



С. В. Назаренко\*

## ЩОДО СТАТУСУ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Метою даної статті є дослідження і вивчення правових та організаційних аспектів діяльності депутатів місцевих рад, аналіз закономірностей виникнення та становлення правового статусу депутата місцевої ради в Україні.

Як відомо, Україна до часу проголошення незалежності не мала власного закону про статус депутатів місцевих рад, оскільки протягом майже 20 років діяв союзний закон “Про статус народного депутата ССРСР”. У 1994 році Верховна Рада України прийняла Закон “Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів”<sup>1</sup>, який діяв більше 8 років, проте багато в чому він мав положення, притаманні періоду існування радянської системи місцевих рад.

З прийняттям Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”<sup>2</sup> в 1997 році на підставі нової Конституції України багато положень Закону 1994 року не відповідали згаданому Закону, незважаючи на те, що згідно зі ст. 49 Закону “Про місцеве самоврядування” мав бути прийнятий новий закон про статус депутатів рад місцевого самоврядування.

Тому з прийняттям нового Закону “Про статус депутатів місцевих рад”<sup>3</sup> від 11 липня 2002 року дослідження питань щодо змісту статусу депутата ради місцевого самоврядування є досить актуальним завданням.

Між тим, такі питання, як з’ясування змісту депутатського мандату у порівнянні з вільним мандатом народного депутата, не з’ясовано. Не досить повно вирішені питання щодо взаємовідносин депутата з територіальною громадою, виконавчими органами ради і головами місцевих державних адміністрацій, з органами самоорганізації населення. Не з’ясовано проблеми щодо порядку відкликання депутата місцевої ради тощо.

Крім того, проведення на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні муніципальної реформи, основними напрямками якої є передача певної частини повноважень місцевих органів державної виконавчої влади місцевому самоврядуванню, а звідси, вирішення основних повноважень на місцях територіальною громадою, з нормативним закріпленням їх у статутах громади, об’єктивно вимагає значної активізації діяльності всіх елементів системи місцевого самоврядування, перш за все, місцевих рад, їх виконавчих комітетів, сільських, селищних, міських голів, а також і депутатів цих рад.

Місцеве самоврядування є формою самоорганізації населення, перш за все, у формі територіальної громади для вирішення наданих їй законом функцій і повноважень, тобто формою публічної влади, влади населення, яке проживає на певній території. Зв’язуючою ланкою між територіальною громадою і органами місцевого самоврядування та посадовою особою є депутати місцевих рад.

Тому велике значення має Закон “Про статус депутатів місцевих рад”, в якому визначені обов’язки, права і відповідальність депутатів. Саме активізація їх діяльності

© Назаренко С. В., 2007

\* старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права

<sup>1</sup> Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів: Закон України від 04.02.1994 р. // ВВР. — 1994. — № 24. — Ст. 180.

<sup>2</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

<sup>3</sup> Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. // ОВУ. — 2002. — № 31. — Ст. 1453.



в сучасний період проведення муніципальної реформи може бути одним з вирішальних факторів поліпшення не лише діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а перш за все, продуктивної роботи депутатів місцевих рад.

Усі вище зазначені обставини підтверджують актуальність теми дослідження.

Теоретичні і практичні питання статусу депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, на жаль, в силу об'єктивних та суб'єктивних чинників протягом всього періоду законодавчого закріплення засад і практичної діяльності місцевого самоврядування, починаючи з реформи середини ХІХ ст. і до останнього часу, ґрунтовно не піддавалися серйозному науковому дослідженню.

Вивчення і аналіз нормативно-правових джерел з цієї проблеми свідчить, що в них, як правило, перш за все, визначався статус органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а не їх депутатів, підставою чого була правова доктрина часів колишніх Російської імперії та СРСР, яка завжди зводилася до первинності державного апарату в особі їх органів, а також органів місцевого самоврядування, і вторинності підпорядкованості ним представників народу в особі депутатів. Це, зокрема, безпосередньо відображалося і на законодавстві того періоду.

Так, всі нормативно-правові акти часів реформи місцевого самоврядування 1861 року в Російській імперії, до складу якої в той час входила й Україна, містили в собі положення щодо статусу сільської громади, її голови, повітових органів управління тощо.

У процесі вивчення дії цього законодавства в Україні вдалося знайти лише окремі приклади, коли на місцях, зокрема, в Одесі, на Волині, у Києві тощо, в певній мірі згадується про виборних представників до органів місцевого самоврядування.

