

А. Швець,

адвокат,

здобувач кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ДЕПУТАТСЬКОЇ ЕТИКИ ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕПУТАТСЬКИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

Дуже велика та відповідальна роль депутата місцевої ради у житті суспільства та територіальної громади. Кожний депутат місцевої ради з моменту отримання депутатського мандату зобов'язаний знати та ефективно використовувати у своїй діяльності всі належні права та обов'язки, які передбачені для депутатів місцевих ради, як у виборчому окрузі, так і в представницькому органі, до якого його обрано.

Депутат місцевої ради, як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу, зобов'язаний виражати й захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Актуальність теми цієї статті зумовлена такими аспектами:

- потреба у створенні сучасної концепції конституційно-правового статусу депутата місцевої ради;
- необхідність розробки науково обґрунтованих пропозицій щодо належного використання прав та обов'язків депутатів місцевої ради;
- орієнтація України на сучасному етапі на досвід країн з розвинутою демократією задля оптимізації реалізації прав та обов'язків депутата місцевої ради;
- пропозиції щодо вдосконалення юридичної відповідальності за невиконання прав та обов'язків, якими наділений депутат місцевої ради;

– реалізація в практиці всіх прав та обов'язків, якими наділений депутат місцевої ради у виборчому окрузі та у відповідній раді.

В сучасних умовах повинна підвищитися юридична відповідальність депутатів місцевих рад, які представляють інтереси територіальної громади.

Також актуальність теми дослідження зумовлена комплексною природою поняття депутата місцевої ради як самостійного правового інституту, який наділений правами та обов'язками, як у виборчому окрузі, так і в представницькому органі місцевого самоврядування.

Діяльність депутата безпосередньо пов'язана з проблемами депутатської етики та культури в цілому.

Досить великого значення набувають етичні норми, дотримання яких є необхідним для тих, хто претендує на депутатський мандат і потім здійснює депутатські повноваження. Сукупність таких норм або правил являє собою «депутатську етику» або «етику депутатської діяльності» [3, с. 71–72].

Депутат місцевої ради під час здійснення своїх функцій та повноважень зобов'язаний дотримуватися загальноетичних норм та правил поведінки. Такі приписи містяться в ст. 8 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад». А саме – депутат повинен не допускати образливих висловлювань, не використовувати у публічних виступах недостовірні або неперевірені відомості стосовно органів державної влади, органів місцевого самоврядуван-



ня, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, їх керівників та інших посадових чи службових осіб, депутатських груп, фракцій, окремих депутатів місцевих рад [2].

Нормами депутатської етики доцільно було б передбачити регламентацію виступів депутатів під час сесійних засідань та засідань органів ради, а саме виступів по сутності питання, яке вноситься на обговорення, тобто дотримання етикету дискусій. Етикет дискусій не дозволяє висловлювати сумніви у мотивах, якими керується той чи інший доповідач. Іншими словами, в разі не згоди, критикувати слід не доповідача, а його пропозиції і точку зору, які й складають суть дискусій [4, с. 135].

Необхідно розробити на місцевому рівні Положення або Правила етики для депутатів місцевої ради, які б слугували для узагальнення етичних норм та правил службової поведінки для депутатів місцевої ради, яких вони повинні дотримуватись під час виконання своїх повноважень. Метою цих Правил було б: підвищення рівня довіри громадян до депутатів місцевої ради, покращення персональної відповідальності за належне виконання обов'язків депутата.

Як визначено в Законі України «Про статус депутатів місцевих рад», основним обов'язком депутатів місцевих рад є додержання 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. До такого акту, зокрема, належить Регламент Херсонської міської ради.

Так, відповідно до частини 1 статті 14 Регламенту, положення цього Регламенту, є обов'язковими для виконання міською радою, її органами, депутатськими групами, фракціями, а також особами, які беруть участь у підготовці та роботі сесії міської ради.

Спеціальним законом, яким депутати повинні керуватись під час виконання покладених на них обов'язків у раді, є Закон України «Про статус депутатів

місцевих рад», де статтею 18 вони визначені.

Частиною 2 статті 18 Закону передбачено такий обов'язок депутата місцевої ради, як участь у роботі ради, постійних комісій та інших її органів, до складу яких він входить, всебічне сприяння виконанню їх рішень.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що сесія ради є правомочною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більш як половина депутатів від загального складу ради [1], і тому депутати повинні дотримуватись вищенаведеного обов'язку.

Визначений вище обов'язок депутата місцевої ради передбачений також нормами Регламенту. Так, статтею 19 Регламенту визначено, що депутат зобов'язаний зареєструватися і бути особисто присутнім на засіданнях міської ради та її органів, до яких його обрано.

Також даною статтею встановлено, що участь у засіданнях ради та її органів, виконання доручень ради є підставою для відкладення депутатом усіх інших службових справ.

Контроль щодо відвідування депутатами пленарних засідань ради, засідань постійних комісій покладається на секретаря міської ради.

