

Кравченко В. В.,*кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму***Лебідь Т. І.,***orcid.org/0000-0002-9545-1036
аспірантка кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму*

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ СТАТУСУ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

Анотація. Основним суб'єктом представницьких органів є депутат. Його статус відображає всі основні недоліки і переваги відповідних представницьких органів, його діяльність – рівень і ефективність роботи рад, а його гарантії – забезпеченість діяльності рад. Правове становище депутатів представницьких органів місцевого самоврядування викликає обґрунтований інтерес теоретиків муніципального права. Це зумовлено насамперед статусом депутата як представника самостійного виду публічної влади. Адже після прийняття Україною Декларації про державний суверенітет та проголошення Акту незалежності відбулися радикальні зміни у сфері організації та здійсненні влади. Відбулося роздержавлення місцевих рад, що привело до нового підходу та розуміння місця і ролі депутатів місцевих рад у суспільстві.

Наукове дослідження присвячене необхідності зміни законодавства, що регулює статус депутатів місцевих рад в Україні, піднімалися неодноразово. Це виливалося в кращому разі у внесення косметичних змін у законодавчу базу і, зокрема, в Закон «Про статус депутатів місцевих рад». При цьому принципи й основа залишалися старими, а виборче законодавство, закон про державну службу, антикорупційне законодавство тощо змінювалися. Аналізуючи Закон, ми вибрали найболючіші його точки, підхід до зміни яких має бути виваженим, адже певна неузгодженість закону викликає напругу. На нашу думку, унормувавши ці питання у комплексі з іншими змінами, які необхідно внести в Закон, вдасться збалансувати та врегулювати проблему статусу депутатів місцевих рад.

Проведений аналіз свідчить, що законодавство про статус депутатів місцевих рад являє собою значну кількість прийнятих в 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 зумовлюють його оновлення, включення до нього нових норм, що відповідали б вимогам сучасного етапу трансформації системи організації влади на місцях, реформи місцевого самоврядування.

Ключові слова: депутатський мандат, інститут представницької демократії, статусу депутатів місцевих рад, система законодавства, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні відкривається реальна перспектива вдосконалення і розвитку самовряду-

вання в територіальних громадах сіл, селищ, міст. Тому важливо, щоб це було не лише одним із пріоритетних напрямів державної політики, а й конкретними кроками і посадових осіб органів місцевого самоврядування, і депутатського складу рад. Адже саме депутати представницьких органів місцевого самоврядування є основною силою інституту представницької демократії. Саме вони повинні продемонструвати найефективнішу та найрезультативнішу працю в радах, саме вони можуть якнайкраще комунікувати та організувати зв'язки з громадськістю, саме депутати здатні побудувати та забезпечити механізми участі громади в прийнятті рішень.

Без вдосконалення діяльності кожного окремого депутата неможлива успішна організація роботи місцевої ради як колегіального органу влади. Тільки забезпечення ефективного функціонування представницьких органів рад дозволить забезпечити успішну роботу всієї системи. Тому потрібно урегулювати всі недоліки сучасного стану законодавчого закріплення елементів статусу депутатів місцевих рад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженнями окремих питань щодо розвитку особливостей статусу депутатів місцевих рад в різні часи займалися О.В. Батанов, М.О. Баймуратов, В.В. Кравченко, О.В. Чернецька, Я.В. Журавель, О.В. Краснікова, Л.Л. Лабенська, М.І. Росенко, І.Л. Литвиненко, І.Б. Ковтун, Г.В. Макаров та інші.

Метою статті є дослідження теоретичного обґрунтування аспектів (напрямів та пріоритетів) розвитку статусу депутатів місцевих рад.

Виклад основного матеріалу. На наш погляд, недоліки сучасного стану законодавчого закріплення елементів статусу депутатів місцевих рад полягають у такому:

1. В чинних законодавчих актах, насамперед в Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» не знайшли достатньо чіткого закріплення принципи депутатського мандату.

Так, *по-перше*, в Законі «Про статус депутатів місцевих рад» [1], в інших законодавчих актах відсутній перелік принципів статусу мандату депутатів місцевих рад, значна їх частина, по-суті, виводиться лише логічним шляхом. Зрозуміло, що перелік цих принципів не може бути завершеним і зацементованим на тривалу перспективу, для нього типовим є постійне розширення. Проте їх законодавче закріплення дозволяє скласти більш повне уявлення про статус депутатів місцевих

рад на сучасному етапі суспільно-політичного розвитку, розкрити його змістовні характеристики.