Протягом 1919-1937 рр. в Положеннях про місцеві органи державної влади не йшлося про депутатів, а про делегатів, які обиралися на місцях на з'їздах повітових, обласних, губерньських, робітничих, селянських Рад та їх виконкомів.

Після прийняття Конституції 1937 р. і до середини 60-тих років ХХ ст. взагалі не існувало законодавства про місцеві Ради депутатів трудящих, і лише в період 60-80-х років були прийняті в УРСР закони про сільські, селищні, районні, міські, районні в місті, обласні Ради, спочатку депутатів трудящих, а з кінця 70-тих років — про народних депутатів, у яких в окремих розділах дуже стисло йшлося про повноваження депутатів цих Рад.

Певне значення для визначення статусу депутатів місцевих Рад мав Закон "Про статус народних депутатів СРСР" (1979 р.). Проте окремо про депутатів місцевих Рад в ньому не йшлося в силу існуючої в той час марксистсько-ленінської ідеології про єдність системи Рад всіх рівнів у силу поєднання в них нормотворчості і управління.

Проте слід відзначити, що в той час в Україні були прийняті окремі закони і положення, які в певній мірі сприяли визначенню окремих питань діяльності депутатів місцевих Рад. До них, зокрема, слід віднести Положення: "Про організацію роботи з наказами виборців в УРСР" (1981 р.), "Про депутатські групи і пости в УРСР" (1982 р.); Закон "Про порядок відкликання депутатів місцевих Рад" (1987 р.) тощо.

Після проголошення України незалежною державою і початку роботи над поступовим переходом від радянської моделі системи Рад до місцевого самоврядування, властивого демократичним країнам світу, важливе значення для визначення статусу депутатів місцевих рад мав Закон "Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів" від 1994 року, в якому вперше були закладені засади майбутнього Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" 2002 року.

У свою чергу, в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року основам загального статусу депутатів місцевих рад була присвячена ст. 49 "Депутат ради".



На підставі цих законодавчих актів був прийнятий Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” від 11 липня 2002 року, положення якого і підлягають науковому дослідженню.

Слід зазначити, що проблема статусу депутата місцевої ради була предметом дослідження як у радянські часи, так і сьогодні. Можна згадати підручник “Радянське будівництво” за загальною редакцією О. Ф. Фрицького (1974 р.), в якому знайшло своє відображення досліджуване питання в окремому параграфі. Серед сучасних учених-конституціоналістів виділимо М. О. Баймуратова, Л. В. Бориславського, І. П. Бутка, В. М. Кампа, А. М. Колодій, М. І. Корнієнко, В. Ф. Погорілка та ін.

Наявність значної кількості вчених-юристів, які тією чи іншою мірою торкалися проблеми статусу депутатів місцевих рад, свідчить про безперечну актуальність і велике значення цієї проблеми.

Правовий статус членів представницьких органів місцевого самоврядування нерозривно пов’язаний з його єдиним суб’єктом — депутатом відповідної ради — представником територіальної громади села, селища, міста, району у місті, районної, обласної ради.

Проте науково-правова категорія “депутат” не одразу здобула своє закріплення в законодавстві, незважаючи на те, що вона була знайома ще з часів стародавнього Риму.

Зокрема, сам термін “депутат” походить від старолатинських слів *deputatus* — надісланий<sup>4</sup> та *deputato* — призначаю, зобов’язую<sup>5</sup>, а також від пізньолатинського *deputatus* — уповноважений<sup>6</sup>.

В залежності від ідеології, яка панувала в країнах колишнього СРСР, в тому числі і в Україні, у згаданий термін закладався відповідний зміст.

Так, у словнику російської мови зазначалося, що депутат, по-перше, — це виборний представник, член виборної державної установи (в Радянському Союзі — слуга народу, депутат Верховної Ради, Ради народних депутатів); по-друге, виборна особа, уповноважена для виконання певних доручень<sup>7</sup>.

В юридичних словниках того часу стверджувалося, що депутат є виборним членом представницького державного органу і в СРСР — повноважний представник, виразник волі виборців у Радах депутатів трудящих, правове становище, форми і методи діяльності визначають Конституція СРСР, Конституції союзних і автономних республік, а також інші нормативні акти<sup>8</sup>.

Визначалося також, що депутат — виборний член представницького державного органу; в СРСР — повноважний представник і виразник волі своїх виборців у Радах народних депутатів або особа, яка уповноважена колективом (групою) для виконання певного доручення<sup>9</sup>.

