряду Сполучених Штатів.

ЗМІСТ

Вступ	4
Глава 1	
Місцева рада як система	6
Глава 2	
Регламент – основний закон ради	16
Глава 3	
Обов'язки депутата	39
Глава 4	
Обов'язки депутата в умовах конфлікту інтересів	54
Глава 5	
Права депутата	56
Післямова	61
Використані нормативно-правові акти та література	62

І якби кожен усвідомив, що держава – це він,
то досі у нас вже була б достойна держава.

Ліна Костенко,

поетеса

ВСТУП

Перед вами посібник, який став своєрідним підсумком реалізації Інститутом Політичної Освіти навчального компоненту програми USAID DOBRE, що передбачав організацію та проведення серії семінарів для депутатів місцевих рад та інших посадових осіб місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) – партнерів програми USAID DOBRE.

Інститут Політичної Освіти вже близько двадцяти років організовує схожі навчання, видає навчальну та методичну літературу, сприяє обміну досвідом депутатів різних рівнів як в Україні, так і за її межами.

Протягом усіх цих років для нас було очевидним, що ефективність місцевої ради та рівень її відкритості, прозорості та відповідальності залежить від освітнього рівня передусім депутатів та сільських, селищних, міських голів.

Це питання набуває особливого значення зараз, оскільки в нашій державі відбувається процес децентралізації, внаслідок чого утворюються принципово нові місцеві ради – місцеві ради ОТГ. Тобто на місці сільських і селищних рад, повноваження яких поширювались на невелику територію і які не мали власного повноцінного бюджету, виникають сільські, міські та селищні ради ОТГ із значним обсягом

владних функцій, обов'язків, вагомими фінансовими надходженнями та видатками. Ця книга містить глави, які розкривають питання організації влади в місцевій раді, сутність та значення її регламенту, обов'язки і права депутатів, особливості статусу та роботи виконавчих комітетів, проведення пленарних засідань і засідань постійних комісій. За нашим переконанням, саме такий виклад покликаний сформулювати цілісний погляд на місцеву владу.

Також книга поєднує в собі знання експертів Інституту Політичної Освіти, які накопичені через дослідження роботи місцевих рад різних областей України та вивчення досвіду іноземних країн.

Маємо переконання, що видання допоможе представникам влади та громадськості ОТГ краще ознайомитися зі своїми правами та обов'язками для того, щоб ефективніше використовувати демократичні інструменти на користь своєї громади.

З повагою
команда Інституту Політичної Освіти

ГЛАВА 1. МІСЦЕВА РАДА ЯК СИСТЕМА

Демократичні інститути не можуть покращуватися самі – їх покращення залежить від нас. Проблема поліпшення демократичних інститутів – це завжди проблема, що стоїть перед особистостями, а не перед інститутами.

Карл Поппер,
філософ, логік і соціолог



Місцеве самоврядування є невід'ємною складовою демократичного державного устрою. Місцева рада – це інститут реалізації права громадян, що проживають на певній території і становлять місцеву громаду, самостійно, а також через своїх представників вирішувати всі питання місцевого значення (створення і функціонування закладів освіти, охорони здоров'я, торгівлі, харчування, транспорту, дорожнього руху, громадської безпеки, розпорядження майном громади тощо).

Раду формують депутати як представники спільних інтересів громади. Вони обираються громадянами безпосередньо, від них очікують діяльності на благо усієї громади, щоденної активної праці, втілення системності і комплексності у вирішенні нагальних спільних завдань. Від депутатів люди сподіваються допомоги правової і моральної, адже це ті обранці, на яких законом і людським вибором покладено організувати і забезпечувати поступ у підвищенні якості життя усіх і кожного. Проте знайомою є ситуація, коли депутати не проявляють достатньо ініціативи, недостатньо організовані, в результаті чого реальна влада переміщується в бік чиновників ради, часто під одноосібним керівництвом голови.

За таких умов виникає загроза безконтрольності в діяльності голови ОТГ і керованого ним/нею апарату ради. Тоді й участь депутатів маліє до простого голосування рішень, розроблених, написаних і внесених на розгляд сесії апаратом ради, а проекти рішень, внесені самими депутатами, стосуються лише публічних

заяв чи оголошення партійних позицій, оскільки щодо інших питань наштовхуються на нездоланий опір бюрократичних механізмів. Не дивно, що, якщо таке має місце, новобрані ініціативні представники громади втрачають активність і розчаровуються у здійсненності своїх задумів, із якими вони йшли на вибори. З часом, голосування завжди «за» стає небезпечною звичкою, церемонією, яку просто слід відбутися. З боку місцевих чиновників, відповідно, наростає ставлення до системи колегіального прийняття рішень щодо питань розвитку громади як до непотрібної, затягнутої в часі і незручної процедури. Є ще третя сторона – громадськість. На її думку, розтягнутість колегіального опрацювання певного питання не є зрозумілою, тож виправдано отримує критику з боку ЗМІ.

Заради справедливості слід відзначити, що депутатам часто бракує необхідних знань про процеси і процедури колегіального управління, а іноді й звичайної етики та вміння коректно вести дискусію. Як наслідок, швидко наростає ризик отримати ярлик «неконструктивної опозиції», діяльність якої зводиться лише до блокування роботи ради і гальмування процесу ухвалення рішень.

Описані проблеми місцевих рад вже давно перетворились на «хронічну хворобу». Спроби опиратися на засоби, котрі впливають лише на симптоми такої «хвороби» (чи лише знімають гостру напругу в конкретній ситуації), переконано довели свою неспроможність.

Тому метою посібника, що перед вами, є допомогти усім причетним до здійснення самоврядування в нових об'єднаних територіальних громадах подолати труднощі становлення, розібратися у своїх повноваженнях, правах та обов'язках, щоб виконувати роботу якісно і результативно на благо своїх громад. Ми також сподіваємося, що викладене у посібнику допоможе назавжди позбутися описаних вище ризиків, звівши наведені приклади до рідкісних явищ в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні.



Великим здобутком суспільства є перевірена на практиці система стримувань і противаг як спосіб організації будь-якої демократичної влади. Суть цієї системи у тому, що з допомогою різних управлінських інструментів і процедур запроваджується такий стан, коли владні повноваження не концентруються «в одних руках», а розділяються між різними гілками влади, які контролюють одна одну. Така ж система запобігання концентрації влади впроваджується і всередині самих гілок влади.

Механізм стримувань і противаг законодавчо прописаний і для місцевої влади, однак його з різних причин ігнорують.

Погляньмо ж на цей механізм проискіпливіше.

Отже, місцеве самоврядування – це система органів влади і посадових осіб, які умовно можна розділити на **три гілки**:

ЗАКОНОДАВЧА ГІЛКА самоврядування – це місцеві депутати, тобто представники громади, які ухвалюють рішення колегіальним чином, а саме шляхом відкритого публічного голосування; причому відкритість процесу обговорення є офіційно забезпеченою (звук- та відеозапис, теле- та радіотрансляція, протокольний супровід).

При цьому має місце «двоетапність» процесу ухвалення рішень: перед рішальним голосуванням на пленарному засіданні всі питання опрацьовуються у відповідних постійних комісіях та інших органах місцевої ради.

СПОСТЕРЕЖНА ГІЛКА самоврядування – це члени виконавчого комітету, склад якого затверджують депутати шляхом ухвалення відповідного рішення на пленарному засіданні ради. Проте виключне право на внесення кандидатур до складу виконкому має лише міський (сільський, селищний) голова. Виконавчий комітет також працює в колегіальному режимі: його рішення приймаються шляхом відкритого публічного голосування, із забезпеченням процесу офіційного обговорення – оформленого звук- та відеозаписом, публічною трансляцією, під протокол. Основним завданням «спостережної гілки» є регулярна координація та контроль за роботою виконавчих органів ради та її комунальних установ і підприємств.

ВИКОНАВЧА ГІЛКА самоврядування сформована із міського (сільського, селищного) голови як головної посадової особи територіальної громади і підпорядкованої йому команди, тобто апарату ради (департаменти, управління, відділи), а також комунальних установ й підприємств. Посадові особи цієї гілки влади ухвалюють рішення одноосібно (розпорядження міського голови, накази керівників департаментів, управлінь, відділів, очільників шкіл, лікарень, дитячих садочків, комунальних підприємств). Для них діє принцип централізованості та єдиноначальності. Такий «наказний» (не демократичний) спосіб ухвалення рішень зумовлений необхідністю швидкого (під відповідальність посадової особи) впровадження в життя рішень, що ухвалені «законодавчою» та «спостережною» гілками місцевої ради.

Важливо також розуміти, як працює ця система місцевого самоврядування. Найважливіші рішення ухвалюються колегіальними представницькими органами:

РАДОЮ на її пленарних засіданнях
ВИКОНАВЧИМ КОМІТЕТОМ на його засіданнях

Законодавець, розподіляючи повноваження між гілками влади в місцевому самоврядуванні, визначив, що найсильнішою гілкою влади є виконавча. При цьому ця гілка (голова і команда підпорядкованих йому службовців) позбавлена права на ухвалення рішень, які поширюються на всю громаду. Рішення міського (сільського, селищного) голови, керівників виконавчих органів (департаментів, управлінь, відділів), керівників комунальних установ і підприємств завжди мають адміністративно-розпорядчий характер і завжди є індивідуальними актами (прийняти, звільнити, перемістити, внести на розгляд, вивчити певне питання, скликати засідання ради чи виконкому тощо). Для ухвалення важливих рішень міський (сільський, селищний) голова та члени його команди («виконавча гілка») мають звертатись до колегіальних органів: місцевої ради та виконавчого комітету. Поряд із цим місцева рада (через контрольну функцію постійних комісій та заслуховування звітів/інформації службовців на пленарному засіданні) та виконавчий комітет наділені повноваженнями, які дозволяють контролювати «виконавчу гілку».

Міський (сільський, селищний) голова також має важливий вплив на рішення місцевої ради та виконкому. Зокрема, він наділений правом зупинити ухвалені рішення (**ПРАВО ВЕТО**).

Щодо рішення виконкому, вето міського голови означає вмотивоване припинення дії рішення з наступним внесенням нової версії із відповідним обґрунтуванням на розгляд місцевою радою. Якщо депутати більшістю від загального складу погодились із рішенням виконавчого комітету, то вето міського голови вважається подоланим, рішення набуває чинності, і міський голова зобов'язаний підписати й опублікувати ухвалені рішення виконкому.

Щодо рішень місцевої ради, вето міського голови зупиняє дію вже ухваленого рішення і дозволяє голові винести на розгляд ради його нову версію, із відповідними аргументованими змінами. Якщо ж депутати у кількості не менше 2/3 голосів від загального складу ради підтримали раніше ухвалені рішення, вето голови вважається подоланим, що зобов'язує голову його підписати й опублікувати.

У випадку неподолання вето голови рішення ради чи виконкому вважаються неухваленими, тобто «анульованими». Варто зазначити, що право на ветування рішень з боку голови має потужний вплив на роботу місцевої ради – адже подолати вето дуже не просто, і часто це означає «анулювання» раніше ухваленого рішення виконкому чи ради.

Слід кілька слів сказати про повноваження місцевої ради відносно **«виконавчої гілки»**. Зокрема, місцева рада:

- ▶ визначає структуру і чисельність апарату ради (основи «виконавчої гілки»);
- ▶ встановлює рівень заробітної плати міського (сільського, селищного) голови і членів його команди;
- ▶ ухвалює рішення про затвердження положень та статутів виконавчих органів, комунальних установ і підприємств;
- ▶ ухвалює рішення про створення наглядових рад комунальних підприємств;
- ▶ заслуховує звіти про роботу виконавчих органів, комунальних установ і підприємств та ініціювання питань про звільнення їхніх посадових осіб чи розпуск (ліквідацію) органів, установ і підприємств;
- ▶ ухвалює рішення про затвердження на посаді заступників міського голови;
- ▶ обирає зі складу депутатів секретаря ради, який є службовцем ради та входить за посадою до складу виконкому (отже, є «депутатським оком» у виконавчій та спостережній гілках влади);
- ▶ заслуховує за вимогою не менш, як половини депутатів від складу

З іншого боку, **«законодавча гілка»** місцевої влади – місцева рада – у контексті своєї діяльності має свої механізми зовнішнього і внутрішнього контролю:

- ▶ рішення ради ухвалюються підчас її пленарного засідання, яке відбувається відкрито, із забезпеченням права на участь в обговоренні питань перед їх голосуванням, із відкритим фіксуванням перебігу засідання та збереженням його на матеріальних носіях (відео- або аудіо транслявання, протокол, відеозапис, тощо);
- ▶ документальне фіксування й оприлюднення результатів голосування кожного депутата;
- ▶ дотримання права депутатських фракцій і груп на оголошення перерви перед голосуванням;
- ▶ попереднє (перед винесенням на пленарне засідання) обговорення всіх питань порядку денного на засіданнях постійних комісій ради;
- ▶ широке оприлюднення проектів рішень перед їхнім винесенням на сесію ради;
- ▶ вето міського (сільського, селищного) голови на ухвалені радою рішення;
- ▶ дотримання права Верховної Ради України на призначення дострокових виборів і обрання нового складу ради (із припиненням повноважень

ради, звіт міського голови про роботу виконавчих органів («виконавчої гілки»);

► ухвалює рішення про висловлення недовіри міському (сільському, селищному) голові, яке приймається відкритим голосуванням більшістю голосів від загального складу ради (це рішення не має наслідків припинення повноважень міського голови, однак є важливим політичним сигналом – своєрідна «жовта картка» голові);

► ухвалює рішення про дострокове припинення повноважень міського (сільського, селищного) голови, яке приймається таємним голосуванням 2/3 голосів від загального складу ради.

