

РОЗВИТОК КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ

Суттєвим складником процесу державотворення в Україні є питання оптимізації функціонування інститутів представницької демократії, у тому числі вдосконалення конституційно-правового регулювання статусу депутатів місцевих рад. Підвищення ролі депутатського корпусу в процесі здійснення місцевого самоврядування виступає одним із центральних напрямків реформи місцевої організації публічної влади. Особливого значення набуває наукове дослідження питань конституційно-правового статусу депутатів місцевих рад, особливо еволюції його правового регламентування, що дає можливість з'ясувати тенденції й перспективи подальшого розвитку цього інституту.

Окремі аспекти становлення й еволюції правового статусу народних обранців за часів радянської доби вивчались у працях вчених С.А. Авак'яна, Г.В. Барабашева, А.О. Безуглова, В.І. Васильєва, О.В. Зинов'єва,

Р.С. Павловського, О.Ф. Фрицького, К.П. Шеремета [1; 3-5; 9; 15] та ін.

Кардинальні зміни, що відбулися в суспільно-політичному житті України за роки незалежності, суттєво обмежують використання напрацювання радянської юридичної науки і потребують більш актуальних досліджень. Попри те, що проблематика конституційно-правового статусу депутатів місцевих рад в Україні на сучасному етапі викликає жвавий інтерес громадськості, а також постійно перебуває в полі зору законодавця, вона, на жаль, досі перебуває фактично поза межами детальних наукових пошуків.

Мета даної статті полягає в тому, щоб на підставі об'єктивного, всебічного аналізу провести узагальнення вітчизняного досвіду правового регулювання статусу депутатів місцевих рад, з'ясувати чинники наступництва, змін і перспективи розвитку цього інституту конституційного права.

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Історичний екскурс щодо правового регулювання статусу депутатів місцевих рад на вітчизняних теренах свідчить, що закріплення останнього в Конституції УСРР 1919 р. і Конституції УРСР 1929 р. було доволі фрагментарним. Так, в Основному Законі 1919 р. встановлювався лише принцип виборності депутатів усіх рівнів, а визначення порядку їх діяльності, як і в цілому місцевих рад, віднесено до компетенції Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад. При цьому в силу пануючого в той час ідеологічного постулату про єдність системи Рад усіх рівнів та організацію публічної влади на засадах демократичного централізму всі Ради – і Верховна, і місцеві – визнавалися органами єдиної державної влади. Відповідно, і правовий статус їх депутатів трактувався однаково. Діяльність усіх ланок Рад була тісно взаємопов'язана, вони функціонували на підставі загальних принципів з використанням єдиних форм і методів роботи, а вищестояща Рада керувала діяльністю підпорядкованих Рад з правом скасування їх актів.

Більш чіткі норми стосовно порядку обрання депутатів місцевих Рад, а також форм їх роботи містила Конституція УРСР 1929 р. Зокрема, встановлювалося, що депутати працюють під

час чергових (що скликаються один раз на рік) та позачергових з'їздів, у яких беруть участь представники всіх Рад, що знаходяться на території певної адміністративної одиниці. Закріплювався обов'язок депутатів регулярно звітувати перед виборцями, а виборці мали право на відкликання народних обранців (ст. 62). Однак депутати місцевих Рад обиралися лише на один рік, а тому фактично всю поточну роботу по управлінню відповідною територією здійснювали виконавчі комітети й утворювані ними президії. Як влучно зауважив відомий державознавець М.М. Алексєєв, «у Радянській державі вищими органами влади визнаються з'їзди Рад, які згідно з конституційними правилами повинні збиратися раз на рік, хоча фактично – значно рідше. З'їзди становлять собою величезні святкові засідання 2-3-х тис. депутатів-делегатів, що зовсім не проводять постійної роботи, а лише заслуховують доповіді і складають резолюції. Зрозуміло, що фактична влада належить не цим зібранням, а виконкомам та їх президіям. Робота ж депутатів на з'їздах має суто декларативний характер» [2, с. 23].

Значення депутатів місцевих Рад було дещо підвищено у зв'язку з прийняттям ВЦВК СРСР 6 квітня 1928 р. Положення про крайові (обласні), окружні та

Проблеми конституційного права й державного будівництва

районні з'їзди Рад і їх виконавчі комітети, яким визначалась доволі широка виключна компетенція з'їзду народних обранців, яка не могла бути передана виконкомом. Так, виключно депутатами мали обговорюватись питання загальнодержавного значення, розглядатися звіти про діяльність державних підприємств та установ, розташованих на території відповідної Ради, затверджуватися місцеві бюджети, звіти про їх виконання, тощо [15; 1928. – № 70. – Ст. 503].