Регламентом Херсонської міської ради встановлено, що інформацію про відвідування депутатом пленарних засідань ради, постійних комісій відділ забезпечення депутатської діяльності Херсонської міської ради подає на розгляд ради. Ця інформація оприлюднюється на офіційному сайті Херсонської міської ради та її виконавчих органів.

Статтею 19 Регламенту встановлено, що у разі пропуску депутатом упродовж року понад половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, членом якої він є, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів, міська рада, за висновком постійної комісії мандатної, з питань регламенту, депутатської діяльності, етики, законності, правопо-



ряду, прав людини, інформує про це виборців через засоби масової інформації та шляхом публікації інформації на офіційному сайті Херсонської міської ради та її виконавчих органів, також може звернутися до виборців з пропозицією про відкликання такого депутата в установленому законом порядку.

Враховуючи зазначене, Регламентом встановлений важливий контроль за діяльністю депутатів Херсонської міської ради.

Досить важливим є посилання на частину 2 статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» де законодавцем визначено, що депутат, крім секретаря ради, повинен входити до складу однієї з постійних комісій ради.

Рішенням Херсонської міської ради від 08.12.2015 № 3 затверджено положення про постійні комісії міської ради VII скликання (надалі – Положення) відповідно до якого, постійні комісії міської ради (далі – постійні комісії) є органами міської ради, що обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду й підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради.

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» передбачає саме обов'язок депутата брати участь у роботі постійних комісій, але поки не буде реалізовано право депутата на вступ у будь-яку постійну комісію ради, обов'язок депутата щодо участі у роботі постійних комісій не буде реалізовано.

Відповідно до частини 1 статті 3 Положення про постійні комісії, постійні комісії обираються міською радою, відповідно до заяв депутатів міської ради, поданих на ім'я міського голови, на строк її повноважень у складі голови і членів комісії. Депутат міської ради повинен входити до складу однієї з постійних комісій, та не може бути членом двох постійних комісій міської ради одночасно.

Тобто, даний обов'язок передбачається саме на тих депутатів, які виявили бажання або право на вступ у відпо-

відні комісії депутатські шляхом подачі заяви про вступ у постійну комісію, за яку потім голосують більшістю від загального складу ради.

І вже після прийняття рішення щодо вступу депутата у відповідну постійну комісію ради, у депутата породжуються обов'язок, який встановлений частиною 2 статті 18, частиною 3, 5 статті 20 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Частиною 3 статті 20 Закону України «Про статус депутата місцевої ради» визначено, що депутат місцевої ради зобов'язаний бути присутнім на пленарних засіданнях ради, засіданнях постійної комісії та інших органів ради, до складу яких він входить. У разі неможливості бути присутнім на засіданні, депутат місцевої ради повідомляє про це особу, яка очолює відповідний орган.

Частиною 5 статті 20 встановлено, що у разі пропуску депутатом протягом року понад половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, членом якої він є, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів, відповідна рада може звернутися до виборців з пропозицією про відкликання такого депутата у встановленому законом порядку.

Згідно із пунктом 5 статті 10 Положення про постійній комісії, пропуск депутатом міської ради протягом року понад половини засідань постійної комісії без поважних причин, невиконання ним рішень і доручень ради та її органів є підставою для виключення депутата міської ради зі складу комісії відповідним рішенням ради за пропозицією комісії, до складу якої він входить або депутатської фракції.

Пунктом 3 статті 18 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» визначено такий обов'язок депутата у раді, як виконання доручень ради, її органів, сільського, селищного, міського голови чи голови ради, інформування їх про виконання певних обов'язків.

Так, Законом України «Про органи місцевого самоврядування в Україні» пунктом 20, частини 4 статті 42 вста-



новлено, що міський голова видає розпорядження у межах своїх повноважень.

Контроль за діяльністю цієї робочої групи міський голова залишив за собою. Інформування щодо діяльності робочої групи мають здійснюватися саме Херсонському міському голові та відповідній раді.

Але в цьому розпорядженні не визначено пункту, який би визначав відповідальність за невиконання цього розпорядження. Отже можливо тільки припускати, що депутати, які входять до відповідної робочої групи, будуть виключені з її складу за неналежне виконання обов'язків, покладених на них розпорядженням міського голови. Це ж стосується і доручень міської ради. Тому під час прийняття відповідних доручень вважаю за необхідне зазначити відповідальність депутата місцевих рад за невиконання доручень.

Таким чином, доходимо висновків. Депутат місцевої ради – це громадський діяч, який є повноважним виборним представником територіальної громади і рівноправним суб'єктом представницького органу місцевого самоврядування, який вирішує питання місцевого значення відповідно до Конституції, законів України та актів органів місцевого самоврядування та наділений відповідними правами та обов'язками.

Вважаємо, що саме такий підхід щодо розуміння поняття депутата місцевої ради надає можливість визнати його самостійним конституційно-правовим інститутом в системі муніципального та конституційного права України.