чинного складу ради) у випадку істотного порушення місцевою радою вимог законодавства України.

► Практичним результатом діяльності місцевої ради, свого роду «продуктом» її роботи є ухвалені рішення. Тому вкрай важливе значення має процес «виготовлення» цього «продукту»: внесення проектів рішень, їхній попередній розгляд, оприлюднення, обговорення та врешті ухвалення. Здійснення права на внесення проектів рішень є основним під час визначення пріоритетів розвитку місцевої громади та захисту спільних інтересів. Не випадково коло осіб, які володіють таким правом, обмежене законодавством.

НА РОЗГЛЯД МІСЦЕВОЇ РАДИ ПРОЕКТИ РІШЕНЬ МОЖУТЬ ВНОСИТИСЬ:

- сільським, селищним, міським головою (головою ОТГ);
- постійними депутатськими комісіями;
- окремими депутатами;
- виконавчим комітетом ради;
- головою обласної державної адміністрації;
- головою районної, обласної ради;
- загальними зборами громадян
(в якості місцевої ініціативи та/або електронної петиції).

НА РОЗГЛЯД ВИКОНАВЧОГО КОМІТЕТУ ПРОЕКТИ РІШЕНЬ МОЖУТЬ ВНОСИТИСЬ:

- сільським, селищним, міським головою (головою ОТГ);
- окремими депутатами;
- іншими особами, якщо це передбачено регламентом місцевої ради чи статутом територіальної громади (наприклад, такими особами можуть бути члени виконавчого комітету, керівники органів самоорганізації населення тощо).

Депутат місцевої ради відіграє особливу роль у місцевому самоврядуванні, оскільки він/вона наділені унікальними за своїм впливом повноваженнями як в органах місцевого самоврядування, так і за їхніми межами (у своєму виборчому окрузі). Зокрема, депутат має право:

▶ вносити проекти рішень місцевої ради та її виконавчих органів (виконавчого комітету, будь-якого іншого підрозділу апарату ради – департаменту, управління, відділу);

▶ брати участь у засіданнях постійної комісії, до складу якої він входить, та у пленарному засіданні ради із правом ухвального голосу;

▶ брати участь у засіданнях інших органів ради, до складу яких депутат не входить (інших постійних та тимчасових комісій, виконавчого комітету, комітетів), у нарадах та засіданнях структур виконавчих органів місцевої ради із правом дорадчого голосу, тобто з правом висловлюватися щодо формування порядку денного та порядку розгляду питань, а також брати участь в обговоренні конкретного питання нарівні із членами органу ради;

▶ ініціювати висловлення недовіри міському, сільському, селищному голові (голові ОТГ), звільнення посадових осіб місцевої ради, а також ініціювати розпуск виконавчих органів ради;

▶ скеровувати депутатське звернення, запит, запитання, вимогу щодо усунення порушень законності та відновлення правопорядку, ініціювання проведення перевірок, невідкладний прийом.



Детальний розгляд цих повноважень в контексті їхнього взаємозв'язку та за наслідками буде проведений в інших главах цієї книги. Наведений тут перелік депутатських повноважень є лише для ілюстрації функціонування депутата в місцевій раді.



Отже, МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ – це система владних функцій, в основі якої є такий розподіл владних повноважень (механізм стримування і противаг), який запобігає надмірній концентрації влади з одного боку і забезпечує обґрунтованість та справедливість рішень, що впливають на якість життя її громади, з іншого. Важливою ознакою достатньої ефективності цієї системи є об'єктивний контроль за виконанням рішень та роботою органів ради.

Наведений вище опис «гілок влади» місцевого самоврядування та їхніх повноважень опирається на тлумачення норм законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад».

Однак, недосконалість законодавчої врегульованості балансу цих «гілок влади» має своїм наслідком низьку ефективність їхнього функціонування. Наприклад, депутату місцевої ради заборонено бути членом її виконавчого комітету, що є логічним і правильним. Однак, поряд із цим депутатам і членам виконкому дозволене обіймання посад у виконавчих органах, комунальних підприємствах і установах. Це призводить до «внутрішнього конфлікту», котрий виникає при поєднанні повноважень у різних гілках влади. У цьому контексті звертають на себе увагу надмірні, на нашу думку, управлінські повноваження голови: він/вона є одночасно і суб'єктом внесення проектів рішень ради і виконкому, і особою, що організовує роботу апарату ради, а також роботу з оприлюднення проектів рішень та ухвалених рішень, і головує на засіданнях ради та виконкому, скликає їхні засідання та формує порядок денний. Таке суміщення повноважень містить потенційну небезпеку надмірної концентрації влади, реальні загрози якої можна спостерігати в багатьох містах України.

Для прикладу, виконавчий комітет однієї міської ради станом на сьогодні складається із шести посадових осіб: міського голови (за посадою), чотирьох заступників міського голови, секретаря ради (за посадою). Сьогоднішній секретар ради в попередньому скликанні цієї міської ради (при тому ж голові, що й сьогодні) обіймав посаду заступника міського голови. Тому достатньо обґрунтованими є сумніви в послідовній об'єктивності та неупередженості роботи виконкому в такому складі і в його здатності якісно контролювати роботу команди міського голови, координувати та спрямовувати роботу виконавчих органів, комунальних установ і підприємств («виконавчу гілку»), незалежно ухвалювати рішення. Іншими словами, функції сьогоднішнього виконкому як «спостережної гілки» місцевого самоврядування є потенційно ослабленими через його потенційну підконтрольність міському

голови як очільникові «виконавчої гілки» самоврядування. І це не є виняткова ситуація в масштабах держави.



Дозволимо собі поділитися тут міркуваннями стосовно законодавчих змін, які б сприяли збалансованості між гілками влади в місцевому самоврядуванні:

► заборона депутатам і членам виконавчого комітету (включно із членам їхніх сімей та пов'язаних із ними особами) обіймати керівні посади в органах місцевого самоврядування, комунальних установах та підприємствах конкретної місцевої ради;

► заборона депутатам, керівникам державних органів бути членами виконкому;

► безумовна заборона на ухвалення рішень місцевої ради та виконавчого комітету, а також на укладання угод на користь депутата, члена виконкому, міського (сільського, селищного) голови, членів їхніх сімей та пов'язаних осіб на весь строк повноважень;

► повноваження скликати пленарні засідання сесії місцевої ради, формувати їхні порядки денні та головути на цих засіданнях має покладатися на секретаря місцевої ради. Те ж стосується засідань виконкому, секретаря якого слід обирати таємним голосуванням зі складу членів виконкому;

► обмежити участь міського, сільського, селищного голови (голови ОТГ) в пленарних засіданнях місцевої ради та виконкому правом дорадчого голосу;

▶ постійні комісії формуються за рішенням виконавчого комітету з представників громадськості, які не є членами виконавчого комітету, депутатами, службовцями ради;

▶ зобов'язання до щорічного індивідуального звітування перед громадою голови ОТГ та його заступників, депутатів та членів виконкому, керівників комунальних установ і підприємств;

▶ зобов'язання до щорічного індивідуального звітування перед громадою голови ОТГ та його заступників, депутатів та членів виконкому, керівників комунальних установ і підприємств.



Запропоновані зміни у законодавстві дозволять завершити збалансований розподіл влади в місцевому самоврядуванні, із дієвими запобіжниками від неефективності та корумпованості, натомість сприяючи відповідальній і злагодженій роботі усіх гілок влади місцевого самоврядування.

Робота у зазначеному напрямку є не лише нагальною в контексті пріоритетів побудови демократичної України, а й першочерговою для процесу децентралізації влади, в тому числі й фінансової.

ГЛАВА 2
РЕГЛАМЕНТ –
ОСНОВНИЙ ЗАКОН
РАДИ

Демократія – це насамперед ясність процедур при неочікуваності результатів.

Адам Пшеворський,
політолог



Законодавець поклав обов'язок на новообрану місцеву раду невідкладно (не пізніше другої сесії) ухвалити регламент. Цей обов'язок виконується депутатами, як правило, механічно, без усвідомлення значущості документа. Мали місце випадки, коли внесений на розгляд головою ОТГ проект регламенту ради приймався депутатами без прочитання чи обговорення. А ще в багатьох місцевих радах регламент є де-факто «мертвим», оскільки, затверджений поспіхом, він і не використовується. Часто причиною є низька якість документа, його перенасиченість загальними фразами і нечіткими формулюваннями, що і призводить до його неефективності. Дивна ситуація. Можна навіть сказати, абсурдна. Судіть самі.

В Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» викладені загальні вимоги до правил (регламенту) роботи місцевої ради, що дозволяє конкретні процедури цієї роботи кожній місцевій раді розробляти та приймати самостійно. За задумом депутатів Верховної Ради, це мало б сприяти творенню строкатого різнобарв'я місцевої демократії, з якнайкращим врахуванням особливостей різних територіальних громад. Задум європейського гатунку! Однак, місцеві депутати виявилися неготовими аж до такої самостійності. Тому розгубились від обширу наданих прав і вирішили діяти обережно: «Якщо за законом має бути регламент, то хай буде. Але не будемо там писати чогось особливого, щоб чогось часом не порушити».

Значимість такого документу, як регламент¹ місцевої ради, добре проглядається через спектр питань, які ним регулюються. Зокрема, регламентом² сільської, селищної, міської ради встановлюється:

1. Порядок проведення першої сесії ради.
2. Порядок обрання секретаря сільської, селищної, міської ради.
3. Порядок скликання чергової та позачергової сесії ради.
4. Порядок призначення пленарних засідань ради.
5. Порядок підготовки і розгляду питань на пленарних засіданнях.
6. Порядок прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії.
7. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій.
8. Інші (додатково до визначених у законі) правила депутатської етики та заходи впливу щодо тих депутатів місцевих рад, які порушують ці правила.
9. Правила об'єднання депутатів у депутатські групи та фракції, порядок їх створення та діяльності.
10. Порядок реалізації прав депутатів:
 - ▶ обирати і бути обраним до органів відповідної ради;
 - ▶ офіційно представляти виборців у відповідній раді та її органах;
 - ▶ пропонувати питання для розгляду їх радою та її органами;
 - ▶ вносити пропозиції і зауваження до порядку денного засідань ради та її органів, порядку розгляду обговорюваних питань та їхньої суті;
 - ▶ вносити на розгляд ради та її органів пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю;
 - ▶ вносити на розгляд ради та її органів проекти рішень з питань, що належать до їх відання, поправки до них;

1 Ч. 15, 16 ст. 46, ч. 15 ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

2 ст.ст. 8, 19, 26, 27 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

- ▶ висловлюватися щодо персонального складу утворюваних радою органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються радою;
- ▶ порушувати питання про недовіру сільському, селищному, міському голові, розпуск органів, утворених радою, та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування;
- ▶ брати участь у дебатах, звертатися із запитом, ставити запитання доповідачам, співдоповідачам, головуючому на засіданні.



Погодьтеся, наведене вище свідчить про беззаперечну важливість цього документа для злагодженої роботи місцевої ради, якої досягається шляхом унормування процедур ухвалення рішень і встановлення гарантій реалізації прав депутатів. Іноді від місцевих службовців можна почути: «Регламент на депутатів поширюється лише підчас сесійних засідань», що автоматично применшує його статус. Отже, давайте розберемося із тим, на кого він «поширюється». **Для кого регламент місцевої ради є зобов'язуючим?**



У частині щодо підготовки сесій, внесення питань на розгляд місцевої ради положення регламенту стосуються:

- ▶ депутатів, секретаря, старости, постійних депутатських комісій, міського (сільського, селищного) голови, його заступників, інших керівників виконавчих органів;



- ▶ громадян (якщо вони бажають внести проект рішення на розгляд ради в порядку місцевої ініціативи);
- ▶ виконкому місцевої ради, голови місцевої державної адміністрації, голови районної та обласної рад (якщо вони бажають внести проект рішення на розгляд ради).



У частині оприлюднення інформації про дату проведення сесії ради, її порядок денний, оприлюднення проектів рішень – регламент стосується всіх фізичних і юридичних осіб, які перебувають (проживають) на території ради.



У частині порядку проведення засідання постійних комісій та пленарних засідань ради – регламент стосується всіх присутніх на пленарному засіданні, в тому числі тих, які бажають взяти участь в обговоренні, виступити чи скористатись правом дорадчого голосу. Окрім цього, не варто забувати, що одним із повноважень ради є заслуховування на пленарному засіданні звітів керівників підпорядкованих раді органів та комунальних установ і підприємств, а також з питань, що віднесені до відома органів місцевого самоврядування – інформації будь-якої посадової особи органів державної влади, керівників підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності. Тобто в частині обов'язку прибути на пленарне засідання місцевої ради для надання звіту чи інформації – регламент обов'язковий для органів державної влади та керівників усіх підприємств, установ і організацій.