По-друге, існує колізія норм законів України «Про статус депутатів місцевих рад», «Про місцеве самоврядування в Україні», з одного боку, та норм Європейської хартії місцевого самоврядування [2], з іншого, в частині закріплення характеру мандату депутатів місцевих рад. Так, якщо в частині першої статті 7 Хартії декларується: «Умови діяльності місцевих обраних представників повинні забезпечувати вільне виконання ними своїх функцій», що випливає з *принципу вільного мандату* для депутатів місцевих рад, то положення зазначених вище законів відтворюють основні ознаки *імперативного мандату* (відкликання депутата за народною ініціативою, доручення виборців) хоча прямо імперативний мандат в законодавстві і не декларується.

По-третє, існує також і неузгодженість щодо визначення характеру мандату депутатів місцевих рад і між нормами законів України «Про статус депутатів місцевих рад» та «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], а також внутрішня неузгодженість відповідних положень Закону України «Про статус депутатів місцевих рад». Так, якщо стаття 2 цього Закону має назву «Депутат місцевої ради – представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу», то в змісті її частини першої зазначається, що «депутат сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради (далі – депутат місцевої ради) є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад». В частині другій цієї статті, як і у її назві, також вказується на характер мандату депутата місцевої ради як представника виборців свого виборчого округу, що притаманно імперативному мандату.

На відміну від Закону «Про статус депутатів місцевих рад» в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко закріплюється, що депутат представляє інтереси всієї територіальної громади (частина друга ст.49), що є більш характерним для вільного депутатського мандату.

Сьогодні в Україні відбувається дискусія щодо питання про доцільність закріплення в законодавстві про статус депутатів місцевих рад *принципу вільного депутатського мандату*, скасувавши при цьому положення про можливість відкликання депутатів за народною ініціативою та про доручення виборців.

Так, якщо «імперативний мандат у широкому значенні» передбачає необхідність дотримання депутатом вимог, які пред'являються до нього, і порушення яких може призвести до його відкликання тими, кого він представляє (наприклад, виконання доручень виборців, входження у фракцію партії, від якої обрано, звіт перед виборцями тощо), то «вільний мандат» передбачає більшу свободу дій депутата, який керується особистими переконаннями та власним розумінням суспільного блага.

Чинне законодавство України про статус депутатів місцевих рад до 2017 року передбачало лише елементи «імперативного мандату у вузькому значенні» як форму політико-правової відповідальності депутатів перед виборцями. З історії законодавчого закріплення статусу депутатів місцевих рад відомі намагання розширити зміст імперативного мандату, включивши до нього партійну складову як засіб боротьби з «партійним дезертирством». Так, 12 січня 2017 року було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад», яким до Закону «Про статус депутатів місцевих рад» були

внесені зміни, що передбачали відкликання депутата партією / блоком, за списком якої / якого він обирався, у разі:

- невходження до складу відповідної фракції;
- виходу з цієї фракції (через особисту заяву);
- переходу в іншу фракцію;
- або з інших підстав, встановлених вищим керівним органом відповідної партії/блоку.

Рішенням Конституційного Суду від 27 травня 2008 року подібна норма була визнана неконституційною [4].

У 2020 році було здійснено спробу реанімувати партійну складову імперативного мандату депутатів місцевих рад посиливши роль партій в механізмі відкликання депутатів шляхом внесення відповідних змін до Закону «Про статус депутатів місцевих рад».

Незважаючи на те, що в більшості європейських країн у законодавстві домінує принцип вільного мандату для депутатів місцевих представницьких органів, навряд чи сьогодні можна ставити питання про перехід в Україні до вільного мандату депутатів місцевих рад. Збереження територіальної і партійної складових частин імперативного мандату зумовлено сучасним станом партійного будівництва, недостатньо високим рівнем правової і політичної культури депутатів місцевих рад, а також видом виборчої системи (як правило, це мажоритарна виборча система або пропорційна з відкритими списками). Така позиція співзвучна з висновком Венеціанської комісії щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад», в якому зазначалося, наприклад, що така практика *є можливою*, але «недостатньо поширеною».

