

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СТАТУС ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

**ЛЕБІДЬ Тетяна Ігорівна** - аспірантка кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму

**ORCID 0000-0002-9545-1036**  
**DOI 10.32782/LAW.UA.2021.2.6**

*У статті досліджено, що статус депутатів місцевих рад становить значну кількість прийнятих у різні часи законодавчих актів, норми яких не завжди узгоджені між собою. Потреби систематизації законодавства, його більш повної адаптації до європейських стандартів та принципів та необхідність врахування рекомендацій Конгресу місцевих та регіональних влад Європи обумовлюють його оновлення, включення до нього нових норм, що відповідали б вимогам сучасного етапу трансформації системи організації влади на місцях, реформи місцевого самоврядування.*

*Ключові слова: систематизація, місцеве самоврядування, статус народних депутатів місцевих рад*

### Постановка проблеми

Сучасне законодавство України про місцеве самоврядування складається з численних нормативно-правових актів, різних за формою та юридичної силою правових норм. Ця система законодавства дуже розпорошена, що спричиняє незручність у пошуку правильних відповідей у законодавстві для звичайних громадян. У свою чергу, це породжує необхідність у систематизації законодавства України про місцеве самоврядування.

Сучасний стан правничої підготовки депутатів місцевих рад свідчить про відсутність належного володіння ними вміннями та навичками працювати із законодавством України. Є непоодинокі випадки, коли новообрані депутати місцевих рад не мають досвіду роботи із законодавством про міс-

цеве самоврядування. Для них необхідно систематизувати законодавство про місцеве самоврядування.

Зокрема, правове забезпечення статусу депутатів місцевих рад здійснюється окремим Законом України «Про статус депутатів місцевих рад», а також низкою інших законодавчих та підзаконних актів, у яких визначаються окремі аспекти правового статусу депутатів місцевих рад. Для ефективної роботи депутата місцевої ради видається необхідним систематизувати нормативно-правові акти, якими визначається правовий статус депутатів місцевих рад та інші аспекти їх діяльності.

**Метою статті** є дослідження проблеми систематизації законодавства про статус депутатів місцевих рад.

### Стан наукового дослідження

Проблематика статусу депутатів місцевих рад та його законодавчого закріплення вже досить тривалий час досліджується вітчизняними вченими. Зокрема, окремі питання отримали відображення в працях О.В. Батанова, М.О. Баймуратова, Я.В. Журавля, В.М. Кампо, Ю.В. Ковбасюка, В.В. Кравченка, В.С. Куйбіди, О.В. Краснікової, А.О. Надежденко, С.В. Назаренка, М.О. Пухтинського, П.В. Романюка, С.Г. Серьогіної, О.В. Чернецької та інших фахівців у галузях державного управління, конституційного, адміністративного та муніципального права.

### **Виклад основного матеріалу**

Незважаючи на наявність чисельних публікацій щодо різних аспектів статусу депутатів місцевих рад, окремі з них ще потребують подальшого наукового аналізу. Зазначене стосується як теоретичних аспектів, зокрема, самого поняття «правовий статус депутатів місцевих рад», компонентів (елементів) правового статусу, принципів правового статусу тощо, так і суто практичних питань вдосконалення його нормативного закріплення, напрямів та способів систематизації законодавства про правовий статус депутатів місцевих рад. Насамперед, слід звернути увагу на різноманіття підходів до розкриття змісту поняття «правовий статус депутатів місцевих рад», що, на нашу думку, пов'язано з різним тлумаченням більш загальної категорії – «правовий статус». Аналіз сучасних з цього питання джерел дозволяє зробити висновок про вузьке та широке розуміння терміну «правовий статус». Так, в першому випадку правовий статус фактично зводиться до сукупності прав та обов'язків суб'єкта права [1, с.626; 2, с. 86-87; 3, 225] або ж до сукупності прав, свобод та відповідальності суб'єкта [4, с. 377 ] чи сукупності прав (свобод), обов'язків та законних інтересів [6, с. 8]. У другому випадку під правовим статусом розуміють комплексну інтеграційну категорію, що відображає взаємовідносини суб'єктів суспільних відносин [5, с. 237].