У частині реалізації депутатами своїх прав (наприклад, право на невідкладний прийом, право вимоги усунення порушень законності, право на запит, звернення, запитання, право участі в розгляді питань із правом дорадчого голосу тощо) регламент є обов'язковим для будь-якої посадової особи органу державної влади, керівників підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності.

Саме регламентом може бути встановлено особливості реалізації депутатами своїх прав. Порушення встановленого порядку може стати для посадової особи підставою для дисциплінарної (наприклад, догана чи звільнення за порушення присяги держслужбовця) та кримінальної відповідальності³.

Отже, знання відповідних положень регламенту місцевої ради є важливим у роботі керівників як органів влади (суди, поліція, прокуратура, державна адміністрація тощо), так і будь-якого підприємства, установи, організації.

Правильною є практика тих місцевих рад, які надсилають копію ухваленого регламенту або витяги з нього до органів влади та керівників найбільших підприємств. Вважаємо за доцільне звернути увагу на юридичну силу регламенту місцевої ради. Пропонуємо проаналізувати п. 1 ст. 19 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»: «Депутат місцевої ради зобов'язаний дотримуватися Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, регламенту ради та інших нормативно-правових актів, що визначають порядок діяльності ради та її органів».



³ Кримінальна відповідальність за невиконання законних вимог депутата місцевої ради та/або створення штучних перешкод у його діяльності встановлена статтею 351 Кримінального кодексу України



Звідси можна зробити кілька висновків (окрім, звісно, безпосереднього висновку щодо обов'язків депутата дотримуватися законів):

- ▶ регламент місцевої ради є підзаконним нормативно-правовим актом;
- ▶ регламент місцевої ради в системі нормативно-правових актів України за юридичною силою перебуває на п'ятому місці, одразу після актів Кабінету Міністрів.

Підтвердженням цих висновків є положення статті 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

«Акти ради... виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. На вимогу відповідних органів та посадових осіб місцевого самоврядування керівники розташованих або зареєстрованих на відповідній території підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності зобов'язані прибути на засідання цих органів для подання інформації з питань, віднесених до відання ради та її органів, відповіді на запити депутатів. Місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, а також громадяни несуть встановлену законом відповідальність за невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень».

Отже, переконавшись у надзвичайній важливості регламенту, його юридичній силі та обов'язковості виконання, варто зосередитися на конкретних нормах, які, на нашу думку, мали б бути включені до регламенту місцевої ради, щоб доповнити його важливість реальним змістом. Погодьтеся, дуже шкода, коли рада, маючи можливість ухвалити системний законодавчий акт, не наповнює його реальними нормами права, а перетворює регламент лише на порожні декларації чи переписування вже наявних норм. Про можливість нормативного врегулювання в регламенті таких питань, як реалізація депутатських прав, йтиметься в наступних розділах. Наразі поговоримо про окремі особливості регламенту, що регулюють проведення сесій місцевої ради.

ОБРАННЯ СЕКРЕТАРЯ

Вже під час першої-другої сесії депутати зі свого складу обирають секретаря ради. Часто це відбувається в умовах напруженої боротьби і високої конкуренції, адже секретар ради – надзвичайно важлива посада, оскільки її обійматиме депутат зі всього складу депутатів ради, якому за посадою належить і участь у виконавчому комітеті ради, і посадова приналежність до апарату ради. Він матиме свій кабінет, підлеглих, заробітну плату. Отже, це «перший серед рівних» депутат, який отримує виняткові можливості контролювати «спостережну» і «виконавчу» гілки місцевої влади ізсередини. Також не варто забувати, що секретар ради – це, як правило, потенційно майбутній кандидат на крісло міського (сільського, селищного) голови, якщо той звільниться, помре чи з інших причин не зможе більше виконувати свої повноваження. Таким чином, секретар ради – фігура помітна, повноваження якої створюють переваги у політичній кар'єрі.



Нажаль, іноді ця посада розглядається лише як своєрідна синекура⁴. Також нерідко секретар «потрапляє в обійму» міського голови і де-факто перетворюється на звичайного чиновника, який «грає на полі виконавчої гілки» проти депутатів. Про порядок обрання секретаря законодавство каже небагато:

1 пріоритет на внесення кандидатури секретаря належить міському (сільському, селищному) голові. Якщо депутати не підтримали кандидатуру, внесену го-

⁴ Переносне значення - добре оплачувана посада, що не вимагає особливо напруженої роботи, значних зусиль попри видимість діяльності

ловою, тоді вони колективно, в кількості не менше половини від загального складу ради, можуть внести іншу кандидатуру. Якщо її не буде підтримано, наступну кандидатуру знову вносить міський голова.

2 Закон також дозволяє подавати кандидатуру на посаду секретаря ради від депутатського корпусу, якщо міський (сільський, селищний) голова не зміг запропонувати кандидата упродовж 30 днів із дня відкриття першої сесії, або після припинення повноважень попереднього секретаря ради і в ряді інших випадків;

3 рішення про обрання або припинення повноважень секретаря ради ухвалюється таємним голосуванням.

Ось і все, що є в законі. На нашу думку, замало для забезпечення демократичного процесу обрання ключової посадової особи, для забезпечення змагальності та рівності в реалізації депутатами права бути обраними.

Тому доцільно регламентувати такі елементи, як порядок висування кандидатур; організація та проведення їхньої передвиборчої кампанії; розгляд їхніх програмних цілей; обговорення кандидатури на засіданнях постійних комісій, у депутатських групах і фракціях. Не зайвим, з огляду на демократичність процесу, буде деталізувати процедуру збору підписів депутатів під рішенням про висування певної кандидатури на посаду секретаря ради. Це також стосується процедури таємного голосування, якою реально забезпечувалася б свобода волевиявлення кожного депутата. Необхідно також встановити стандарти якості роботи секретаря і, відповідно, сформулювати підстави для його звільнення. Це стане, з одного боку, своєрідним запобіжником від надмірного узалежнення секретаря ради від керівництва апарату і його/її «дрейфу до ворогів депутатів», а з іншого буде гарантією виконання секретарем своїх обов'язків щодо сприяння депутатам у реалізації їхніх повноважень. Окрім того, наявність чітких стандартів і критеріїв дозволить уникнути ризиків політично вмотивованих звільнень секретаря та забезпечить його захист від пов'язаних переслідувань.

Окремих делікатним питанням є фінансове забезпечення роботи секретаря. Обсяг заробітної плати секретаря встановлює рада. Однак, розмір фінансових заохочень, наприклад, щомісячних, щоквартальних, піврічних та річних премій, визначається на підставі розпоряджень міського (сільського, селищного) голови.

Відповідно, є потенційний ризик перетворити преміювання на інструмент покарання секретаря за «неугодну позицію» і змушування його, на шкоду своїм повноваженням, до співпраці із міським головою у випадку конфлікту між ним, головою, і депутатським корпусом. Не кожному вистачить фінансової стабільності, моральної стійкості та сили духу протистояти тиску, тож навряд чи можна односторонньо засуджувати людину, яка опинилася в подібному становищі.

Проте ситуації можна запобігти. Варто зазначити в регламенті ради: «До секретаря ради, як до особи, яка на постійній основі працює в раді, застосовуються всі заходи заохочення, що передбачені для працівників і службовців ради. При визначенні розміру преміювання секретаря до розрахунку береться середньоарифметичний показник від розміру відповідних премій міського голови, його заступників та керівників виконавчих органів. Рішення про невключення до переліку працівників ради, які мають право на отримання премії, необґрунтоване позбавлення права на отримання премії чи необґрунтована відмова в застосуванні інших заохочень, а також про застосування дисциплінарних стягнень подається міським головою на розгляд ради. У випадку, якщо рада підтримала такі пропозиції міського голови, він має право видати розпорядження про застосування (не застосування) заходів заохочення та стягнення, із дотриманням процедур, передбачених чинним трудовим законодавством із урахуванням особливостей законодавства про місцеве самоврядування».

Давно помічено, що перспектива перевиборів впливає на ступінь відповідальності службовців, як і на можливість виборців надати свою оцінку роботі чиновника у його попередній каденції. Тому, на наше переконання, цілком виправданим буде включення до регламенту статті щодо строку повноважень секретаря. Наприклад, таким чином: «Секретар обирається на посаду строком на 1 рік. При завершенні цього терміну чинний секретар повинен відзвітувати перед радою про свою діяльність. Після цього проводиться нове голосування щодо обрання секретаря ради. Одна і та ж особа не може обіймати посаду секретаря більше, ніж два терміни упродовж повноважень даної ради. Висування кандидатур на посаду секретаря відбувається в порядку, визначеному законом та цим регламентом».

СКЛИКАННЯ ЧЕРГОВОЇ ТА ПОЗАЧЕРГОВОЇ СЕСІЙ

Як правило, із скликанням чергової сесії складнощів не буває, оскільки практично щомісяця виникає необхідність вирішувати питання щодо корегування бюджету, а також так звані «земельні питання» та щодо дозвільних процедур. Однак, трапляються випадки скликання «нічної сесії» та проведення «безконечної сесії». Про це зловживання та методи боротьби із ним достатньо повно написано в книзі «Як ошукати місцеву громаду. 50+1 спосіб»⁵.

5 Як ошукати місцеву громаду. 50+1 спосіб. Проект «50+1 найпоширеніша корупційна схема місцевої влади». - Київ : ІПО, 2008. - С. 5-19 (<http://ipo.org.ua/як-ошукати-місцеву-громаду>)

Згідно закону, обов'язок скликання сесій у міру необхідності, але не менше одного разу на квартал (а з питань відведення земельних ділянок та надання документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності не рідше, ніж один раз на місяць) покладений на міського (сільського, селищного) голову. У разі немотивованої відмови сільського, селищного, міського голови або його неспроможності скликати сесію ради, сесія скликається секретарем сільської, селищної, міської ради.

Для уникнення непорозумінь у регламенті має міститися трактування поняття «*в міру необхідності*» та зазначений орієнтовний перелік обставин, які свідчать про «немотивовану відмову міського голови» та «неможливість міського голови» скликати сесії. Також доречним буде визначити конкретний строк, протягом якого секретар має скликати сесію.

Закон передбачає, що сесія сільської, селищної, міської, районної в місті ради повинна бути також скликана за пропозицією не менш, як третини депутатів від загального складу відповідної ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради. Отже, в регламенті має бути описано, як встановлюється і фіксується «вимога 1/3 депутатів» та «вимога виконавчого комітету». Необхідно передбачити відповіді на питання: «Чи можуть бути відкликані підписи депутатів під вимогою про скликання сесії?» Трапляється, що міський голова, замість скликати сесію, вважає за краще впливати на депутатів, щоб ті відкликали свої підписи і цим анулювали вимогу. «Протягом якого часу міський голова або секретар після надходження вимоги 1/3 депутатів має скликати сесію?» «Чи обов'язково враховувати дату, час та місце проведення сесії, які пропонують депутати у своїй вимозі?» Є така маніпулятивна технологія, коли голова нехтує побажаннями депутатів і скликає сесію в незручний час, чим знижує кількість присутніх депутатів, відкриваючи таким чином шлях для маніпуляцій підчас голосування.


Важливим також є місце проведення сесії. Звісно, за замовчуванням це – зала засідань будинку ради. Але інколи виникає необхідність розглядати резонансні питання в інших місцях (на території підприємства, в актових залах будинків культури, на майдані тощо). Тому доцільно передбачити в регламенті ради право депутатів у своїй вимозі щодо скликання сесії вказувати місце проведення її пленарного засідання. Так само і для вже призначеної сесії повинно існувати право депутатів прийняти процедурне рішення про зміну місця проведення пленарного засідання

ВНЕСЕННЯ ПРОЕКТІВ РІШЕНЬ

Як зазначалось раніше, внесення на розгляд сесії проектів її рішень (нормотворча ініціатива) є важливим правом депутатів, реалізація якого впливає на політичну картину та пріоритетність роботи місцевої ради. Однак, за фактом, депутати рідко використовують це право. Виняток становить незначний відсоток рішень, які містять політичні заяви, декларації та вимоги, що підготовлені політичними штабами та «скинуті на місця для виконання». Впевнені, що причина є банальною – депутати просто не знають, як оформляється проект рішення сесії, тож бояться виявити свою необізнаність та непоінформованість. От і виходить, що депутати в кращому випадку обмежуються депутатськими запитами, а в гіршому ... просто воліють «сидіти тихо».

А ситуацію могли б виправити ось такі положення регламенту: «Як додаток до регламенту ухвалюється загальний стандарт вигляду проекту рішення місцевої ради та коротка й зрозуміла інструкція з його оформлення; на працівників секретаріату покладається обов'язок організувати навчання для депутатів з оформлення проектів рішень, а також вивчення й узагальнення практики інших рад, з практичної допомоги в оформленні проектів рішень перед сесіями, за узгодженням із депутатом внесення технічних правок до поданих ними проектів.»

А далі відбувається проведення поданого проекту рішення та підготовка його до сесії.

 «У моїй практиці був випадок, коли належно підготовлений проект рішення, який було подано до секретаріату ради, майже тиждень пролежав у папці для підписів міського голови. Працівники секретаріату пояснили це тим, що вони всі без винятку документи спочатку подають для «розпису» міському голові. Я обурювався, адже розумів, що моє право на подання проекту рішення є безумовним і не залежить від «розпису» чи іншого волевиявлення міського голови. Але в регламенті не було передбачено цього випадку, і тому проект пролежав настільки довго, що минув строк його оприлюднення для розгляду на найближчій сесії», - згадує депутат Луцької міської ради VI скликання Андрій Осіпов.