До речі, імперативний мандат депутатів місцевих представницьких органів і сьогодні існує в деяких штатах США, в Канаді, Індії, Японії та в інших країнах. При цьому використовуються різні способи його конституційного закріплення:

- 1) конституція прямо вказує на всі елементи змісту імперативного мандата (Штат Каліфорнія США);
- 2) конституція проголошує не всі, а деякі елементи змісту імперативного мандата депутата. Цей спосіб закріплення імперативного мандату є найбільш поширеним у світовій практиці (В'єтнам, Куба, штат Масачусетс США) і може бути використаний і в Україні.

У практиці зарубіжних країн також застосовуються різні способи закріплення *партійного імперативного мандата депутата*:

- 1) законодавством передбачається, що депутат втрачає мандат, якщо приєднується до іншої партії (Гана, Португалія);
- 2) нормативні акти встановлюють, що в разі припинення членства в партії, від якої депутат був обраний, він втрачає свій мандат (Шрі-Ланка, ПАР);
- 3) можливе законодавче закріплення втрати мандата за невиконання вказівок зазначеної партії (Бразилія);
- 4) способом закріплення партійного імперативного мандата є також поєднання всіх вищезазначених підстав позбавлення депутата повноважень (Індія).

Важливо також зазначити, що в більшості сучасних демократичних державах мандат депутатів місцевих представницьких органів має як *імперативні* (це знаходить своє відображення у голосуванні виборців на минулих і наступних виборах, в діяльності депутата протягом строку його повноважень, яка може включати зустріч із виборцями, розгляд їх скарг, заяв

і пропозиції, внесення проектів рішень тощо), так і *диспозитивні* характеристики (депутат відносно вільний у взаємовідносинах з виборцями). Це свідчить про те, що мандат депутатів місцевих рад має *змішану природу* і це має бути враховано при подальшій новачій законодавства.

Однак, законодавче закріплення елементів імперативного мандату депутатів місцевих рад в Україні потребує *більш повного врахування* основних засад представницької демократії, зокрема, при регулюванні механізму відкликання депутатів.

По-четверте, ст. 7 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» передбачає заборону для депутатів місцевих рад *мати інший представницький мандат*. У зв'язку з цим виникає потреба в уточненні в Законі «Про органи самоорганізації населення» [5] характеру мандата членів органів самоорганізації населення: *носить він представницький характер чи ні?* Це питання актуалізується в умовах проведення реформи децентралізації та формування складних територіальних громад, територія яких часом охоплює значну кількість населених пунктів. Потреби формування ефективної системи муніципального управління в таких громадах обумовлюють доцільність створення сільських, селищних комітетів і з точки зору організації їх взаємодії з місцевою радою була б корисною участь в роботі таких комітетів депутатів відповідної місцевої ради.

2. У чинному законодавстві про статус депутатів місцевих рад існує певна невизначеність щодо темпоральних характеристик статусу депутатів місцевих рад, зокрема, стосовно визначення такого важливого елементу статусу як строки набуття повноважень депутатами.

Так, *Виборчий кодекс України* [6] встановлює, що рішення територіальної виборчої комісії про реєстрацію депутата оголошуються на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, районної у місті, міської, обласної ради, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та є *підставою для набуття повноважень, складення присяги депутата* (частина шоста ст. 283).

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» передбачає, що повноваження депутата місцевої ради починаються *з дня відкриття першої сесії відповідної ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів відповідною територіальною виборчою комісією*.

Наведені законодавчі положення не дозволяють дати чітку відповідь щодо моменту набуття повноважень депутатів місцевих рад та на їх обсягу. Так, вони починаються: 1) з моменту прийняття рішення ТВК про реєстрацію депутата; 2) з моменту оголошення цього рішення на пленарному засіданні ради; 3) чи з моменту складення депутатом присяги? Крім того, може виникнути і питання щодо кола повноважень депутата: вони набуваються одночасно в повному обсязі чи окремі повноваження можуть бути здійснені депутатами в період між реєстрацією та складенням присяги? Останнє питання є досить актуальним в контексті підготовки першої сесії новообраної місцевої ради.

Подібна невизначеність стосується також і моменту набуття повноважень депутатом, обраним замість того депутата, який вибув, або на повторних виборах: з моменту прийняття ТВК рішення про реєстрацію, з дня заслуховування на черговому після виборів депутата місцевої ради пленарному засіданні відповідної місцевої ради повідомлення ТВК про підсумки виборів чи з моменту складення ним присяги?