Важливим було встановлення правового статусу депутатів місцевих рад, який визначив ті права та обов'язки, які депутат реалізує як у виборчому окрузі, так і в раді. Поняття правового статусу використовується в юридичній науці і практиці для того, щоб максимально визначити права та обов'язки, що в своїй сукупності складають повноваження депутата.

Правовий статус депутата місцевої ради складають: загальний правовий

статус особи, спеціальний статус депутата та індивідуальний статус.

Спеціальний статус депутата місцевої ради має комплексний міжгалузевий характер та доповнює загальний правовий статус. Спеціальний правовий статус депутата місцевої ради характеризується спеціальними правами та обов'язками, що регламентовані законодавством.

Зважаючи на те, що депутат є представником своїх виборців, тобто уповноваженою особою, яка представляє інтереси своїх виборців у представницькому органі місцевого самоврядування, можна визначити такі права депутата:

- прийом виборців;
- регулярні зустрічі депутатів з виборцями, інформування їх про діяльність представницького органу місцевого самоврядування в цілому;
- доручення виборців своєму представнику;
- контроль за діяльністю депутата зі сторони виборців, а саме обов'язок депутата звітувати у виборчому окрузі про свою діяльність.

Під час реалізації наведених прав, депутат місцевої ради наділений правом на депутатське звернення, депутатський запит, депутатське запитання [5].

Основним обов'язком депутата місцевої ради є підтримання зв'язку з виборцями, який спрямований на вивчення громадської думки, визначення проблем виборців та інформування їх про діяльність представницького органу місцевого самоврядування в цілому.

Основним обов'язком депутатів є участь в роботі ради, зокрема: участь в засіданнях місцевої ради; участь в роботі постійних комісій та інших органів, до складу яких вони входять; всебічне сприяння виконанню їх рішень [6].

Що стосується прав депутатів місцевої ради, то до них належить: право ухвального голосу; право обирати та бути обраним до органів місцевого самоврядування; право вносити пропозиції та зауваження, які склались під час засідань ради та її органів; право об'єднуватись із іншими депутатами в



депутатські групи, фракції, які діють відповідно до регламенту [7].

Необхідно зазначити, що в умовах державно-правової реформи особливої актуальності набуває проблема вдосконалення законодавства щодо прав та обов'язків депутата місцевої ради.

Тому пропонуємо внести до законодавства наступні зміни та доповнення:

– встановити норму, яка б регулювала періодичність і порядок проведення депутатом місцевої ради прийому громадян;

– узгодити норми ст. 4 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року, ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., щодо терміну виникнення та припинення дії депутатського мандату. На нашу думку, термін виникнення та припинення дії депутатського мандату має співпадати з моментом офіційного оголошення результатів виборів, внаслідок чого депутат набуває спеціального правового статусу;

– законодавство має передбачити обов'язковий звіт депутата з виконання доручення і відповідальність за їх невиконання або неналежне виконання;

– визначити поняття «право дорадчого голосу»;

– встановити відповідальність та процедуру покарання депутатів місцевих рад щодо «кнопкодавців»;

– визначитися з юридичною відповідальністю депутата місцевої ради за невиконання розпоряджень міського голови, доручень місцевих рад та їх органів.

Ключові слова: депутат місцевої ради, права та обов'язки депутатів місцевої ради, проблеми депутатської етики та культури, реалізація депутатських повноважень

У статті розглядаються питання статусу депутатів місцевої ради, особливості реалізації їх депутатських повноважень, деякі проблеми депутатської етики та культури.

В статье рассматриваются вопросы статуса депутатов местного совета, особенности реализации их депутатских полномочий, некоторые проблемы депутатской этики и культуры.

The article examines the issues of the status of local council deputies, specifics of the implementation of their deputy powers, some problems of deputy ethics and culture

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. ВВР. 1997. № 24. Ст. 170.

2. Про статус депутатів місцевих рад. Закон України від 11.07.2002 р. ВВР. 2002. № 40. Ст. 290.

3. Авакьян С.А. Депутат: статус и деятельность. М.: Политиздат, 1991. 288 с.

4. Роберт Г.М. Азы парламентской культуры Liberty Publishing. House New York. 1992. 301 с.

5. Серьогін М.В. правовий статус депутатів місцевих рад / Серьогін М.В. Муніципальне право України / За ред. М.В.Баймуратова. 2-е вид. доп. К.: Правова єдність, 2009. С. 317-318.

6. Фрицький О.Ф. Форми і методи діяльності представницьких органів місцевого самоврядування / Муніципальне право України: Підручник. За аг. ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К.: Юрінком Інтер, 2001. С. 204-206.

7. Батанов О.В., Кравченко В.В. Статус депутатів місцевої ради / Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. Монографія. За ред. В.В. Кривенко, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. К.: Атіка, 2007. С. 380-389.