Наведений приклад свідчить на користь включення до регламенту ради приблизно такого положення: «Подані авторами (міським головою, депутатами, постійними комісіями, виконавчим комітетом, головою місцевої державної адміністрації, головами районної та обласної рад, громадянами в порядку місцевої ініціативи) проекти рішень у момент їхнього подання (або надходження засобами зв'язку) невідкладно реєструються працівником секретаріату ради в журналі реєстрації нормотворчих ініціатив, із зазначенням наскрізного порядкового реєстраційного номера та дати і часу реєстрації. Протягом однієї години з моменту реєстрації проекту рішення працівники секретаріату зобов'язані опублікувати проект рішення на офіційному сайті ради.»

ВІЗУВАННЯ ПРОЕКТІВ РІШЕНЬ

Переважає більшість місцевих рад застосовує до проектів рішень попереднє їхнє візування службовцями ради. Суть візування полягає в тому, що службовці ради (профільний заступник, відповідний керівник виконавчого органу (органів), юридична служба ради, секретар ради, керівник секретаріату) ставлять (або ні) свої підписи на зворотному боці проекту рішення, засвідчуючи таким чином своє схвалення даного проекту рішення сесії. Зрозуміло, що проект рішення, який вноситься міським головою, швидко і безперешкодно отримує візи своїх підлеглих. І навпаки, проект рішення від депутата, депутатської групи чи фракції може довго «збирати» підписи чиновників.

Достатньо розгорнуто це питання висвітлене в главі 7 книги Інституту Політичної Освіти «Чого не знає депутат?»⁶

Зазначимо лише, що візування є шкідливою практикою і відповідні положення слід вилучати із регламентів, оскільки це є обмеженням права нормотворчої ініціативи депутатів, депутатських фракцій та постійних комісій.

ОБГОВОРЕННЯ ПРОЕКТІВ РІШЕНЬ

Зрозуміло, кожен автор проекту рішення сесії зацікавлений у якнайширшому його обговоренні (в тому числі й під час розгляду проекту на засіданнях постійних комісій), бо це створює можливість надати свої пояснення, почути альтернативні аргументи, які допоможуть підвищити якість і корисність рішення для громади. Із цією метою до регламенту варто включити положення, за яким рада була б зобов'язана передбачити на своєму сайті такий модуль для розміщення оприлюднених рішень, який дозволяє коментування з боку відвідувачів сайту. Регламентом також має гарантуватися право автора проекту рішення на його обов'язкове завчасне (не менш, як за три дні) повідомлення про час і місце засідання постійних комісій, які попередньо його розглядатимуть.

ВКЛЮЧЕННЯ ПРОЕКТУ РІШЕННЯ ДО ПОРЯДКУ ДЕННОГО ПЛЕНАРНОГО ЗАСІДАННЯ

На перший погляд, тут не мало б бути труднощів. Але це лише до першого «каменя спотикання» чи маніпуляції. Згідно закону, порядок денний сесії формує

6 Чого не знає депутат? - Київ, 2016. - 92 с. (http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2016/07/Choho_ne_znae_deputat.pdf).



міський голова. Більше закон нічого не зазначає. Тому без додаткового регламентування відповідних процедур міський голова отримує спокусливе право діяти на власний розсуд. Ось вам випадок: в одній із місцевих рад обласного центру України поданий депутатом проект рішення був включений міським головою до порядку денного через 8 місяців! За цей час питання втратило актуальність, політичну гостроту, а головне – свою доцільність. У проекті рішення, поданого депутатом, пропонувався спосіб регулювання важливих аспектів діяльності дошкільних навчальних закладів. Запропонована ініціатива мала хороші шанси для схвалення депутатами. Міський голова, якому не до душі була така «надміру активна» позиція депутатів, вирішив цьому зашкодити і продемонструвати свою силу. Попри всю аморальність такого вчинку і на жаль для депутатів, ні суд, ні прокуратура допомогти не змогли: міський голова формально нічого не порушив. Ми також змушені погодитись із цим твердженням державних органів.

Ситуації можна уникнути, якщо регламентом передбачена відповідна норма в ось такому приблизно викладі: «Подані авторами проекти рішень, з урахуванням строку оприлюднення, який визначений Законом України «Про доступ до публічної інформації», включаються до порядку денного найближчої сесії ради, якщо автор проекту рішення не наполягає на іншій, більш пізній даті розгляду радою проекту рішення».

ВИЛУЧЕННЯ ПРОЕКТІВ РІШЕНЬ ІЗ ПОРЯДКУ ДЕННОГО ПЛЕНАРНОГО ЗАСІДАННЯ

Трапляється, що на початку пленарного засідання сесії ради ставиться питання про «виключення даного питання з порядку денного» чи «зняття питання на додаткове вивчення» тощо. При цьому воно ухвалюється як процедурне, тобто біль-

шістю від присутніх на пленарному засіданні. «Зняття з розгляду» і «не підтримання під час голосування» істотно відрізняються між собою за політичними наслідками. У першому випадку несумлінні депутати та маніпулятори скористаються відмовкою, що «питання сире» і що «не було обговорення по суті, не чули аргументів» та інше. У другому, коли проект рішення поставлений на обговорення по суті і далі відбувається його голосування, автор проекту може скористатися передбаченою можливістю відповісти на запитання чи навести детальніші аргументи. І тоді депутати, котрі не підтримали цю суспільно важливу ініціативу, опиняться в ситуації, коли доведеться ніяковіти від запитань журналістів та червоніти перед експертами й громадянами.

З іншого боку, погодьтеся, авторів проекту рішення, котрий писав його текст, відбув обговорення в постійних комісіях, готувався до обговорення й голосування на пленарному засіданні, отримати процедурне рішення «Про зняття з розгляду без обговорення тексту проекту по суті» є щонайменше неприємно.

Певні рішення приймаються радою шляхом таємного голосування – наприклад, обрання чи звільнення секретаря, дострокове припинення повноважень міського голови тощо. Якщо у такому випадку надходить пропозиція зняти проект рішення з розгляду, відповідне процедурне рішення ухвалюватиметься більшістю від присутніх шляхом відкритого голосування. У такий спосіб можливі маніпулятори «перевіряють депутатів на лояльність» і при потребі зруйнують законні наміри.



Тому в регламенті місцевої ради було б доцільно передбачити запобіжник описаним вище маніпуляціям. Пропонуємо, наприклад, таке формулювання: «Проект рішення може бути виключений з порядку денного сесії (знятий з розгляду) лише за наявності згоди автора, якщо така пропозиція підтримана голосуванням більшості від загального складу ради. У випадку розгляду пропозицій щодо виключення з порядку денного проектів рішень про обрання секретаря ради або про припинення повноважень секретаря ради така пропозиція вважається підтриманою, якщо за неї проголосувала більшість від загального складу ради шляхом таємного голосування. У випадку вирішення пропозицій про виключення з порядку денного проекту рішення про дострокове припинення повноважень міського голови така пропозиція вважається підтриманою, якщо за неї проголосувало 2/3 від загального складу ради шляхом таємного голосування».

РОБОТА ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ

Чітка і зрозуміла регламентація роботи постійних комісій є дуже важливою справою, оскільки ліквідує спокусу залучення цих комісій до корупційних схем, уне-

можливіє нехтування процедурами попереднього розгляду проектів рішень перед пленарним засіданням, котрим нівелюється роль постійних комісій в демократичному врядуванні. Питання роботи постійних комісій розлого описані в книзі «Постійні комісії як інструмент депутата місцевої ради»⁷.

Заохочуємо до ознайомлення з книгою «Постійні комісії» самостійно. В даному ж посібнику зосереджуємося лише на невідкладно важливих положеннях регламенту. Закон наділяє постійні комісії місцевої ради правом попереднього вивчення питань, що подаються на її розгляд. Це означає, що ніяке питання не може бути розглянуто на пленарному засіданні місцевої ради, якщо воно не було попередньо обговорено в постійних комісіях. Тому важливим є уведення в дію механізму запобігання навмисним затягуванням чи іншим потенційним зловживанням (в тому числі в рамках корупційних схем). Ось, для прикладу, в якійсь із рад діє положення регламенту, яким забороняється розглядати будь-яке земельне питання без попереднього позитивного висновку щодо нього з боку постійної комісії із земельних відносин. В результаті, за умов слабкості інших ланок управління, дана комісія невідворотно перетворюється на місцевого «монстра», який може стати нездоланною перепоною при вирішенні земельних справ. Раніше чи пізніше «хитрі» голова та члени комісії поставлять справу на корупційного воза і відпусткатимуть на пленарне засідання проекти рішень лише «обраних».



Тут коректним, на нашу думку, буде таке формулювання в регламенті: «Проекти рішень, що включені до порядку денного сесії, не можуть бути поставлені на обговорення та голосування на пленарному засіданні, якщо вони не були попередньо внесені (головами та членами комісії, секретарем ради, головою ради та його заступниками) на розгляд однієї з постійних комісій та розглянуті нею. У випадку, якщо засідання постійної комісії не відбулось через бездіяльність голови (заступника голови) комісії, через відсутність кворуму, або постійна комісія ухилилась від розгляду питання, проект рішення вважається таким, що був попередньо обговорений у постійних комісіях».

ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ ДЕПУТАТІВ ТА ПРО ДЕПУТАТІВ

Саме регламент є тим документом, у якому варто передбачити основні можливості для ознайомлення депутатів із результатами роботи ради та ознайомлення територіальної громади із роботою депутата. Зокрема, до регламенту доцільно включити положення щодо:

⁷ <http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2016/07/>

► способів та форм сповіщення депутатів про сесії ради (засідання постійних комісій та пленарні засідання), щодо засідання інших органів, щодо строків надси- лання необхідних матеріалів, тощо. Деякі місцеві ради користуються гугл-календа- рем для фіксації усіх заходів ради (засідання, колегії, наради, тощо) із зазначенням місця та часу проведення кожного заходу, прізвищ та контактних даних відповідаль- них осіб, порядку денного. Це справді зручно і дозволяє ефективно планувати робо- ту ради.

► щодо обсягу інформації про депутата, яка є в публічному доступі (розмі- щується на офіційному сайті ради) – біографічні та контактні дані депутата та його помічників, його звіти, звернення, запити, позиції, статті тощо).



ПЛЕНАРНІ ЗАСІДАННЯ

Для врегулювання відповідних процедур регламент повинен містити поло- ження, що стосуються:

► звичайного (нормального) часу початку і завершення пленарного засідан- ня; часу перерв (як правило, через кожні дві години роботи тривалістю 30 хвилин); права депутатських фракцій і груп безумовно оголосити коротку перерву (як прави- ло, до 15 хвилин) перед голосуванням (для узгодження консолідованої позиції);

► надання часу для оголошення депутатських запитів, депутатських запи- тань, оголошень, заяв;

- ▶ процедур для нормального робочого процесу; щодо вимоги дотримуватися тиші та порядку, а також відповідальності за їхнє порушення;
- ▶ порядку участі депутатів в обговоренні (виступ доповідача, запитання доповідачу, порядок запису депутатів до виступу та надання права виступу, його тривалість, право на повторний виступ, право на висловлення репліки, кінцеве слово доповідача);
- ▶ права на участь в обговоренні інших осіб, які присутні на засіданні ради (порядок ухвалення процедурного рішення депутатів про надання права виступу, його тривалість);
- ▶ порядку голосування (перехід до голосування, особливості голосування за кандидатури (попереднє обговорення кандидатур у постійних комісіях, депутатських фракціях та групах, складання інформаційної довідки про кандидата, доповідь кандидата тощо), голосування за основу, голосування поправок, доповнень, змін, альтернативних проєктів, голосування в цілому, оголошення результатів голосування);
- ▶ оформлення і зберігання матеріалів пленарного засідання, протоколу, звуко-, відеозапису, надання протоколу (витягу з протоколу) та результатів голосування, копій інших матеріалів.

ДЕБАТИ ЯК СПОСІБ ОБГОВОРЕННЯ

Законом передбачене право депутатів місцевої ради брати участь у дебатах. На жаль, на цьому законодавче регулювання процедури дебатів закінчується, немає жодного слова про порядок організації та проведення таких дебатів, про їхні результати та наслідки. Тому, очевидно, це питання мало б знайти своє відображення в регламенті місцевої ради.

Ось таке визначення поняття дебатів можна знайти у відкритих джерелах: **дебати (фр. *debat*)⁸** - чітко структурований і спеціально організований публічний обмін думками між двома сторонами з актуальної теми. Цей різновид публічної дискусії учасники дебатів спрямовують на переконання в своїй правоті третьої сторони, а не одне одного. Тому вербальні і невербальні засоби, що використовуються учасниками дебатів, мають на меті отримання певного результату – сформувати у слухачів позитивне враження від власної позиції.

Отже, дебати – це особливий спосіб обміну думками, особливий спосіб обговорення.

На жаль, він не застосовується в нас, і в регламентах місцевих рад відсутній його опис. На наш погляд, дебати як інструмент пошуку рішень для особливо важ-

⁸ <https://uk.wikipedia.org/wiki/Дебати>.