Відповідно, правовий статус депутатів місцевих рад у вузькому сенсі – це сукупність їх прав та обов'язків, закріплених у нормативних актах, а в більш широкому – це багатоконпонентна категорія, до якої відносять не лише повноваження депутатів, а й інші елементи, які отримали закріплення нормами різних галузей права, що, у свою чергу, дозволяє виокремити крім загального правового статусу депутатів місцевих рад і відповідні галузеві статуси: конституційно-правовий, муніципально-правовий, адміністративно-правовий тощо. Центральне місце в системі галузевих статусів депутатів місцевих рад займає конституційно-правовий статус, усі інші галузеві статуси по-суті лише деталізують та конкретизують його окремі положення.

Зокрема, О.В. Чернецька під конституційно-правовим статусом депутата місцевої ради розуміє цілісний внутрішньо узгоджений комплекс взаємопов'язаних та взаємобумовлених елементів, що поєднує нормативно регламентовані характеристики інституту депутата місцевої ради як представника територіальної громади, громадського діяча та суб'єкта представницького органу місцевого самоврядування, який здійснює функції та повноваження на підставі Конституції та законів України, а до його структурних елементів відносить: правосуб'єктність; функції, права та обов'язки; термін виникнення та припинення дії депутатського мандату; відповідальність та гарантії діяльності депутата місцевої ради [7, с. 4].

У свою чергу, Л. Лабенська [8] та С. Назаренко [9] не відносять функції до самостійних структурних елементів правового статусу депутатів місцевих рад, а обмежують їх коло політико-правовою природою депутатського мандату, строком виникнення, дії та припинення депутатського мандату, повноваженнями (права і обов'язки), відповідальністю та гарантіями законності. З останнім можна погодитися, оскільки функції депутатів тісно пов'язані з їх правами та обов'язками, самі по собі вони не можуть бути реалізовані, якщо їх виконання не забезпечується відповідними повноваженнями депутатів.

На нашу думку, основними структурними елементами правового (і, відповідно, конституційно-правового) статусу депутатів місцевих рад є:

1. Принципи правового статусу депутата місцевої ради.
2. Строк початку виникнення, дії та припинення депутатського мандату в межах терміну функціонування відповідної місцевої ради.
3. Обов'язки та права (повноваження) депутата місцевої ради.
4. Організаційно-правові форми роботи депутата місцевої ради.
5. Правові (спеціальні) гарантії діяльності депутата місцевої ради.
6. Відповідальність депутата місцевої ради.

Правові норми, що закріплюють зазначені елементи правового статусу депутатів місцевих рад містяться в Конституції та багатьох законах України, що обумовлює доцільність проведення детального аналізу їх відповідного предмети правового регулювання. Такий аналіз необхідний для визначення напрямів та способів систематизації законодавства про статус депутатів місцевих рад.

Так:

1. Норми Розділу XI Конституції України [10] визначають основні засади організації та функціонування місцевого самоврядування загалом. З точки зору закріплення статусу депутатів місцевих рад важливе значення мають конституційні положення щодо:

а) визначення предметів відання та повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування (ст. 143);

б) встановлення складу місцевих рад, до яких входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ст. 141);

в) визначення строку повноважень місцевих рад, а отже і їх депутатів, обраних на чергових виборах (ст. 141);

г) закріплення правила, за яким припинення повноважень місцевої ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради (ст. 141);

д) визначення правових форм роботи органів місцевого самоврядування – рішень (ст. 144).

2. Європейська хартія місцевого самоврядування [11] містить положення, які мають суттєве значення для закріплення правового статусу депутатів місцевих рад, а саме щодо:

а) принципів та сфери законодавчого визначення компетенції місцевого самоврядування (ст. 3; ст. 4);

б) принципів обрання депутатів місцевих рад (ст.3);

в) умов діяльності депутатів місцевих рад (ст. 7).

3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12] закріплює окре-

мі елементи статусу депутатів місцевих рад шляхом:

а) встановлення строків початку і закінчення повноважень депутатів (ст. 49) ;

б) закріплення принципів, згідно з якими депутат виступає представником усієї територіальної громади, здійснює свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю, має всю повноту прав, несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення та повинен входити до складу однієї з постійних комісій ради (ст. 49);

в) визначення окремих підстав відповідальності депутата;

г) закріплення правил щодо запобігання та подолання конфлікту інтересів (ст. 59-1).

4. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» [13] найбільш детально, у порівнянні з іншими законодавчими актами, закріплює основні елементи статусу депутатів місцевих рад. Його норми, зокрема, декларують правовий статус депутата місцевої ради як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлюють повноваження депутатів, гарантії депутатської діяльності, визначають порядок відкликання депутата. Крім того, положення Закону передбачають підстави та порядок притягнення депутата до відповідальності, форми роботи (у раді та у виборчому окрузі), організацію взаємодії з іншими органами публічної влади в контексті реалізації депутатом місцевої ради своїх повноважень, оцінювання результатів діяльності депутата місцевої ради на основі звітування перед виборцями тощо.

5. Закон України «Про запобігання корупції» [14] містить такі положення у сфері правового статусу депутатів місцевих рад:

а) відносить депутатів місцевих рад до кола суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону (ст. 3);

б) передбачає необхідність прийняття антикорупційних програм в обласних, Київській та Севастопольській міських радах (ст. 19);

в) передбачає алгоритм дій депутатів місцевих рад у разі надходження пропозиції

щодо неправомірної вигоди або подарунка (ст. 24);

г) передбачає обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (ст. 22), а також щодо суміщення та сумісництва для депутатів, які працюють у місцевих радах на постійній основі (ст. 25);

д) встановлює строки, протягом яких депутат місцевої ради зобов'язаний повідомити про наявність у нього реального чи потенційного конфлікту інтересів (ст. 28);

е) передбачає можливість для депутатів місцевих рад, у яких наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів, самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу (ст. 29);

ж) закріплює обов'язок депутатів місцевих рад подавати декларацію (ст. 45).

6. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [15] встановлює спеціальний статус депутатів місцевих рад, які працюють у раді на постійній основі.

7. Виборчий кодекс України [16] визначає:

а) загальний склад (кількість депутатів) місцевих рад (ст. 197);

б) строки та порядок прийняття територіальною виборчою комісією рішення про реєстрації депутатів місцевих рад, що є підставою для набуття ними повноважень, складення присяги (ст. 283);

в) строк повноважень депутатів місцевих рад (ст. 287; ст. 288; ст. 289).

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення [17] містить норми у сфері правового статусу депутатів місцевих рад, що передбачають притягнення до адміністративної відповідальності депутатів, які скоїли корупційні правопорушення, а саме:

- порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків; порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-5; ст. 172-6);

- порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7);

- незаконне розголошення або використання в інший спосіб депутатом у своїх інтересах інформації, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням депутатських повноважень (ст. 172-8);

- порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля (ст. 172-9-2).

Крім того Кодекс передбачає адміністративну відповідальність за вчинення адміністративного правопорушення депутатами місцевих рад, які мають спеціальний статус (працюють у місцевій раді на постійній основі).

9. Кримінальний кодекс України [18] закріплює одну з гарантій діяльності депутатів місцевих рад, а саме: притягнення до кримінальної відповідальності службових осіб у разі невиконання ними законних вимог депутата (ст. 351).

10. Кодекс законів про працю України [19] закріплює гарантії трудових прав депутатів місцевих рад, що спрямовані на захист їх інтересів як суб'єктів трудових відносин, а саме:

а) депутатів, які працюють у раді на постійній основі (ст. 118);

б) на час виконання депутатських обов'язків (*на час сесій, засідань постійних комісій рад, а також на час здійснення депутатських повноважень в інших передбачених законом випадках*).

11. Кримінальний процесуальний кодекс України [20] закріплює одну з гарантій діяльності депутатів місцевих рад, а саме: особливий порядок кримінального провадження щодо них (глава 37), зокрема:

- повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення депутату місцевої ради може бути здійснено відповідно Генеральним прокурором України, заступником Генерального прокурора України, прокурором Автономної Республіки Крим, області, міста Києва або Севастополя у межах його повноважень (ст. 481);

- застосування запобіжного заходу щодо депутата у вигляді підписки про невиїзд чи взяття під варту можливе тільки судом;

- про кримінальне переслідування депутата має бути поінформована відповідна місцева рада.