З розвалом СРСР і утворенням незалежних держав (колишніх, так званих радянських республік) змінився і зміст досліджуваного терміна.

Зокрема, в юридичних енциклопедіях пострадянського періоду вже відзначалося, що депутат — це особа, яка обрана до законодавчого або іншого представницького органу держави або місцевого самоврядування, представник (в цьому органі) певної частини населення — виборців свого виборного органу (в так званих “соціалістичних країнах”), або всієї нації (в демократичних державах),

<sup>4</sup> Словарь иностранных слов. — М., 1954. — С. 215.

<sup>5</sup> Українська радянська енциклопедія. Том 3. — К., 1979. — С. 297.

<sup>6</sup> Советский энциклопедический словарь. — М., 1980. — С. 381.

<sup>7</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка. — М., 1986. — С. 138.

<sup>8</sup> Бабій В. М., Цветков В. В. Юридичний словник. — К., 1974. — С. 171-172.

<sup>9</sup> Бабій В. М., Бурчак Ф. Г., Корецький В. М., Цветков В. В. Юридичний словник. — К., 1983. — С. 167.



яка працює у відповідному представницькому органі на постійній основі (в більшості демократичних держав) або на непрофесійній основі, тобто, не пориваючи з основною діяльністю (в так званих “соціалістичних країнах”). Фактично таке ж визначення дається і в інших юридичних енциклопедіях<sup>10</sup>.

Так, в Україні в юридичній енциклопедії дається таке визначення досліджуваної категорії: “Депутат — особа, обрана виборцями до представницьких органів держави та місцевого самоврядування, іноді міжнародних представницьких органів”<sup>11</sup>.

Що стосується визначення “депутат місцевої ради”, то під ним розуміється особа, обрана членом представницького органу місцевого самоврядування<sup>12</sup>.

Статус депутатів в Україні встановлюється Конституцією та відповідними законами.

Проте категорія “депутат”, а тим більше визначення його правового статусу, не одразу знайшли своє законодавче закріплення. Слід зазначити, що певні основи правового статусу депутатів місцевих рад того періоду були визначені у Положеннях про відповідні ради, прийнятих з 1923 по 1931 рік. Характерно, що ці нормативно-правові акти фактично діяли до середини 1960-х років, незважаючи на те, що в той час були введені в дію Конституція СРСР 1936 року та Конституція УРСР 1937 року.

Поряд з тим, що згадані нормативно-правові акти регламентували процес формування представницьких органів на місцях з класових позицій диктатури пролетаріату, позитивним в них було те, що поряд з питанням утворення відповідних органів влади і управління йшлося і про майбутні основи статусу депутатів місцевих представницьких органів.

Для подальшого з’ясування сутності статусу депутата важливим став Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року, в якому у ст. 49 визначені основи правового статусу депутата місцевої ради<sup>13</sup>.

Всі вищезгадані нормативно-правові акти стосовно визначення статусу депутата місцевої ради закономірно призвели до прийняття Закону України “Про статус депутата місцевих рад”, прийнятому Верховною Радою України 11 липня 2002 року.

При цьому слід відзначити, що в Україні вперше окремим законом визначено правовий статус депутатів представницьких органів як одного з основних елементів системи місцевого самоврядування.

Висновок про це дозволяє зробити аналіз законодавства щодо повноважень депутатів представницьких органів місцевого самоврядування в багатьох країнах Європи і Азії, зокрема в цілому в зарубіжних країнах<sup>14</sup>, а також в таких державах, як Франція<sup>15</sup>, Чеська Республіка<sup>16</sup>, Румунія<sup>17</sup>, Словаччина<sup>18</sup>, Словенія<sup>19</sup>,

<sup>10</sup> Энциклопедический юридический словарь. — М., 1997. — С. 73.

<sup>11</sup> Юридична енциклопедія. — К.: “Українська енциклопедія” ім. М. П. Бажана, 1999. — Том 2. — С. 76.

<sup>12</sup> Там само. — С. 77.

<sup>13</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. — 1997. — № 25. — Ст. 315.

<sup>14</sup> Медведев Н. П. Местное самоуправление в зарубежных странах. — М.: Юридическая литература, 1994.

<sup>15</sup> Структура местных коллективов во Франции. — М., 1993; Франция — проблемы місцевого самоврядування. Місцеве та регіональне самоврядування. — К.: Вид-во Фонду сприяння розвитку місцевого і регіонального самоврядування, 1994; Фрицький О. Ф. Порівняльний аналіз досвіду становлення і розвитку місцевого самоврядування у Франції і в Україні // Вісник Академії правових наук України. — 1995. — № 3.