Відсутня достатня чіткість щодо моменту набуття повноважень і у разі заміщення депутатів. Зокрема, *Виборчий кодекс* (ст. 284) передбачає, що у разі дострокового припинення повноважень депутата за рішенням ТВК депутатом *визнається* наступний за черговістю кандидат у депутати у відповідному територіальному або єдиному виборчому списку від цієї організації партії. Чи набуває такий депутат якихось повноважень після рішення ТВК про визнання? Як здійснюється таке визнання – шляхом реєстрації чи у інший спосіб?

Крім того, в Законі «Про статус депутатів місцевих рад» відсутні положення про набуття повноважень депутатами у разі заміщення депутата, повноваження якого були припинені достроково.

Слід зазначити, що питання про набуття повноважень депутатами місцевих рад тісно пов'язане з питанням про момент *набуття статусу депутата загалом*. Враховуючи, що статус депутата є складною правовою категорією, що включає декілька елементів, які характеризуються різним часом виникнення та існування, можна зробити висновок про те, що в одні проміжки часу каденції депутата, його окремі права й обов'язки перебувають в потенційному стані, а в інші проміжки вони переходять у динаміку, чергуються між собою. Іншими словами, йдеться про правоздатність (потенційні повноваження) та дієздатність (можливість реалізувати свої повноваження) депутатів місцевих рад, що доцільно відобразити в чинному законодавстві.

Питання щодо моменту набуття статусу депутата може мати практичне значення, наприклад, при застосуванні правил особливого притягнення депутата місцевої ради до кримінальної відповідальності в період між прийняттям рішення ТВК про його реєстрацію та днем першої сесії місцевої ради (або пленарного засідання місцевої ради у випадках заміщення чи проміжних виборів).

3. Потребують уточнення положення законодавства про статус депутатів місцевих рад в частині підстав, механізмів та строків припинення повноважень депутатів.

Так, *по-перше*, у статті 5 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» визначені підстави дострокового припинення повноважень депутата. Однак в цій статті не передбачено такої підстави як *дострокове припинення повноважень* відповідної ради в порядку передбаченому статтею 78 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

По-друге, в Законі не зазначено з якого моменту припиняються повноваження депутата місцевої ради без рішення відповідної ради у разі:

- припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України;
- обрання або призначення його на посаду, зайняття якої не сумісне з виконанням депутатських повноважень;
- обрання його депутатом іншої місцевої ради;
- визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
- набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі, або набрання законної сили рішенням суду, яким його притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, та застосовано покарання або накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

– набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів чи активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України [7] випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави;

– його смерті.

По-третє, Закон не визначає обсяг правоздатності депутата місцевої ради на період проведення щодо нього розслідування. З досвіду інших країн відомий інститут тимчасового відсторонення депутата від виконання депутатських повноважень.

По-четверте, в Законі не врегульовані питання зміни статусу депутатів місцевих рад при змінах в адміністративно-територіальному устрої України, наприклад, у випадках приєднання територіальних громад чи об'єднання кількох адміністративно-територіальних одиниць.

4. Потребують уточнення та конкретизації норми, що закріплюють окремі повноваження та гарантії діяльності депутатів місцевих рад. Зокрема:

1) відповідальність за невиконання вимог закону щодо забезпечення гарантій депутатської діяльності в Законі «Про статус депутатів місцевих рад» (ст. 36) передбачена бланкетними санкціями (які відсилають до інших нормативних актів). Аналіз галузевого законодавства дозволяє зробити висновок про відсутність адміністративної відповідальності за подібні правопорушення та про досить обмежені можливості притягнення винних до кримінальної відповідальності. Що стосується дисциплінарної відповідальності, то вона передбачена лише для вузького кола осіб, а її застосування не дозволяє ефективно забезпечити виконання депутатами місцевих рад депутатських повноважень;

2) відповідальність за невиконання **законних вимог депутата місцевої ради** передбачена, **по-перше**, лише стосовно службових осіб, **по-друге**, вона не диференційована за ступенем суспільної небезпечності оскільки відповідні норми містяться виключно в ст. 351 Кримінального кодексу України [8], а Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [9] не передбачає ніяких санкцій за подібні правопорушення. Таким чином, кримінальна відповідальність передбачена лише для **службових осіб**, тобто осіб **належно уповноважених** на виконання відповідних вимог депутата місцевої ради. На практиці таку «належну уповноваженість» інколи важко встановити, наприклад, у випадках невиконання вимог депутата співробітниками підприємств, що належать акціонерному товариству (згідно із законом керівник такого підприємства без доручення діє від імені підприємства, представляє його інтереси в органах державної влади і органах місцевого самоврядування, інших організаціях, у відносинах з юридичними особами та громадянами).