12. Закон України «Про органи самоорганізації населення» [21] визначає основи взаємовідносин органів самоорганізації населення з депутатами місцевих рад.

Законодавча регламентація окремих елементів правового статусу депутатів міс-

цевих рад отримує деталізацію в локальних нормативних актах. Зазвичай, така деталізація є типовою стосовно повноважень депутатів місцевих рад як центрального елемента їх статусу. Наприклад, Регламент Харківської міської ради [22] до їх кола відносить такі права депутатів міської ради:

1. Обирати та бути обраним до органів міської ради.

2. Офіційно представляти виборців у міській раді та її органах.

3. Пропонувати питання для розгляду їх міською радою та її органами.

4. Вносити пропозиції та зауваження до порядку денного засідань міської ради та її органів, порядку розгляду обговорюваних питань та їх суті.

5. Вносити на розгляд міської ради та її органів пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю.

6. Вносити на розгляд міської ради та її органів проекти рішень із питань, що належать до їх відання, поправки до них.

7. Висловлюватися щодо персонального складу утворюваних міською радою органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються міською радою.

8. Порушувати питання про недовіру міському голові, розпуск органів, утворених міською радою, та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування.

9. Брати участь у дебатах, звертатися із запитам, ставити запитання доповідачам, співдоповідачам, головуючому на засіданні.

10. Вносити пропозиції про заслуховування на пленарному засіданні міської ради звіту або інформації будь-якого органу або посадової особи, підзвітних або підконтрольних міській раді, а також з питань, що віднесені до компетенції міської ради, інших органів і посадових осіб, які діють на її території.

11. Порушувати в міській раді та її виконавчих органах питання про необхідність перевірки роботи підзвітних та підконтрольних міській раді органів, підприємств, установ, організацій.

12. Виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій та з мотивів голосування, давати довідки.

13. Ознайомлюватися з текстом протоколів засідань міської ради та її виконавчих органів до їх опублікування.

14. Оголошувати на засіданнях міської ради та її виконавчих органів тексти звернень, заяв, пропозицій громадян або їх об'єднань, якщо вони мають суспільне значення.

15. Об'єднуватися на партійній основі з іншими депутатами міської ради в депутатські фракції, які діють відповідно до цього Регламенту.

16. На основі взаємної згоди об'єднуватися для спільної роботи по здійсненню депутатських повноважень з іншими депутатами міської ради в депутатській групі, які діють відповідно до цього Регламенту.

Крім того, великого значення (з огляду на євроатлантичні прагнення України) для законодавчого закріплення статусу депутатів місцевих рад мають і деякі ненормативні документи, в яких фіксуються європейські стандарти та цінності стосовно організації та функціонування місцевого самоврядування. У цих документах містяться положення, що мають рекомендаційний характер для всіх держав-членів Ради Європи.

Для прикладу можна зазначити Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування ухвалений Резолюцією Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи (КМРВ РЄ) 433 (2018), Резолюцію 79(1999) про політичну добросовісність народних обранців на місцевому та регіональному рівнях, Резолюцію 316(2010) «Права й обов'язки народних обранців місцевого та регіонального рівнів: ризики корупції», Резолюцію 401 (2016) щодо запобігання корупції та просування громадської етики на місцевому та регіональному рівні та інші документи Конгресу.

Зокрема, в Європейському кодексі поведінки [23] закріплюються основні принципи, яких мають дотримуватися (поряд з іншими суб'єктами) депутати місцевих рад, а також їх спеціальні обов'язки, у першу чергу, заборону корупційної та шахрайської поведінки як такої (ст. 10). У документах

КМРВ РЄ підкреслюється, що Кодекс враховує нові виклики, які постають перед місцевими органами влади, та ґрунтується на трьох спостереженнях:

- необхідності розширення сфери його дії на всіх осіб, які беруть участь у наданні публічних послуг;
- можливості, що надаються шляхом діджиталізації публічних послуг для більшої прозорості, але, у той же час, з повагою до особистих даних;
- необхідності захисту фактичних викривачів корупції.