ливих, конфліктних чи відповідальних питань слід застосовувати. Суть цього методу в особливій процедурі обговорення даного питання між двома-трьома дебатними групами, сформованими з-поміж депутатів (кількість груп залежить від кількості висловлених точок зору) шляхом надання почергово кожній групі однакового проміжку часу для висловлення основних аргументів на захист своєї позиції з цього питання, а також для наведення контраргументів щодо точок зору решти дебатуючих груп. Процедурою надається можливість поставити уточнюючі питання, обмінятися репліками. Дебати завершуються підсумковими (резюмуючими) промовами. Після цього обговорення вважається закінченим, і рада переходить до голосування. Метою такої процедури є створення максимально однакових умов для викладення різних точок зору з важливих питань, оскільки в процесі звичайного (традиційного) обговорення далеко не завжди вдається забезпечити потрібний баланс. З іншого боку, при прийнятті особливо важливих рішень часто потрібно максимально врахувати позиції учасників.

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

А ще трапляється ситуація, коли одразу десять депутатів навмисно записались до виступу і забрали багато часу, висловлюючись на підтримку того самого проекту рішення. Їхні виступи були аналогічними за змістом і відрізнялися лише рівнем емоцій та мовних образів. Натомість лише троє депутатів виступили з категоричними запереченнями.

За таких умов досвідчених депутатів важко збити з пантелику цим простим шахрайством. Але уявіть собі ситуацію емоційного напруження, великої медійної уваги та інформаційного ажіотажу, громадського тиску, неоднозначності рішення, надмірної вагомості наслідків голосування, політичної упередженості тощо (вже не згадуємо про випадки, коли «вартість» ухваленого депутатами рішення про розпорядження комунальним майном сягала захмарних сум!) Уявіть, як депутатам доводиться приймати рішення в умовах, коли в раді присутня велика кількість громадян або під її стінами відбувається гучний мітинг. Часто важливе рішення спрямоване у майбутнє, на декілька десятків років уперед, і витрати на його реалізацію чи можливі збитки від його не впровадження (чи, навпаки, впровадження!) обчислюються мільярдами гривень. Який шалений тиск тоді чинитиметься на депутатах з боку різноманітних груп впливу! Такими, наприклад, можуть бути питання концесії комунальних підприємств, доріг та мереж, отримання значної позики міською радою, випуск облі-

гацій займу, закриття лікарні чи іншої установи. Усі перелічені вище фактори впливу на депутатів істотно заважають формуванню позиції депутатів при голосуванні, тож в таких умовах чисельність промовців набуває сили аргументу на користь певного рішення.

Саме тому під час ухвалення особливо складних рішень, коли рівень емоційності та відповідальності позначається на учасниках, або коли місцеві ради зацікавлені не у «продавлюванні» рішення, а у відповідальному, виваженому і дійсно колегіальному його ухваленні, у пошуку оптимального, найкращого варіанту з можливих, потрібно застосовувати дебати.

Слід звернути увагу: дебати як метод проведення обговорень у раді мають застосовуватись виважено і співмірно важливості питання, оскільки на таке дебатування йде багато часу, тож і використовувати його слід в особливих випадках. Оголошення дебатів має відбуватись за процедурним рішенням ради, при цьому кількість голосів повинна бути меншою, ніж для звичайних процедурних рішень, наприклад 1/3 голосів від присутніх. Це необхідно для того, аби забезпечити право меншості (опозиції) на рівні можливості в обговоренні.

ПРИБУТТЯ НА СЕСІЮ СЛУЖБОВИХ ОСІБ (ЗАСІДАННЯ ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ, ПЛЕНАРНІ ЗАСІДАННЯ)

Вже згадувалось положення частини 2 статті 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким на вимогу відповідних органів та посадових осіб місцевого самоврядування керівники розташованих або зареєстрованих на відповідній території підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності зобов'язані прибути на засідання цих органів для подання інформації з питань, віднесених до відання ради та її органів, для відповідей на запити депутатів.

Однак, життя підтверджує, що однієї лише цієї норми закону просто недостатньо. Особливо при виникненні ситуації, коли керівники органів влади, підприємств, установ чи організацій не бажають інформувати раду про свої рішення та дії (чи бездіяльність). Отже, доцільно передбачити у регламенті порядок реалізації цього повноваження місцевої ради та забезпечення відповідних прав депутатів. Пропонуємо наступне формулювання: «На вимогу голови постійної комісії чи головуючого на пленарному засіданні ради керівники розташованих або зареєстрованих на відповідній території підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності зобов'язані прибути на засідання цих органів для подання інформації з питань, віднесених до відання ради та її органів, відповіді на запити депутатів. Вимога про прибуття посадової особи вручається (надсилається) відповідному керівнику під-

приємства, установи, організації зі збереженням доказів сповіщення. У вимозі має бути зазначено час і місце проведення засідання органу ради, на яке викликається відповідний керівник. Також у вимозі повинно бути роз'яснено визначені законодавчі норми, що встановлюють обов'язок прибуття та відповідальність за невиконання вимоги. Рада встановлює достатній і розумний строк для прибуття відповідного керівника на сесію ради (засідання постійної комісії та/або пленарне засідання ради). У випадку невиконання керівником обов'язку щодо прибуття на засідання органів ради секретар ради зобов'язаний невідкладно (не пізніше наступного робочого дня) звернутись до правоохоронних органів із заявою про внесення відомостей до Єдиного державного реєстру досудових розслідувань та проведення перевірки (розслідування) на предмет наявності в діях відповідної службової особи ознак злочину, передбаченого статтею 351 Кримінального кодексу України, а також звернутись до вищих органів відповідного керівника (якщо такі є) з метою вирішення питання про наявність підстав для притягнення до дисциплінарної відповідальності».

ДЕПУТАТСЬКІ ФРАКЦІЇ ТА ГРУПИ

Законодавець наділив місцеві ради повноваженнями визначати в регламентах правила об'єднання депутатів у депутатські групи та фракції, порядок їхнього створення та діяльності.

Враховуючи недостатність правового регулювання, варто внести до регламенту положення про:

▶ Право депутатів на спільну роботу із здійснення депутатських повноважень об'єднуватись у депутатські групи;

▶ Право депутатів на утворення депутатських фракцій (вимога про партійну основу фракції не стосується сільських та селищних рад);

▶ При цьому група та фракція повинні мати назву, керівника, положення про депутатську групу чи фракцію. Група, фракція вважаються створеними з моменту подання до секретаріату ради належно оформленого протоколу установчого засідання про створення групи, фракції та положення про депутатську групу, фракцію, які підписані всіма депутатами, які заснували групу. Секретаріат ради реєструє депутатські групи та фракції. При входженні до групи, фракції нових депутатів до секретаріату подається протокол депутатської групи про прийняття до її складу нових членів;

▶ На офіційному сайті ради зазначається інформація про діяльність депутатських груп та фракцій, їхні позиції, заяви, проекти рішень, інша інформація. На

сайті ради також оприлюднюється інформація про входження депутатів до груп та фракцій і їхню роботу в цих об'єднаннях;

► На секретаріат ради покладається обов'язок інформувати керівників зареєстрованих депутатських груп та фракцій про надходження проектів рішень щодо обрання, призначення або затвердження посадових осіб. При цьому секретаріат ради повинен забезпечити можливість обговорення на засіданні депутатської групи та фракції відповідні кандидатури, а також забезпечити присутність відповідних осіб під час обговорення їхніх кандидатур на засіданнях депутатських груп та фракцій;

► Зареєстрована депутатська група та/або фракція мають право на об'єднання з іншими депутатськими групами/фракціями для утворення блоку опозиції чи блоку більшості. Блоком опозиції вважається об'єднання депутатських груп/фракцій, якщо загальна кількість депутатів утвореного блоку не перевищує 1/3 від загального складу ради. Блоком більшості вважається об'єднання депутатських груп/фракцій, якщо загальна кількість депутатів утвореного блоку становить більшість депутатів від загального складу ради. Утворені блоки опозиції та блоки більшості реєструються секретаріатом ради і з моменту реєстрації користуються правами депутатських прав і фракцій спільно (у відповідному блоці), без надання окремих прав депутатської групи/ фракції депутатським групам/фракціям, які увійшли до складу блоку опозиції та блоку більшості.

ПРАВА ОПОЗИЦІЇ

Ступінь демократичності місцевої ради визначається її здатністю чути кожного депутата. Тому вкрай важливими є процедури для діяльності меншості. Це дозволяє сформувати позитивний клімат у раді, на практиці втілювати принципи взаємоповаги та запобігати конфліктним ситуаціям.

До регламенту, наприклад, можна включити такі права опозиції:

► право на домінування і головування опозиційних депутатів у регламентній постійній комісії;

► право обов'язкового включення (окрім прямого самовідводу) опозиційних депутатів до складу тимчасових контрольних комісій;

► ухвалення процедурних рішень про надання додаткового часу для виступу, право повторного виступу, оголошення перерви, надання права на виступ запрошеним особам зниженою кількістю голосів, наприклад, від присутніх на засіданні депутатів;

► вирішення питань про притягнення депутатів до відповідальності (наприклад, позбавлення права на виступ, дострокового припинення виступу тощо) кваліфікованою кількістю голосів, наприклад, 2/3 від загального складу.

ДЕПУТАТСЬКА ЕТИКА Й ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

Закон дозволяє місцевій раді у власному регламенті встановлювати додаткові (в доповнення до визначених у статті 8 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад») правила депутатської етики. Наприклад, в одній з місцевих рад обласного центру України депутат відмовився підводитися під час виконання Державного Гімну. У цих умовах депутатам довелося поспіхом ухвалювати спеціальне рішення про відповідальність депутата і вимагати його видалення із залу. Така поспішність зробила їхнє рішення незаконним, бо конкретні правила депутатської етики й заходи відповідальності за її порушення мають визначатись у законі або регламенті ради чи в статуті територіальної громади. Якщо цього не зроблено, то застосування будь-яких санкцій до депутата має юридичні ознаки перешкодження його депутатській діяльності і може стати підставою для кримінальної відповідальності усіх депутатів, котрі голосували за ці санкції проти депутата.

Також слід пам'ятати, що наявність у регламенті добре продуманої системи санкцій і справедливого порядку їхнього застосування позитивно впливає на поведінку всіх депутатів, а ще часто запобігає застосуванню силових методів. Основними санкціями до депутатів, які припустилися порушення етичних норм, визначених у законі або в регламенті, можуть бути: попередження, депутатська догана, припинення виступу, позбавлення права на виступ на певний час тощо.

Застосування таких заходів повинно відбуватись виключно на підставі обґрунтованого рішення ради, з врахуванням висновків постійної комісії з питань регламенту та депутатської діяльності, із забезпеченням права депутата надати свої пояснення та/або попросити вибачення.

АНТИКОРУПЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Відповідно до вимог закону⁹, регламент місцевої ради повинен містити окремий розділ щодо способів і порядку урегулювання конфлікту інтересів, що може виникнути стосовно депутата, секретаря ради, старости, сільського, селищного, міського голови, інших службовців ради.

Про особливості виконання вимог антикорупційного закону депутатами місцевої ради буде описано в наступних розділах цієї книги.

На завершення, ще раз звертаємо увагу, що регламент є нормативно-правовим актом, який регулює роботу місцевої ради, встановлює гарантії та порядок

9 Частина 7 статті 28 Закону України «Про запобігання корупції».

реалізації прав депутатів, є обов'язковим для виконання службовцями ради, міським (сільським, селищним) головою, секретарем, депутатами, старостою, а також усіма органами державної влади, їх службовими особами, фізичними і юридичними особами. Регламент – це важливий документ, який здатний зробити діяльність ради ефективною та злагодженою. Депутатам варто критично ставитися до текстів, які підготовлені службовцями ради, оскільки в службовців інші завдання, котрі можуть суттєво відрізнятися від цілей депутатів. В якості основи, рекомендуємо користуватися зразками регламентів, що розроблені фахівцями незалежних громадських інституцій.

Один із прикладів проекту регламенту можна завантажити за цим посиланням: <http://ipo.org.ua/РЕГЛАМЕНТ-МІСЬКОЇ-РАДИ/>.

Окрім цього, за підтримки національних та міжнародних організацій експерти Інституту Політичної Освіти проводять навчання депутатів місцевих рад та надають їм постійну методологічну підтримку, у тому числі проводять консультації та готують письмові висновки.



ГЛАВА 3. ОБОВ'ЯЗКИ ДЕПУТАТА

Я переглянув багато хронік з минулого різних планет, але жодного разу не бачив, щоб на акціях протесту люди тримали транспаранти на зразок: «Ганьба нам! Ми самі обрали таку владу».

Валентин Авраменко,

письменник-фантаст

Незважаючи на те, що передбачена статусом депутата публічність і відкритість зафіксована в законодавстві, не всі депутати правильно розуміють цей аспект своїх обов'язків. Часто їхня відкритість є показною і не приносить практичної користі громаді. Можна зустріти і викривлення в інший бік: надмірна відкритість депутата перетворює його приймальню на осередок професійних прохачів, а самого депутата робить заручником їхніх необгрунтованих з точки зору інтересів громади «забаганок».

Тому доцільно розібратись із вимогами закону щодо депутатської діяльності та виконанням своїх обов'язків стосовно її публічності та прозорості.