Крім того, відсутність адміністративної відповідальності за нежиття відповідних заходів посадовими особами місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та керівниками правоохоронних і контролюючих органів, до яких звернувся депутат місцевої ради, прямо суперечить вимогам частини четвертої ст. 15 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Суперечить вимогам частини другої ст. 36 зазначеного Закону і відсутність кримінальної чи адміністративної відповідальності за публічну образу депутата місцевої ради, опублікування або поширення іншим способом завідомо неправди-

вих відомостей про нього, а також намагання в будь-якій формі вплинути на депутата місцевої ради, членів його сім'ї з метою перешкодити депутату виконувати свої повноваження, змусити його до вчинення неправомірних дій тягне за собою відповідальність згідно з законом. Відповідальність за порушення відповідних прав депутата на загальних підставах як фізичної особи передбачена нормами Цивільного кодексу України [10] (наприклад, ст. 277, ст. 278), однак щодо порушення прав депутата як **виборної особи**, члена представницького органу місцевого самоврядування, ніяких спеціальних норм законодавство не передбачає, що принижує авторитет не лише депутатів, а й місцевих рад загалом;

3) на практиці досить часто виникають проблеми з реалізацією права депутатів місцевих рад на депутатське звернення (ст. 13 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»). При цьому, КУпАП закріплюючи відповідальність за недодержання встановлених законом строків для надання відповіді на звернення/запит народного депутата України (ст. 188¹⁹), адвокатський запит (ч. 5 ст. 212³), звернення громадянина (ч. 7 ст. 212³) чи інших осіб (наприклад освітнього омбудсмена – ст. 188⁵⁵), проте не передбачає **будь-якої відповідальності** за ігнорування звернення чи запита депутата місцевої ради. Така ситуація не дозволяє депутатам належним чином захистити свої права та забезпечити притягнення винних до відповідальності;

4) в Законі «Про статус депутатів місцевих рад» відсутні положення про право депутатів на **отримання юридичної допомоги** при вирішенні питань депутатської діяльності;

5) законодавчого врегулювання потребують також і питання щодо зразків депутатського посвідчення та нагрудних знаків депутата місцевої ради, які відповідно до частини другої ст. 9 Закону мають затверджуватися Верховною Радою України. Однак, сьогодні ці питання регламентуються Постановою Президії Верховної Ради Української РСР від 20 листопада 1989 року [11], яка вже не відповідає Конституції та законам України.

5. Потребують уточнення положення законодавства щодо відповідальності депутатів місцевих рад.

Зокрема:

1) норми, в яких передбачається відповідальність депутатів місцевих рад в законодавстві і, зокрема, в Законі «Про статус депутатів місцевих рад» **не систематизовані**. Так, відсутня стаття, в якій би були чітко визначені загальні засади (зокрема, види відповідальності) та принципи відповідальності;

2) в Законі «Про статус депутатів місцевих рад» не отримала закріплення важлива гарантія про те, що вони **не несуть індивідуальної відповідальності за дії**, виконані від імені (чи за дорученням) ради або її органів (крім, наприклад, відповідальності за неправомірні дії);

3) деякі проблеми притаманні нормативно-правовому регулюванню питань відповідальності депутатів місцевих рад за корупційні правопорушення що ускладнює реалізацію положень, передбачених Законом «Про запобігання корупції» [12]. Зокрема, у Законі України «Про запобігання корупції» передбачено, що правила врегулювання конфлікту інтересів депутатів місцевих рад мають визначатись законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів. Однак, у Законі «Про статус депутатів місцевих рад» **відсутні будь-які положення про конфлікт інтересів**, а Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» містить лише загальні

норми щодо конфлікту інтересів, обмежуючись положенням, що 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 (ст. 59-1). Більше того, в Законі «Про статус депутатів місцевих рад» не відтворені навіть ті куці норми Закону «Про місцеве самоврядування», які передбачають обмеження участі депутата при конфлікті інтересів у розгляді, підготовці та прийнятті рішень радою чи відповідним колегіальним органом ради.