### **Висновок**

Правовий статус депутатів місцевих рад отримав закріплення в значній кількості законодавчих актів, прийнятих у різні роки існування незалежної Української держави та на основі різних ідеологічних підходів, що призвело, з одного боку, до виникнення ряду колізій (суперечностей) між нормами окремих актів, їх неузгодженості між собою, з другого, - до появи певних прогалин у законодавчому регулюванні коли окремі питання статусу депутатів місцевих рад не отримали адекватного правового вирішення. Аналіз таких колізій та прогалин має важливе значення для напрацювання підходів до вдосконалення законодавства про статус депутатів місцевих рад, його подальшої гармонізації (адаптації до загальноєвропейських стандартів та принципів територіальної організації влади).

### **Література**

1. Юридична енциклопедія: в 6 т./ редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. Енцикл.», 1998. – Т.5: П – С. – 2002. – 736 с.
2. Кравчук М.В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: [навчальний посібник] / М.В. Кравчук. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – 247с.
3. Проблемы общей теории права и государства: [учебник для вузов] / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М.: Норма, 2004 – С. 832.
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: [підручник] / О.Ф. Скакун. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.

5. Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 672 с.

6. Голубов А.Є. Процесуальне становище в кримінальному судочинстві України неповнолітнього, який скоїв злочин або суспільно небезпечне діяння : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / А. Є. Голубов. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2005. – 20 с.

7. Чернецька О.В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад в Україні: автореф. дис... канд. юрид наук.: 12.00.02 / О.В.Чернецька ; Київський національний університет внутрішніх справ. - К., 2006. - 20 с.

8. Лабенська Л.Л. Правовий статус депутатів місцевих рад: автореф. дис... канд. юрид наук.: 12.00.02 / Л.Л.Лабенська ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. - К., 2004. - 20 с.

9. Назаренко С. В. Щодо статусу депутатів місцевих рад: конституційно-правовий аспект / С. В. Назаренко // Університетські наукові записки. - 2007. - № 4. - С. 55-61.

10. Конституція України // Відомості Верховної Ради України: від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, редакція від 01.01.2020 [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

11. Європейська хартія місцевого самоврядування» // Відомості Верховної Ради України: від 15.10.1985, редакція від 16.11.2009, [Електронний ресурс] – режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)

12. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України: від 21.05.1997 № 280/97-ВР, редакція від 01.05.2021, [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

13. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» // Відомості Верховної Ради України: від 11.07.2002 № 93-IV, редакція від 23.04.2021, [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>

14. Закон України «Про запобігання корупції» // Відомості Верховної Ради Укра-

їни: від 14.10.2014 № 1700-VII, редакція від 23.04.2021, [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

15. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» // Відомості Верховної Ради України: від 07.06.2001 № 2493-III, редакція від 15.01.2021, [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

16. Виборчий кодекс України // Відомості Верховної Ради України: від 19.12.2019 № 396-IX, редакція від 24.10.2020 [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>

17. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради України: від 07.12.1984 № 8073-X, редакція від 27.04.2021 [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

18. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України: від 05.04.2001 № 2341-III, редакція від 23.04.2021, [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

19. Кодекс законів про працю України // Відомості Верховної Ради України: від 10.12.1971 № 322-VIII, редакція від 27.04.2021, [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>

20. Кримінальний процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України: від 13.04.2012 № 4651-VI, редакція від 17.03.2021 [Електронний ресурс] – ре-

жим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>

21. Закон України Про органи самоорганізації населення // Відомості Верховної Ради України: від 11.07.2001 № 2625-III, редакція від 01.01.2020, [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>.

22. Регламент Харківської міської ради 8 скликання, [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://www.city.kharkov.ua/uk/gorodskaya-vlast/gorodskoj-sovet/reglament.html>

23. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, Рада Європи 2019 рік, [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://rm.coe.int/168071b2e5>

#### PROBLEMS OF SYSTEMATIZATION OF STATUS LEGISLATION DEPUTIES OF LOCAL COUNCILS

The article investigates that the status of deputies of local councils is a significant number of legislative acts adopted at different times, the rules of which are not always consistent with each other. The need to systematize legislation, its fuller adaptation to European standards and principles and the need to take into account the recommendations of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe determine its updating, inclusion of new rules that would meet the current stage of transformation of local government, local government reform.

**Key words:** systematization, local self-government, status people's deputies of local councils