ЗАГАЛЬНІ ОБОВ'ЯЗКИ ДЕПУТАТА

Отже, згідно із законом¹⁰ депутат місцевої ради зобов'язаний:



ВИРАЖАТИ І ЗАХИЩАТИ ІНТЕРЕСИ ВІДПОВІДНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ.

З цим обов'язком, на перший погляд, усе зрозуміло – депутат повинен захищати свою громаду, а не діяти в інтересах інших громад чи своїх власних. Особливу

10 Статті 3, 10, 16, 17 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»

складність викликає виконання цього обов'язку, коли має місце суперечність різних інтересів в одній громаді (наприклад, зберегти сквер чи побудувати будинок; розмістити новий завод чи закласти парк відпочинку). Вибір часто є непростим. У своєму рішенні депутат повинен керуватися загальними інтересами громади в цілому, опиратися на своє ставлення до розвитку міста, на інтереси якомога більшої кількості людей, брати до уваги інтереси майбутнього.



Наведемо приклад: міська рада розглядає питання щодо терміну дії договору оренди земельної ділянки із приватним підприємством, яке побудувало тут міський ринок. Під стінами ради – кількатисячний мітинг малих підприємців і їхніх працівників, які торгують на ринку.

Люди добре організовані й налаштовані рішуче. Вимога мітингарів проста: «Залиште все так, як є, ми звикли, нам зручно. Віддайте землю у тривалу (понад 30 років) оренду приватному підприємству, щоб кожного року не дратувати людей». При вирішенні таких завдань депутату потрібна не лише розважливність та мудрість, а й неабияка сміливість. Цілком очевидно, що ці кілька тисяч людей під стінами міської ради не є представниками громади в цілому, не є виразниками інтересів усієї громади – у них свій, зрозумілий, приватний інтерес. Але потрібно думати про місто загалом, тому розглядалися й інші варіанти рішення. Було відомо, що приватне підприємство сплачує до бюджету за оренду землі під торговими площами близько 3 млн грн на рік, отримуючи прибуток від оренди торгових місць понад 30 млн грн за цей же період. Тобто, земельна ділянка, на якій розмістився міський ринок, здатна приносити куди більший дохід в міський бюджет, якщо заснувати міське комунальне підприємство і продовжувати надавати в оренду торгову площу, як це робило приватне підприємство. Тобто, для малих торговців на ринку нічого б не змінилося...

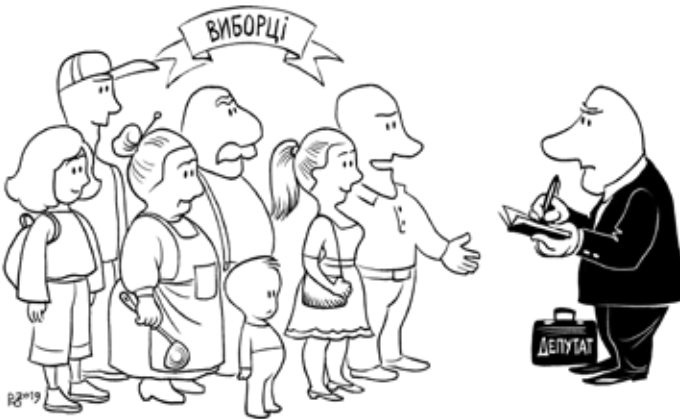


На жаль, у тих умовах депутатський страх перед масовими акціями, зрежисерованими протилежною стороною й підігрітими недостовірною інформацією, наданою людям, не дозволив ухвалити потрібне для цілої міської громади рішення. Ринок було передано в оренду на 25 років за орендну плату, яка дорівнює ставці земельного податку.



ВИКОНУВАТИ ДОРУЧЕННЯ ВИБОРЦІВ У МЕЖАХ СВОЇХ ПОВНОВАЖЕНЬ, НАДАНИХ ЗАКОНОМ.

Таке доручення є інструментом прямої демократії, безпосереднім наказом виборців своєму депутатові. За ігнорування доручень виборців чи ухилення від їхнього виконання для депутата може настати відповідальність аж до припинення повноважень.



Виборці підчас зустрічі з депутатом чи підчас його звітування можуть дати йому доручення. Таке доручення має бути підтримано (шляхом голосування) більшістю присутніх на зустрічі (зборах). Звичайно, його зміст не повинен суперечити закону і має стосуватись повноважень місцевої ради. Для уникнення непорозумінь чи суперечок щодо «різного розуміння» суті доручення рекомендуємо оформляти доручення виборців у письмовій формі (протокол зборів, окремий документ під назвою «доручення виборців», які засвідчені підписами виборців або їхніх представників). Не секрет, що люди забувають деякі обставини з плином часу або опираються на перекручені відомості. Якщо виконання доручення включає в себе забезпечення депутатом ухвалення певних рішень радою та/або передбачає певні видатки бюджету, в такому разі депутат зобов'язаний довести це до відома місцевої ради. Відповідно, письмове

оформлення доручення виборців буде дуже доречним. А найбільш доцільним способом поінформування депутатом ради є формальне внесення пропозиції (раді та її органам) розглянути відповідне питання або подання вже готового проекту рішення.

Депутат має вживати реальних заходів та контролювати виконання доручення виборців (самостійно, у складі постійної чи тимчасової контрольної комісії), а також періодично інформувати громаду про хід виконання. Виконавчі органи місцевої ради та посадові особи зобов'язані сприяти депутатам у виконанні доручень виборців.



БРАТИ АКТИВНУ УЧАСТЬ У ЗДІЙСНЕННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.

Цей обов'язок означає одночасне виконання:

▶ прямих обов'язків щодо участі у пленарних засіданнях та засіданнях постійної комісії, членом якої є депутат, а також у засіданнях інших органів, до складу яких обрано депутата (наприклад, тимчасова контрольна комісія, робоча група, інші види органів місцевої ради);

▶ активне (тобто, якомога частіше) використання прав депутата у виборчому окрузі, місцевій раді та її органах (наприклад, участь в обговоренні; внесення проправок, змін, доповнень до наявних проектів рішень; внесення проектів рішень, альтернативних проектів рішень; голосування, контроль за виконанням рішень; участь із правом дорадчого голосу в засіданнях органів ради, до складу яких не входить депутат, тощо).



ПІДТРИМУВАТИ ЗВ'ЯЗОК ІЗ СВОЇМИ ВИБОРЦЯМИ, із територіальною громадою, трудовими колективами підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади.



Цей обов'язок означає, по-перше, оприлюднення контактної інформації для зв'язку із депутатом, а також інформації про його місцеперебування в даний момент; а по-друге – своєчасне й належне надання відповідей на звернення громадськості чи запити від підприємств, установ, організацій.



НЕ РІДШЕ ОДНОГО РАЗУ НА ПІВРІЧЧЯ інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічно-го й соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради та доручень виборців.

Даний обов'язок переважна більшість депутатів не виконує. І це є наслідком недостатньої поінформованості самого депутата про роботу ради в цілому (про роботу виконкому, виконавчих та інших органів ради). Тому доцільно, щоб регламент місцевої ради містив положення, за яким на секретаріат ради покладається відповідальність збирати й узагальнювати інформацію про поточну роботу ради та її органів для подальшого використання цієї інформації в діяльності депутатів. З цією ж метою слід сформувати повноцінний загальний календар, до якого є доступ в усіх депутатів, щодо окремих заходів та/чи роботи ради й усіх, без винятку, її органів (дата, час і місце засідань, порядок денний, проекти рішень тощо). Уявити собі таке в місцевих радах маленьких міст, селищ чи сіл поки що важко; такий рівень організації діяльності ради та її органів наразі може здатися фантастикою!

З іншого боку, не спостерігається наявність попиту на цю інформацію з боку самих громад – тобто, при нинішньому рівні розвитку політичної культури та правосвідомості невиконання цього обов'язку не привертає уваги громадськості, хоча у багатьох місцевих радах створені можливості виступу депутатів у місцевих газетах або телеканалах. Це відбувається за рахунок коштів місцевого бюджету, як правило, раз на рік.



БРАТИ УЧАСТЬ У ГРОМАДСЬКИХ СЛУХАННЯХ з питань, що стосуються його/її виборчого округу, в організації виконання рішень ради та її органів, доручень виборців, у масових заходах, що проводяться органами місцевого самоврядування.

Щодо важливості виконання цього обов'язку особливих пояснень, на нашу думку, не потрібно. Однак, недостатньо зрозумілими можуть бути механізми його виконання. Комплексний аналіз ст. 48 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» приводить нас до висновку, що такий обов'язок депутат виконує через контрольну функцію постійної комісії, яка наділена повноваженнями контролювати виконання рішень ради та її виконавчого комітету.



ВИВЧАТИ ГРОМАДСЬКУ ДУМКУ ТА ПОТРЕБИ територіальної громади, інформувати про них раду та її органи, брати безпосередню участь у їх вирішенні.

Звичайно, добре, коли депутат має під рукою дані соціологічних опитувань, результати фокус-груп та інші статистичні дані. Проте, часто доступ до такої інформації є дуже обмеженим або й неможливим. Тому в депутатській буденності «вивчення громадської думки» означає звичайне спілкування з сусідами, колегами, членами своєї сім'ї. Можна погодитися, що в умовах сільської місцевості це зовсім й не складно.



ВИЗНАЧАТИ Й ОПРИЛЮДНЮВАТИ ДНІ, ГОДИНИ ТА МІСЦЕ ПРИЙОМУ ВИБОРЦІВ, ІНШИХ ГРОМАДЯН.

До цього обов'язку часто відносяться формально: депутат просто розміщує інформацію в одному з випусків місцевої газети. І все. А скільки часу живе такий окремий випуск? Тому, залежно від місцевості й особливостей місцевої ради, більш результативним способом виконання цього обов'язку є розміщення інформації не лише в місцевій газеті, а й на офіційному сайті місцевої ради, на інформаційних стендах або в інформаційних листівках, у депутатських бюлетенях.



ВЕСТИ РЕГУЛЯРНИЙ, НЕ РІДШЕ ОДНОГО РАЗУ НА МІСЯЦЬ, ПРИЙОМ ВИБОРЦІВ, розглядати пропозиції, звернення, заяви і скарги членів територіальної громади, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення.

Нам доводилося зустрічатися із різною практикою організації депутатських прийомів. На прийом до депутата, як правило, приходять небагато людей. Звісно,



все залежить від активності та відкритості самого депутата, але люди частіше відвідують прийом міського (сільського, селищного) голови, його заступників, інших посадовців, аніж свого законного представника в місцевій раді. Логіка людей дуже проста: «Якщо прийдеш до депутата, то він отримані заяви і скарги буде пересилати відповідним чиновникам. То чому ж одразу не піти до тих, кого це стосується?» Спечечатись важко, хоча за задумом законодавця депутатський прийом виборців має виконувати **дві основні функції:**

1 - зібрати скарги, пропозиції і заяви й передати їх для опрацювання відповідним органам влади – та здійснювати поточний контроль над вирішенням проблем. Це логічно, оскільки депутат краще володіє інформацією про роботу місцевої влади та її органів, а також про процедурні механізми, що мають бути залучені, оскільки є членом місцевої ради і є обраним виразником інтересів громади;

2 - виявити моменти неналежної роботи органів влади, порушення інтересів виборців та громади в цілому і відповідно реагувати з допомогою наявних у депутата інструментів (депутатське звернення, запит, запитання, невідкладний прийом, дорадчий голос, внесення пропозиції, проектів рішень тощо).



ДОТРИМУВАТИСЯ ПРАВИЛ ДЕПУТАТСЬКОЇ ЕТИКИ.

Нижче наведено перелік визначених законом основних правил етики для депутата. Однак, регламентом місцевої ради чи статутом територіальної громади цей перелік можна розширити (тобто встановити ще додаткові етичні норми для депутатів), а також встановити певну відповідальність за порушення цих норм. Отже, згідно із правилами депутатської етики, депутат зобов'язаний:

- ▶ керуватися загальнодержавними інтересами та інтересами територіальної громади;
- ▶ не використовувати депутатський мандат в особистих інтересах чи в корисливих цілях;
- ▶ керуватися у своїй діяльності та поведінці загальноновизнаними принципами порядності, честі та гідності;
- ▶ не розголошувати відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, та відомостей, які стосуються таємниці особистого життя депутата місцевої ради або виборця, що охороняється законом, чи стали йому відомі у зв'язку з його участю в депутатських перевірках;
- ▶ не допускати образливих висловлювань;
- ▶ не використовувати в публічних виступах недостовірні або неперевірені відомості;
- ▶ не приймати будь-яких гонорарів, подарунків, не отримувати винагород

безпосередньо чи опосередковано за дії, пов'язані зі здійсненням ним депутатських повноважень.



ПОДАВАТИ ЩОРІЧНУ ДЕКЛАРАЦІЮ про майно і доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Виконання цього обов'язку полягає в поданні депутатом власноруч заповненої декларації, форму якої встановлено антикорупційним законодавством. За невиконання цього обов'язку встановлена адміністративна (ст. 172-6 КпАП) та кримінальна (ст. 366-1 КК) відповідальність.



ЗВІТУВАТИ ПРО СВОЮ РОБОТУ ПЕРЕД ВИБОРЦЯМИ відповідного виборчого округу, об'єднаннями громадян.