Зазначене свідчить про недостатню увагу законодавця до питань конфлікту інтересів депутатів місцевих рад, які набувають особливої актуальності в умовах реформи децентралізації оскільки посада депутата є виборною, він не має безпосереднього керівника і, володіючи представницьким мандатом, має право займатися іншими видами діяльності (в тому числі комерційною);

4) потребують уточнення положення чинного законодавства щодо відповідальності депутатів місцевих рад зі спеціальним статусом (обраних секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради, працюючих у відповідній раді на постійній основі) за **порушення вимог щодо заборони сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності**, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток. Сьогодні така відповідальність передбачена ст. 172-4 КУпАП. Однак враховуючи, що наявність корпоративних прав не є підприємницькою діяльністю, а контроль за передачею корпоративних прав здійснюється спорадично, відповідальність за ведення такими депутатами місцевих рад бізнесу фактично відсутня:

5) в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 49) відсутні положення про те, що підстави та порядок притягнення до відповідальності депутатів місцевих рад визначаються Конституцією України, законом про статус депутата, іншими законами;

6) в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» викладені лише окремі вимоги щодо дотримання правил депутатської етики (ст. 8), однак в цьому Законі (як і в інших законах) нічого не говориться про те, в якому документі мають бути систематизовані такі правила. З досвіду зарубіжних держав відома практика прийняття місцевими представницькими органами **кодексів етики** (добросесної поведінки) депутатів. Доцільно на законодавчому рівні (наприклад, в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні») передбачити необхідність його затвердження кожною місцевою радою на основі Типового кодексу, який розробляється відповідним центральним органом виконавчої влади з врахуванням положень Європейського кодексу поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіональногорядування, ухваленого Конгресом місцевих та регіональних влад Європи 7 листопада 2018 р.

6. Потребує окремого аналізу закріплений в Законі «Про правовий статус депутатів місцевих рад» (з урахуванням змін, внесених в 2020 році) механізм відкликання депутата місцевої ради, в якому закладені певні суперечності та невідповідності, а саме:

1) в Законі вживається термін «відкликання депутата *за народною ініціативою*» притаманний територіальному імпе-

ративному мандату, в той час як його окремі норми відтворюють елементи партійного імперативного мандату, зокрема:

– рішення **про внесення пропозиції** щодо відкликання депутата місцевої ради можуть приймати не лише збори виборців, а й місцеві організації політичних партій (частини перша та дев'ята ст. 38);

– рішення **про відкликання** депутата місцевої ради, обраного шляхом висунування місцевою організацією політичної партії, приймає **вищий керівний орган політичної партії** відповідно до її статуту (частини сьома та восьма ст. 41 Закону). При цьому не зрозуміло чому саме вищий керівний орган політичної партії, а не **керівний орган її місцевого осередку** має приймати рішення про відкликання депутата місцевої ради;

– повноваження ТВК в даному випадку обмежуються **визнанням обраним депутатом** наступного за черговістю кандидата у депутати від відповідної місцевої організації політичної партії;

2) наявна колізія між положеннями частини другої статті 10 Закону, в якій зазначається, що «депутат місцевої ради **може бути в будь-який час відкликаний** за народною ініціативою у встановленому цим Законом порядку» та частини першої статті 38 Закону, яка закріплює, що «право вносити пропозицію про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою (**не раніше ніж через рік з моменту набуття таких повноважень**) мають місцева організація політичної партії, від якої його обрано депутатом, а також громадяни України, які є виборцями відповідного виборчого округу;

3) спостерігається дублювання та колізія положень пунктів 2) та 3) частини другої статті 38 Закону що стосуються кількості виборців, які можуть приймати рішення про внесення пропозиції щодо відкликання депутата районної в місті ради: відповідно не менше 100 та не менше 300 осіб. Зрозуміло що в обох пунктах мова йде про район у місті обласного значення, оскільки в Україні немає міст районного значення з районним поділом;

4) у досить загальному вигляді сформульовано підставу для відкликання депутата місцевої ради в п. 3) частини першої статті 37 Закону: «невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради **основним принципам і положенням** передвиборної програми місцевої організації політичної партії, від якої його обрано депутатом, чи програмі політичної партії, від місцевої організації якої його обрано». При застосуванні цієї норми виникне потреба у тлумаченні того які ж саме принципи та положення слід вважати основними. Крім того, протягом 5 років каденції депутата можуть суттєво змінитися реалії соціально-політичного життя чи економічна ситуація унаслідок чого певні принципи та положення передвиборної програми можуть втратити будь-який сенс;

5) у частині 9 статті 38 Закону передбачено, що рішення про внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради місцевою організацією політичної партії, від якої його обрано депутатом, приймається на зборах (конференції) цієї організації **не менше ніж двома третинами голосів** (чому саме 2/3?) присутніх учасників (делегатів) зборів (конференції). В той же час в Законі не зазначена кількість голосів, необхідних для прийняття рішення про внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради на зборах виборців (2/3 чи 1/2 +1 голос);

6) Закон по різному визначає вимоги щодо забезпечення відкритості і публічності при проведенні зборів виборців

та зборів (конференції) місцевої організації політичної партії (частини три та дев'ять ст. 38), що може сприяти кулуарному проведенню партійних зборів (конференції);

7) Закон не визначає *джерела фінансування процедури* відкликання депутатів місцевих рад, унаслідок чого сам інститут відкликання носить суто декларативний характер.