<sup>16</sup> Лацина К. Основные сведения об органах местного самоуправления в Чешской Республике. — Прага, 1994.

<sup>17</sup> Фаркаш М. Основные сведения об органах местного самоуправления в Румынии. — Бухарест-Будапешт, 1994.

<sup>18</sup> Цапков С. Основные сведения об органах местного самоуправления в Словакии. — Братислава, 1994.

<sup>19</sup> Трпин Г. Основные сведения об органах местного самоуправления в Словении. — Любляна, 1994.



Болгарія<sup>20</sup>, Угорщина<sup>21</sup>, Македонія<sup>22</sup>, Польща<sup>23</sup>, Індія<sup>24</sup>, в яких подібний закон не прийнято.

Термін “статус” (від лат. *status* — положення, стан) в цілому звичайно розуміється, як правове положення<sup>25</sup>, правове становище (сукупність прав і обов’язків) громадянина або юридичної особи<sup>26</sup>, правовий стан виборних осіб громадян або юридичних осіб<sup>27</sup>, правове становище громадян, виборних осіб, державних і громадських органів, установ, організацій, міжнародних організацій<sup>28</sup>. Проте не можна погодитися, що правовий стан розуміється, як сукупність прав і обов’язків, оскільки останні — це повноваження і не лише громадянина, а й іноземця, біженця, особи без громадянства тощо. Стосовно досліджуваної проблеми дається тлумачення і такого терміна, як “статус депутата”, “статус народного депутата”.

Аналіз сучасного законодавства щодо змісту правового статусу депутатів представницьких органів місцевого самоврядування (Конституція України, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Закон України “Про статус депутатів місцевих рад”, регламенти місцевих рад, положення про їх постійні комісії) дозволяє визначити складові змісту статусу депутатів рад місцевого самоврядування в Україні.

До них, зокрема, слід віднести: з’ясування політико-правової природи депутатського мандату представницького органу місцевого самоврядування, його змісту та особливостей; строку початку виникнення, дії та припинення мандату в межах функціонування рад відповідних адміністративно-територіальних одиниць; особливостей обов’язків та прав депутатів, відповідальності за свою діяльність, а також сутність гарантій депутатської роботи.

Проте таке визначення, на нашу думку, не може бути повним, якщо не враховувати таку суттєву обставину, як функції і компетенція (права, обов’язки, предмети відання рад) місцевого самоврядування, до складу яких обираються депутати. Тобто функції і повноваження місцевих рад — первинні, статус же депутатів цих рад — вторинний, похідний від них. Що стосується політико-правової природи статусу депутата, то вважалося, що в соціалістичних країнах вона обумовлена послідовним застосуванням принципу демократичного централізму: у своїй діяльності депутат керується загальнодержавними інтересами і одночасно враховує запити населення свого виборчого округу. Звідси і вимоги до депутатського мандата.

У сучасному світі розрізняються два види депутатських мандатів: імперативний та вільний.

Слід враховувати ту обставину, що законодавство про статус народного депутата представницьких органів місцевого самоврядування має свою специфіку щодо закріплення основних ознак вільного мандату. Якщо Закон України “Про статус народного депутата України” в цілому відповідає основним стандартам вільного мандата, за винятком положень, пов’язаних з обов’язками народного депутата постійно підтримувати зв’язки з виборцями, розглядати звернення

<sup>20</sup> Кучуков С. Основные сведения обо органах местного самоуправления в Венгрии. — Будапешт, 1994.

<sup>21</sup> Хорват Т. М. Основные сведения об органах местного самоуправления в Венгрии.

<sup>22</sup> Тодоровский И. Основные сведения об органах местного самоуправления в Македонии. — Скопье, 1994.

<sup>23</sup> Red W. Polskie praw konstytucyjne. — Skrudlo, Lublin, 1998, — S. 364-377. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі / За заг. ред. Януса Гонцяжа. — К, 2001. — С. 22, 42, 80, 87, 91.

<sup>24</sup> Плешова М. А. Демократия в Индии. Проблемы местного самоуправления. — М.: Наука, 1992.

<sup>25</sup> Ожегов С. И. Указ. работа. — С. 664.

<sup>26</sup> Советский энциклопедический словарь. — М., 1980. — С. 1279.

<sup>27</sup> Юридичний словник. — К., 1974. — С. 742.