Звітувати депутат повинен періодично, але не рідше одного разу на рік. Звітування означає підготовку звіту за попередній рік, його публічне зачитання і обговорення підчас зустрічі із виборцями. Депутат зобов'язаний не пізніше, як за 7 днів, повідомити в місцевих засобах масової інформації (або в інший спосіб, визначений місцевою радою!) про час і місце свого звітування. Одночасно виникає можливість отримання пропозицій, заяв, скарг чи доручень від виборців.



МІСЦЕВА РАДА СВОЇМ РІШЕННЯМ ВСТАНОВЛЮЄ:

- ▶ орієнтовні строки звітування депутатів перед виборцями (з точністю до певного місяця, впродовж якого звіт слід скласти і провести зустрічі-звітування);
- ▶ рекомендації стосовно змісту звіту (за законом, до звіту в обов'язковому порядку включається інформація про діяльність власне депутата у раді та її органах,

до яких його/її обрано, а також про його/її роботу у своєму виборчому окрузі; про прийняті радою та її органами рішення, ініційовані депутатом, та про хід їхнього виконання; про персональну участь депутата в обговоренні, голосуванні та організації виконання інших рішень ради та її органів; про персональну участь депутата у виконанні доручень виборців свого виборчого округу);

► своє зобов'язання організувати висвітлення в ЗМІ звітування депутатів та їхніх зустрічей із виборцями;

► своє зобов'язання забезпечити організаційні аспекти проведення звітування: форми та способи оприлюднення звітів (наприклад, на офіційному сайті ради, у друкованих виданнях, тощо); форми і способи сповіщення виборців про час і місце проведення звітування депутата (наприклад, оголошення в друкованих ЗМІ, на сайті ради, тощо; надання відповідного приміщення, координація з органами влади, комунальними підприємствами та установами щодо організації депутатських звітів; відшкодування витрат на розміщення в ЗМІ інформації та текстів депутатських звітів за рахунок місцевих бюджетів);

► порядок інформування ради та її органів депутатом про результати звітування, зокрема, про зауваження з боку виборців на адресу ради та її органів та пропозиції виборців.

Однак, доцільним є внесення відповідного положення щодо наведеного вище до регламенту ради. Законом не встановлений конкретний термін представлення звіту депутата, тому, якщо місцева рада не ухвалить відповідного рішення або якщо відповідне положення відсутнє в регламенті, несумлінні депутати зможуть довго зволікати із виконанням такого обов'язку. З іншого боку, депутатам слід пам'ятати, що за невиконання обов'язку звітування перед виборцями може настати юридична відповідальність. Так, згідно з постановою Донецького апеляційного адміністративного суду від 23.04.2008 року в справі № 22а-1796/08 було визнано протиправною бездіяльність депутата з виконання обов'язку звітування перед виборцями.





Депутату слід постійно бути готовим до звітування за попередній рік, яке може бути проведене в будь-який час на вимогу зборів виборців за місцем проживання, а також на вимогу органів самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні комітети).

Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи, керівники підприємств, установ і організацій державної та комунальної власності зобов'язані сприяти депутатам в організації їхнього звітування шляхом:

- ▶ надання приміщень,
- ▶ надання інформаційних та інших довідкових матеріалів, необхідних депутату,
- ▶ на прохання депутата здійснювати інші заходи, пов'язані з проведенням його звітування, у тому числі сприяти оповіщенню виборців про час і місце проведення звітування.



Невиконання службовою особою законних вимог депутата, створення штучних перешкод у його роботі, надання йому свідомо неправдивої інформації караються штрафом від ста до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років. Окрім цього, при виявленні фактів безпідставного невиконання вимог депутата щодо сприяння в проведенні його звіту службова особа може бути притягнута до дисциплінарної відповідальності згідно з положеннями Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».

За результатами проведеного звітування депутат інформує раду та її органи про характер обговорення, висловлені пропозиції та зауваження виборців на адресу ради, а також про надані йому доручення виборців.

ОБОВ'ЯЗКИ ДЕПУТАТА В РАДІ ТА ЇЇ ОРГАНАХ

Ця група обов'язків обумовлена в статтях 18, 20 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» та статтях 48, 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які між собою перекликаються, дублюються і навіть по-різному формулюють одні й ті ж депутатські обов'язки. Отже, згідно із законом депутат місцевої ради зобов'язаний:

► **Додержуватися Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, регламенту ради та інших нормативно-правових актів, що визначають порядок діяльності ради та її органів.** Даний депутатський обов'язок не потребує особливого роз'яснення. Прикро визнавати, але часто депутати недостатньо серйозно сприймають регламент місцевої ради. Побуває логіка, що якщо певне рішення ухвалила більшість, то це «голос ради» і це законно. І от виникає свого роду «колективна безвідповідальність». Мусимо «розчарувати» таких депутатів. По-перше, непоодинокими є випадки визнання незаконними рішень місцевої ради з мотивів недотримання порядку їх ухвалення, визначеного регламентом ради. По-друге, відомі випадки, коли за колегіальне голосування депутатів щодо незаконного виділення земельної ділянки до кримінальної відповідальності було притягнуто кожного з депутатів, який проголосував «за» при прийнятті протиправного рішення ради. Окрім цього, норми регламенту можуть містити додаткові правила депутатської етики і відповідальність за їх невиконання, а також регламентом можуть бути встановлені правила і процедури реалізації прав депутата. Отож, дотримання законодавства як обов'язок депутата є втіленням принципу, закріпленого в частині 3 статті 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України.

► **Брати участь у роботі ради, постійних комісій та інших її органів, до складу яких входить депутат, всебічно сприяти виконанню їх рішень.** Обов'язок брати участь у роботі ради та її органів фактично є виконанням обов'язку «брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування», про який вже йшлося вище у цій главі. Суть в активній участі у сесіях ради (у засіданнях постійних комісій та пленарних засіданнях ради), у засіданнях постійних комісій, які проводяться в міжсесійний період, у засіданнях тимчасових контрольних та інших комісій, до складу яких включено депутата.

► **У разі неможливості бути присутнім на засіданні (пленарному, постійній, тимчасовій контрольній та іншій комісії, до складу яких входить депутат) він повідомляє про це особу, яка очолює відповідний орган.** Зрозуміло, що неучасть у

засіданні ради та її органів має бути обумовлена поважними причинами, які об'єктивно роблять неможливою присутність депутата в раді. Про наявність таких причин депутат має сповістити головууючого на пленарному засіданні, голову постійної, тимчасової чи іншої комісії. Реалізація цього обов'язку повинна бути прописана в регламенті, оскільки законом не встановлені форми повідомлення (усна чи письмова), порядку і строку його внесення. Це важлива норма, оскільки від участі депутата часто залежить наявність кворуму і правомочність засідання.



Тому доречно в регламент місцевої ради внести таку норму: «Депутат, який не має можливості бути присутнім на пленарному засіданні ради та/або засіданнях постійної, тимчасової контрольної та інших комісій ради, до складу яких він входить, зобов'язаний якомога раніше, але не пізніше, ніж за 1 день до відповідного засідання (у випадку виникнення раптових обставин - одразу за наявності можливості), повідомити секретаріат ради та міського (сільського, селищного) голову (при неможливості бути на пленарному засіданні) або голову відповідної комісії (при неможливості бути присутнім на засіданні постійної, тимчасової контрольної та іншої комісії) за допомогою sms-повідомлення та переконатись, що ця інформація одержана адресатом (вимагати направлення відповіді від секретаріату та очільника відповідного органу ради). Також депутат зобов'язаний протягом розумного строку, але не пізніше наступної сесії місцевої ради, направити письмову заяву із поясненням причин, які перешкоджали участі депутата в роботі ради та її органів. Порушення обов'язку депутата щодо своєчасного сповіщення про свою відсутність, а також відсутність без поважних причин (так само, як і неповідомлення причин) є підставою для притягнення депутата до відповідальності за порушення правил депутатської етики у



вигляді депутатської догани, яка виноситься за рішенням ради на підставі подання секретаря ради. Секретаріат аналізує участь депутатів у роботі ради та її органів і за кожним фактом неявки депутата готує інформацію для секретаря ради. Секретар ради вивчає самостійно або дає доручення на таке вивчення одній з постійних комісій ради та в необхідних випадках ініціює перед радою розгляд питання про відповідальність депутата».

► **Виконувати доручення ради, її органів, сільського, селищного, міського голови чи голови ради; інформувати їх про виконання доручень.** Цей обов'язок викликає найбільші нарікання як з боку самих депутатів, так і з боку фахівців, які займаються аналізом питань місцевого самоврядування. Очевидно, що це архаїчна, застаріла норма, яку помилково залишили під час ухвалення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про статус депутатів місцевих рад». Адже вона містить у собі прихований потенціал політичного конфлікту. Депутат як представник інтересів громади та учасник із правом ухвального голосу в сесіях місцевої ради має рівні права із міським (сільським, селищним) головою. Більш того, депутат наділений контрольними повноваженнями (самостійно та через постійну комісію) стосовно міського (сільського, селищного) голови, його заступників, керівників виконавчих органів, комунальних установ та підприємств (так звана «виконавча гілка» місцевої ради). Тому встановлення законодавчим чином обов'язку для депутата виконувати доручення міського голови чи органів ради суперечить сказа-



ному вище і є щонайменше дивним. Звісно, депутату як члену постійної, тимчасової контрольної та іншої комісії ради може за його згодою надаватись певне доручення. Це нормальна практика роботи колегіальних органів і підготовки певних питань для розгляду. Так само можна собі уявити надання депутату доручення самою радою (усіма депутатами за рішенням, що ухвалене на пленарному засіданні). Застосовуючи аналогію цивільного законодавства, варто вказати на особливість правовідносин, що виникають при дорученні.

ДОРУЧЕННЯ - це правочин, у якому одна сторона (довіритель) передає іншій стороні (повіреному) повноваження на вчинення ряду дій в інтересах довірителя, а повірений приймає на себе такі повноваження та зобов'язується діяти добросовісно і в інтересах довірителя. Доручення є домовленістю довірителя та повіреного. На відміну від цього наказ є актом владного розпорядження і передбачає настання відповідальності виконавця у випадку неналежного його виконання. Тому за будь-яких обставин примусове надання завдань депутату від імені місцевої ради, її органів та міського голови є неприпустимим.

▶ **Входить до складу однієї з постійних комісій, що утворюються радою.** Це означає, що депутат не має права ухилитись від членства в котрійсь із постійних комісій. Більше того, даний обов'язок слід розглядати в контексті права депутата «обирати і бути обраним до органів ради» (примітка) . Отже, обов'язок входити до складу однієї з постійних комісій означає, що депутат самостійно повинен обрати одну з постійних комісій (балотуватись до її складу), а місцева рада зобов'язана сприяти у виконанні прав і обов'язків депутата щодо входження до обраної депутатом постійної комісії. Іншими словами, місцева рада не може примусово включити депутата до складу постійної комісії, без його згоди; так само і неможливо перевести депутата до іншої комісії (виключити з однієї, включити до складу іншої) без його згоди. А також рада не може відмовити депутату стати членом обраної ним постійної комісії.

▶ **Депутати, які входять до складу тимчасової контрольної комісії, та залучені комісією для участі в її роботі спеціалісти, експерти, інші особи не повинні розголошувати інформацію, яка стала їм відома у зв'язку із цією участю.** Виникнення такого обов'язку пов'язане з специфікою діяльності тимчасових контрольних комісій, які, відповідно до частини 3 статті 48 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», проводять свої засідання, як правило, закрито. Тобто будь-яке засідання тимчасової контрольної комісії є закритим, якщо рішенням цієї комісії не ухвалено проведення відкритого засідання стосовно кожного окремого випадку. Доцільною є практика підписання розписки про нерозголошення членами тимчасової контрольної комісії та залученими до її роботи особами.

На завершення відзначимо, що знання покладених на депутатів обов'язків і їхнє сумлінне виконання робить роботу депутата впорядкованою, змістовною і добросовісною. Перелічені вище обов'язки становлять собою збалансовану систему, яка в поєднанні із правами депутата та гарантіями його діяльності формує поняття «статус депутата місцевої ради». До речі, вивчення депутатських обов'язків має відбуватись ще на етапі прийняття рішення про свою участь у виборах до місцевої ради.



Для великої кількості новообраних депутатів їхні обов'язки стають цілковито несподіванкою. Чимала їхня кількість лише під примусом та страхом виконує ті обов'язки, щодо яких передбачена безпосередня відповідальність (наприклад, виконання вимог антикорупційного законодавства з декларування та запобігання конфлікту інтересів), і нехтує іншими.

Але це вже питання загального рівня правосвідомості в суспільстві, а депутат, як відомо, є його частиною і відображенням місцевої громади.

Закони проти корупції мають бути досить суворі, щоб хабарник втратив набагато більше, ніж отримав в результаті сумнівної угоди. Дві-три великі риби, спіямані на гачок, послужать іншим хорошим прикладом.

Лі Куан Ю.,
перший прем'єр-міністр
Республіки Сінгапур

Депутат місцевої ради зобов'язаний повідомити про наявність конфлікту інтересів і дотримуватися конкретних вимог антикорупційного законодавства¹¹ під час голосування.

У випадку конфлікту інтересів (потенційного чи реального), згідно зі статтею 59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», депутат сільської, селищної, міської ради бере участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень відповідною радою за умови самостійного публічного оголошення про це під час засідання ради, на якому розглядається відповідне питання.