7. Потребує уточнення нормативно-правова регламентація окремих питань організації роботи депутатів місцевих рад.

Так, *по-перше*, Закон «Про статус депутатів місцевих рад» передбачає право депутатів об'єднуватися в депутатські групи та фракції. Однак є певні зауваження щодо порядку їх утворення та прав:

1) частина друга ст. 25 Закону передбачає можливість утворення депутатських груп за територіальною ознакою (за єдністю території їх виборчих округів). Це навряд чи доцільно з огляду на те що депутат місцевої ради має представляти *інтереси громади в цілому*. Таку можливість можна було б залишити для міжфракційних депутатських груп;

2) в Законі визначені засади утворення та діяльності депутатських груп на правах фракцій (які можуть об'єднувати позафракційних депутатів) про що свідчить однаковий обсяг прав депутатських груп та фракцій (ст. 28). В той же час Закон не передбачає обмежень щодо входження депутата одночасно до складу кількох депутатських груп чи до депутатської групи на правах фракції і до депутатської фракції. Передбачена лише заборона входження депутата до кількох фракцій що не відповідає принципу рівноправності депутатів (ст. 3 Закону). Логічним було б передбачити заборону входження депутата до кількох фракцій або депутатських груп на правах фракцій.

Крім того, Закон не передбачає можливості утворення міжфракційних депутатських об'єднань (депутатських груп, які на мають прав фракції).

По-друге, Закон «Про статус депутатів місцевих рад» (ст. 29) закріплює право депутатів брати участь з правом дорадчого голосу в роботі інших органів місцевого самоврядування (в тому числі місцевих рад іншого територіального рівня). Однак, *відсутня законодавча регламентація реалізації депутатими цього права* що може призвести до неможливості проведення засідань та зриву прийняття рішень коли, наприклад, значна кількість депутатів однієї ради (або кількох рад) виявлять бажання прийняти участь у засіданні ради іншого територіального рівня. Регламентація такого порядку в регламенті місцевої ради не вирішує питання оскільки саме право закріплено Законом і будь які обмеження його реалізації в підзаконних актах місцевого самоврядування можуть бути оскаржені в судовому порядку.

8. В Законі «Про статус депутатів місцевих рад» (ст. 2) використана застаріла назва акту виборчого законодавства України.

Висновки. Проведений аналіз свідчить, що законодавство про статус депутатів місцевих рад являє собою значну кількість прийнятих в 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 зумовлюють його оновлення, включення до нього нових норм, що відповідали б вимогам сучасного етапу трансформації системи організації влади на місцях, реформи місцевого самоврядування.

Напрями та пріоритети новації законодавства про статус депутатів місцевих рад слід розглядати в контексті з більш загальною проблемою – систематизацією муніципального законодавства України загалом [13], що, по-суті, передбачає формуванням нової законодавчої основи місцевого самоврядування, процес якого може відбуватися за різними варіантами.

Варіант I:

– внесення змін до Конституції України для закріплення нової моделі організації влади, сформованої в хорі децентралізації;

– кодифікація законодавства про місцеве самоврядування шляхом прийняття *Муніципального кодексу України*;

– оновлення законодавчих актів, норми яких не передбачається інкорпорувати до Муніципального кодексу.

При такому варіанті ключового значення набуває питання щодо предмету майбутнього Муніципального кодексу. Найбільш простий шлях – це кодифікація Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» шляхом включення до нього у якості окремих розділів інституційних законів. Таким чином, норми, що визначають основи статусу депутатів місцевих рад, увійдуть складовою частиною до кодексу (прикладом можуть слугувати статті 40–47 Кодексу про місцеве самоврядування Грузії [14]). У такій ситуації існування окремого Закону «Про статус депутатів місцевих рад» втрачає сенс, його норми, які визначають засади правового статусу депутатів, включаються до кодексу, а окремі гарантії діяльності депутатів місцевих рад, як і сьогодні, будуть передбачатися галузевим законодавством (кримінальним, адміністративним, трудовим тощо).