<sup>28</sup> Там само. — С. 770.



виборців, їх пропозиції, заяви і скарги, то Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” містить в собі більшу кількість положень імперативного мандата.

По-перше, депутат місцевої ради здійснює свої повноваження не на постійній основі, а не пориваючи їх з виробничою або службовою діяльністю. Депутат місцевої ради, обраний секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради, може працювати у відповідній раді на постійній основі і не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, в тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час) займатися підприємницькою діяльністю, одержувати при цьому прибуток, якщо інше не передбачене законом. Крім того, за рішенням обласної, Київської та Севастопольської міських рад депутат, обраний головою постійної комісії з питань бюджету, може працювати в раді на постійній основі.

По-друге, на депутатів місцевих рад не розповсюджується принцип недоторканності, властивий вільному мандату.

По-третє, депутат місцевої ради може бути відкликаний виборцями на підставі Закону “Про статус депутатів місцевих рад”.

Нарешті, важливою обставиною специфіки депутатського мандата місцевого самоврядування є те, що в Законі “Про статус депутатів місцевих рад” залишені такі положення, властиві й імперативному мандату, як звіти депутатів перед виборцями і територіальною громадою, та також підстави для відкликання депутата, як невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми, тобто, фактично, наказам виборців.

У своїй практичній діяльності депутат місцевої ради багато в чому безпосередньо пов’язаний з основними органами місцевої влади — радами.

Принциповою особливістю правового статусу саме депутатів місцевих рад є те, що визначальними, головними є перш за все обов’язки, а не права депутатів рад. На відміну від Закону “Про статус народного депутата України”, в якому, перш за все, визначаються його права, Закон “Про статус депутатів місцевих рад” закріплює саме обов’язки депутата як першорядні. Це пояснюється тим, що народний депутат України після його обрання стає представником всього народу України, який законодавчо надає йому відповідні права виступати саме від імені народу.

На відміну від народних депутатів, депутат місцевої ради є представником не народу України, а лише його частини — населення відповідного села, селища, міста, а точніше — територіальної громади цих адміністративно-територіальних одиниць. Саме тому законодавець закріплює, перш за все, обов’язки депутата місцевої ради перед тими, хто його обрав і хто може в будь-який час, при наявності передбачених законом підстав достроково його відкликати, що не є характерним для статусу народного депутата, відкликання якого законом не передбачено.

Важливим елементом правового статусу депутатів є відповідальність депутата місцевої ради за вчинення певного правопорушення. Об’єктом такого правопорушення є політично-правові суспільні відносини, які регламентуються нормами конституційного права та законом про статус місцевих рад. Суб’єктом відповідальності є депутат відповідного представницького органу місцевого самоврядування. Формами (санкціями) такої відповідальності є скасування або призупинення актів нормативно-правового характеру, прийнятих депутатами, які не відповідають закону, і дострокове припинення повноважень депутатів; визнання виборів до місцевих рад недійсними; відповідальність депутата перед виборцями, територіальною громадою та радою тощо.



Щодо підстав відповідальності, то вони безпосередньо впливають з правового статусу депутатів місцевих рад, який передбачає:

- дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради;
- недодержання принципу несумісності посад; право відкликання депутата виборцями;
- порушення строків звітування депутатами перед виборцями.

Нарешті, складовою правового статусу депутатів місцевих рад є гарантії депутатської діяльності.

Гарантії депутатів місцевих рад є системою норм, закріплених у Законі про статус депутатів місцевих рад, принципів, умов і вимог, які забезпечують у своїй сукупності додержання прав, обов'язків, законних інтересів депутатів. Закон "Про статус депутатів місцевих рад" визначає основні гарантії депутатської діяльності, які полягають у:

- непорушності повноважень депутата, забезпеченні умов для їх здійснення;
- визначенні порядку вирішення питання про притягнення депутата до кримінальної відповідальності;
- звільненні депутата від виробничих або службових обов'язків для виконання депутатських обов'язків;
- охороні трудових та інших прав депутата.

Отже, правовий статус депутатів місцевих рад представляє собою на рівні місцевого самоврядування, обумовлену функціями і компетенцією місцевих рад правову природу депутатського мандата, його особливості, зміст та завдання визначення строку його виникнення, дії та припинення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, в якій утворюється рада місцевого самоврядування; повноважень (обов'язків і прав) депутата, визначених законом, видів його відповідальності, а також гарантій депутатської діяльності.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права (протокол № 2 від 19 вересня 2007 року)*