Під поняттям «потенційний конфлікт інтересів місцевого депутата» розуміємо наявність у нього приватного інтересу у сфері, в якій він виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття депутатом рішень або вплинути на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Під поняттям «реальний конфлікт інтересів місцевого депутата» розуміємо суперечність між приватним інтересом депутата та його службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

¹¹ Статті 1, 3, 22, 28, 29, 33, 35, 37-44, 67 Закону України «Про запобігання корупції» 5 статті 172-7, 188-46 Кодексу України про адміністративні правопорушення.



Про конфлікт інтересів зобов'язаний заявити сам депутат, а також може повідомити будь-який інший член відповідного колегіального органу або учасник засідання, якого безпосередньо стосується питання, що розглядається. Заява про конфлікт інтересів заноситься в протокол засідання колегіального органу (протокол пленарного засідання, засідання постійної та іншої комісії тощо).

Якщо під час засідання ради чи іншого органу, до складу якого входить депутат із правом вирішального голосу, виникає (стає відомим) реальний чи потенційний конфлікт інтересів, депутат не має права брати участь у прийнятті рішення цим органом, окрім винятків, встановлених законом.

Ухвалення рішення при наявності конфлікту інтересів. Депутат може головуєвати на пленарному засіданні, на засіданні постійної комісії, тимчасової контрольної чи іншої комісії органу ради, до складу якого він входить, виключно у випадку, коли його неучасть у прийнятті рішень цим органом призведе до втрати правомочності органу. В такому разі участь депутата у прийнятті рішень має здійснюватися під зовнішнім контролем.

Рішення про здійснення зовнішнього контролю за депутатом, який ухвалює рішення в умовах конфлікту інтересів, приймається відповідним колегіальним органом. При цьому мають бути визначені форми зовнішнього контролю, в тому числі й призначення працівника ради, котрий здійснюватиме нагляд за добросовісністю ухвалення депутатом рішення та/або залучення до засідання представника НАЗК як спостерігача без права голосу.

У випадку сумніву щодо наявності конфлікту інтересів депутат зобов'язаний звернутись за роз'ясненням щодо своїх дій в умовах конфлікту інтересів і порядку його врегулювання до Національного агентства з питань запобігання корупції, яке повинно надати обґрунтовану письмову відповідь протягом 7 днів.

Згідно законодавства, в регламенті місцевої ради має бути окремий розділ щодо шляхів і процедур врегулювання конфлікту інтересів, який може виникнути в депутата, секретаря ради, старости, сільського, селищного, міського голови, інших службовців ради. Відповідні положення регламенту ухвалюються із дотриманням вимог антикорупційного законодавства та з урахуванням особливостей конкретної місцевої ради. Мається на увазі, що при виборі конкретних заходів врегулювання конфлікту інтересів чи в спробах залучення представника НАЗК у місцевих рад можливості різні, а деякі заходи просто нездійсненні.

Демократія – це хороша система.
Я кажу це тому, що інші системи гірші.

Джавахарлал Неру,
перший прем'єр-міністр Індії

Українське законодавство наділяє депутата місцевої ради усіма правами і повноваженнями, необхідними для забезпечення його практичної участі в діяльності ради та її органів. Щоправда, переважна більшість депутатів цим не користується. Тому є кілька причин, головними з яких є необізнаність та байдужість. Найпопулярнішими і часто єдиними інструментами в арсеналі депутата є запити та звернення. Але ж прав у депутата значно більше, і кожне з них стосується конкретної сфери застосування та відповідає певному призначенню.

Право депутата встановлюється як безпосередньою вказівкою в законі – «депутат має право», так і опосередковано – «органи і посадові особи зобов'язані перед депутатом». Будь-яке право породжує відповідний обов'язок, будь-який обов'язок – це реалізація певного права особи. Тож права і обов'язки перебувають у нерозривному взаємозв'язку.

ВІДПОВІДНО ДО ЗАКОНУ¹² ДЕПУТАТ МАЄ ТАКІ ПРАВА

► офіційно представляти виборців та інтереси територіальної громади в місцевих органах виконавчої влади, відповідних органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах і організаціях незалежно від форми власності з питань, що належать до відання органів місцевого самоврядування відповідного рівня;

¹² Стаття 19 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»



► брати участь з правом дорадчого голосу в засіданнях інших місцевих рад та їхніх органів, загальних зборах громадян за місцем проживання, засіданнях органів самоорганізації населення, що проводяться в межах території його виборчого округу;

► порушувати перед місцевими органами виконавчої влади, відповідними органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями незалежно від форми власності та їх посадовими особами, а також керівниками правоохоронних та контролюючих органів питання, що зачіпають інтереси виборців, та вимагати їхнього вирішення;

► вносити на розгляд місцевих органів виконавчої влади, відповідних органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатськими повноваженнями у виборчому окрузі, відповідно до закону брати участь у їх розгляді;

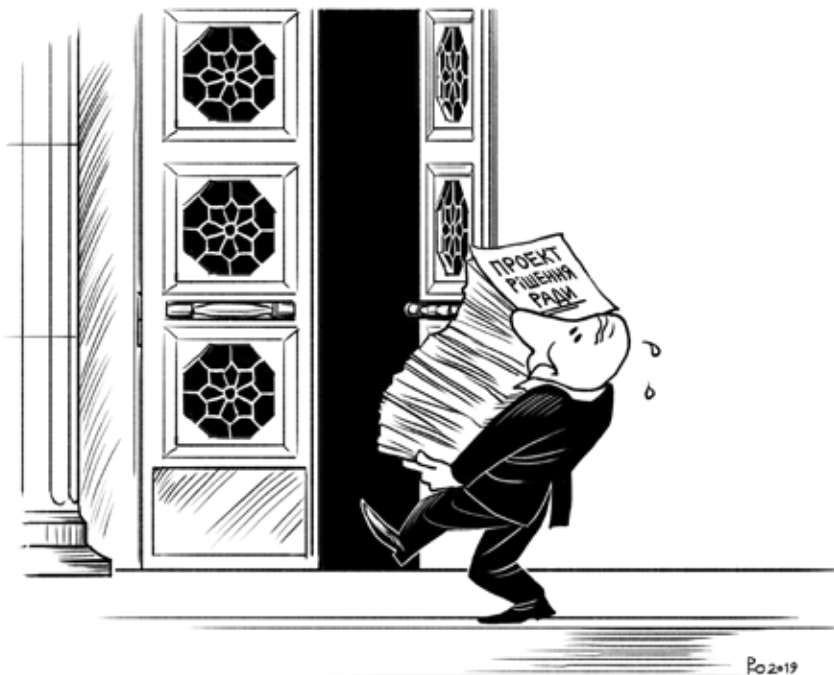
► на депутатське звернення і особисту участь у його розгляді;

► на депутатський запит, а також на висловлення депутатом оцінки відповіді на запит та ініціювання обговорення місцевою радою відповіді на запит;

► на депутатське запитання;

- ▶ вимагати усунення порушень законності й встановлення правового порядку;
- ▶ на невідкладний прийом;
- ▶ на ухвальний голос з усіх питань, що розглядаються на засіданнях ради та її органів, до складу яких він входить;
- ▶ на дорадчий голос в органах ради, до складу яких не входить депутат;
- ▶ обирати і бути обраним до будь-яких органів ради (окрім членства у виконавчому комітеті);
- ▶ пропонувати питання для розгляду їх радою та її органами;
- ▶ вносити пропозиції і зауваження до порядку денного засідань ради та її органів, порядку розгляду обговорюваних питань та їхньої суті;
- ▶ вносити на розгляд ради та її органів пропозиції з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю;
- ▶ висловлювати пропозиції та зауваження на сесіях місцевої ради;
- ▶ вносити в раду та її органи проекти рішень, поправки до них;
- ▶ висловлюватись щодо персонального складу утворюваних радою органів і кандидатів посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються радою;
- ▶ порушувати питання про недовіру сільському, селищному, міському голові, розпуск органів, утворених радою, та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування;





- ▶ брати участь у дебатах;
- ▶ ставити запитання доповідачам, співдоповідачам, головуючому на засіданні;
- ▶ вносити пропозиції про заслуховування на пленарному засіданні ради звіту чи інформації будь-якого органу або посадової особи, підзвітних чи підконтрольних раді, а також з питань, що віднесені до компетенції ради, інших органів і посадових осіб, які діють на її території;
- ▶ порушувати в раді та її органах питання про необхідність перевірки роботи підзвітних та підконтрольних раді органів, підприємств, установ, організацій;
- ▶ виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій, з мотивів голосування, давати довідки;
- ▶ ознайомлюватися з текстами виступів у стенограмах чи протоколах засідань ради та її органів до їхнього опублікування;
- ▶ оголошувати на засіданнях ради та її органів тексти звернень, заяв, пропозицій громадян або їхніх об'єднань, якщо вони мають суспільне значення;
- ▶ передати головуючому тексти свого невіголошеного виступу, пропозицій і зауважень з обговорюваного питання для включення до протоколу засідання ради або її органу, в якому він бере участь;
- ▶ об'єднуватися з іншими депутатами місцевої ради в депутатські групи, фракції, які діють відповідно до регламенту ради;



- ▶ мати помічників-консультантів;
- ▶ на забезпечення місцевою радою умов для ефективного виконання повноважень;
- ▶ на підвищення кваліфікації депутата в порядку, визначеному місцевою радою;
- ▶ на безоплатний проїзд громадським транспортом (відшкодування витрат);
- ▶ знайомитися з будь-якими офіційними документами, які зберігаються у відповідних органах місцевого самоврядування, та робити виписки, копіювання цих документів;
- ▶ отримати сприяння від органів влади, виконавчих органів, комунальних установ, державних і комунальних підприємств, у тому числі при реалізації своїх прав, прийому громадян і проведенні звітування.

Як бачите, прав і повноважень у депутата місцевої ради чимало. Навіть їх просте перерахування зайняло б кілька сторінок. А ще, кожне окремо взяте повноваження має свої особливості та відповідний механізм застосування. Тож не варто забувати, що за умов недостатньої чіткості національного законодавства і заради забезпечення повноцінного використання прав депутата, варто в регламенті місцевої ради більш детально описати його права, конкретизувати їхній зміст та визначити спосіб реалізації. Це дозволить уникнути непорозумінь і надасть депутатам можливість зосередитися на зручному способі діяльності для захисту прав та інтересів територіальної громади.

ПІСЛЯМОВА

Укладати посібник для депутатів місцевих рад є справою непростою. Особливо, якщо ставити собі за мету втілити амбіцію, анонсовану в назві книги «Як бути ефективним депутатом».

На перший погляд, читач може дорікнути, що ми надто «згущуємо фарби», і перебільшуємо «кількість каміння (а також їхню величину!) на подвір'ї» в місцевих рад. Запевняємо вас, ми знаємо багато достойних голів місцевих рад і чимало відданих справі депутатів, котрі щиро хочуть зробити усе, від них залежне, задля громади, задля справжнього місцевого самоврядування. Однак, часто не знають, як.

Переконані, набагато легше навчитися бути добрим депутатом, якщо детально розглянути, що і як **не слід** робити. Цим і пояснюється значна увага до негативних, шкідливих або загрозливих моментів в діяльності місцевих рад як інструменту демократичного врядування, описаних в посібнику, а також детальний аналіз їхніх джерел та причин. З іншого боку, ми старалися також запропонувати доцільні і здійсненні кроки, котрі виведуть вас на рівень «ефективного депутата», озброєного знанням законодавства та своїх прав та повноважень. Наші поради базуються на досвіді експертів Інституту Політичної Освіти, які здебільшого були, чи є на даний момент, депутатами місцевих рад.

Сподіваємося, наша праця стане корисною для вас, шановні колеги-депутати, і діяльність місцевих рад, представниками яких ви є, наповниться відкритістю та прозорістю, демократичними процедурами та змістовними рішеннями, котрі сприятимуть поступу ваших громад. У цьому полягає якість депутатської роботи, яку, переконані, позитивно оцінять виборці.

Висловлюємо щиру вдячність Програмі USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE), що виконується міжнародною організацією Глобал Ком'юнітіз (Global Communities) та фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID), за надану можливість Інституту Політичної Освіти та його експертам узагальнити свої напрацювання в царині навчання депутатів місцевих рад та упорядкувати їх у формі цього посібника.

**З повагою авторський колектив
Інституту Політичної Освіти**

Використані нормативно-правові акти та література

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”
2. Закон України “Про статус депутатів місцевих рад”
3. Кримінальний кодекс України
4. Закон України “Про запобігання корупції”
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення
6. Як ошукати місцеву громаду? 50+1 спосіб., Київ: ІПО, 2008
7. Чого не знає депутат? – Київ: ІПО, 2016
8. Постійні комісії як інструмент депутата місцевої ради., Луцьк, 2015
9. Вікіпедія

Багато корисної інформації щодо діяльності органів місцевого самоврядування, приклади нормативно-правових актів (норм регламентів, статутів, положень тощо) Ви можете знайти на сайті Інституту Політичної Освіти у розділі «Документи» - <http://ipo.org.ua/category/document/>

Також Ви можете переглянути декілька відеоматеріалів щодо роботи місцевої влади в умовах карантину за цим посиланням <https://www.youtube.com/channel/UCE8MqMtWudc-EVyG-2nOZ-Q>

ДЛЯ ЗАМЕТОК