Варіант II:

– внесення змін до Конституції України для закріплення нової моделі організації влади, сформованої у процесі децентралізації;

– прийняття нової редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»;

– прийняття нової редакції Закону «Про статус депутатів місцевих рад» (або включення положень про статус депутатів місцевих рад як окремого розділу до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Варіант III:

– внесення точкових змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»;

– збереження чинної редакції Закону «Про статус депутатів місцевих рад», за умови внесення до нього *точкових змін* з метою адаптації його положень до потреб сучасного етапу розвитку місцевого самоврядування та усунення наявних колізій і прогалин. Подібні точкові зміни доцільно внести і до деяких інших законодавчих актів, що закріплюють окремі елементи статусу депутатів.

Третій варіант нам уявляється *найбільш раціональним* з огляду на найближчу перспективу вдосконалення системи законодавства про місцеве самоврядування.

Література:

1. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» // *Відомості Верховної Ради України*: від 11.07.2002 № 93-IV, редакція від 23.04.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>
2. Європейська хартія місцевого самоврядування» // *Відомості Верховної Ради України*: від 15.10.1985, редакція від 16.11.2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // *Відомості Верховної Ради України*: від 21.05.1997 № 280/97-ВР, редакція від 01.05.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 56 та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України // *Відомості Верховної Ради України*: від 27.05.2008 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-08#Text>
5. Закон України Про органи самоорганізації населення // *Відомості Верховної Ради України*: від 11.07.2001 № 2625-III, редакція від 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>.
6. Виборчий кодекс України // *Відомості Верховної Ради України*: від 19.12.2019 № 396-IX, редакція від 24.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>
7. Цивільний процесуальний кодекс України // *Відомості Верховної Ради України*: від 18.03.2004, редакція від 13.08.2020 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>
8. Кримінальний кодекс України // *Відомості Верховної Ради України*: від 05.04.2001 № 2341-III, редакція від 23.04.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення // *Відомості Верховної Ради України*: від 07.12.1984 № 8073-X, редакція від 27.04.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
10. Цивільний кодекс України // *Відомості Верховної Ради України*: від 16.01.2003 № 435-IV, редакція від 01.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
11. Про внесення змін до опису повідчень депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР. Постанова Президії Верховної Ради Української РСР, редакція від 01.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8932-11#Text>
12. Закон України Про запобігання корупції // *Відомості Верховної Ради України*: від 14.10.2014 № 14.10.2014 № 1700-VII, Редакція від 01.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
13. Катерина Головка. Систематизація муніципального законодавства України: проблеми та перспективи // *Підприємництво, господарство і право* – 2019 р. – № 6. – С. 188–191.
14. Кодекс о местном самоуправлении: органический закон Грузии от 5 февраля 2014 г. № 1958–ІІс. URL: https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_idmssearch&view=docView&id=2244429&publication=0&lang=ru

Kravchenko V., Lebid T. Theoretical and applied aspects of the development of the status of members of local councils

Summary. The main subject of the representative bodies is the deputy. Its status reflects all the main shortcomings and advantages of the relevant representative bodies, its activities – the level and effectiveness of the councils, and its guarantees – the security of the councils. The legal status of deputies of representative bodies of local self-government arouses reasonable interest of theorists of municipal law. This is primarily due to the status of the deputy as a representative of an independent type of public authority. After all, after the adoption of the Declaration of State Sovereignty by Ukraine and the proclamation of the Act of Independence, radical changes took place in the organization and exercise of power. There was a privatization of local councils, which led to a new approach and understanding of the place and role of local council deputies in society.

Scientific research on the need to change the legislation governing the status of deputies of local councils in Ukraine has been raised repeatedly. This resulted, at best, in cosmetic changes in the legal framework and, in particular, in the Law on the Status of Deputies of Local Councils. At the same time, the principles and basis remained the same, and the election legislation, the law on civil service, anti-corruption legislation, etc. changed. Analyzing the Law, we have chosen its most painful points, the approach to which should be balanced, because some inconsistency of the law causes tension. In our opinion, by regulating these issues in combination with other changes that need to be made to the Law, it will be possible to balance and resolve the problem of the status of deputies of local councils.

The analysis shows that the legislation on 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: deputy mandate, institute of representative democracy, status of deputies of local councils, system of legislation, local self-government.