Удосконалення правового регулювання статусу депутатів міських Рад відбулося в 1925 р., коли ВЦВК СРСР затвердив Положення про міські Ради, що передбачало обов'язкову звітність депутатів перед виборцями не рідше одного разу на 3 місяці. При цьому вони повинні були подавати на розгляд Ради всі пропозиції й зауваження виборців, пояснювати населенню рішення місцевого органу влади й організувати їх виконання, приймати й розглядати заяви та скарги виборців. Установлювалася така форма діяльності депутатів місцевих Рад, як робота в комісіях (секціях), що утворювалися при міських, а з 1927 р. – в районних, волосних виконкомах і сільрадах для попереднього опрацювання питань з різних галузей народного господарства: сільськогосподарської, культурно-просвіт-

ницької, фінансово-податкової, торговельно-кооперативної, місцевого господарства, охорони здоров'я. При цьому кожен депутат мав бути членом однієї із зазначених комісій [14].

Інститут відкликання депутатів місцевих Рад було запроваджено Законом «Про відкликання депутатів» від 23 липня 1928 р., згідно з яким сільські й міські Ради за власною ініціативою і пропозицією місцевих професійних чи інших громадських організацій та окремих виборців могли порушувати питання про відкликання депутата як на чергових зборах виборців, у тому числі й при обговоренні звітів депутатів, так і на зборах, що спеціально скликалися для цього [15; 1928. – № 104. – Ст. 657].

З 1929 р. набуває свого розвитку нова організаційна форма роботи депутатів місцевих Рад – їх участь у роботі депутатських груп, які утворюються на підприємствах після прийняття директиви ВЦВК від 7 січня 1929 р. «Про масову роботу міських Рад». Їх діяльність була різноманітною: чергування в заводських комітетах, клубах, колгоспах, МТС, прийом заяв, скарг, пропозицій від населення, надання роз'яснень і довідок з питань роботи Ради, проведення лекцій та ін.

Із прийняттям Конституції УРСР 1937 р. були внесені сут-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

теві зміни в організацію роботи депутатів місцевих Рад, які почали обиратись на 2 роки. Уперше було встановлено сесійну форму роботи, що прийшла на зміну з'їздам представницьких органів, які скликались раз на рік. На рівні Основного Закону закріплювалося, що сесії обласних Рад трудящих скликаються не менше 4-х разів на рік (ст.79), районних – 6 разів на рік (ст. 80), міських і сільських – не менше одного разу на місяць (ст. 81) [11, с. 223]. Як бачимо, Ради поступово перетворювались у постійно працюючі органи, а депутати здійснювали свою діяльність не тільки під час сесій, а й після них, приймаючи участь у комісіях і виконуючи інші депутатські обов'язки [12, с.413].

У воєнні часи й повоєнний період державне управління все більше централізувалося, складалася адміністративно-командна система з мінімально допустимою автономією місцевих Рад. У цей час партійне керівництво намагалось певним чином здійснювати реформування місцевої влади. Під гаслом розширення ролі місцевих Рад щодо вирішення ними питань виключно місцевого значення провадились експерименти по скасуванню сілрад і замін їх громадськими старостами, поділу обласних і крайових Рад на промислові й сільські, що різко послабило позиції

Рад у загальному керівництві економічним розвитком підвідомчих територій. У підсумку – замість розширення прав місцевих органів влади було здійснено їх обмеження [6, с.69]. Статус депутатів місцевих Рад у ці часи змін фактично не зазнав.

Вагому роль у встановленні правового положення депутатського корпусу відіграв Закон «Про статус депутатів Рад депутатів трудящих в СРСР», прийнятий Верховною Радою СРСР 20 вересня 1972 р [7; 1972. – № 39. – Ст. 347]. Однак окремих норм щодо депутатів місцевих Рад зазначений акт не містив, оскільки вони, як і раніше, розглядались як органи державної влади, а їх представники – як виборні особи, які мають тотожний правовий статус. Розуміння депутатів місцевих Рад як представників органів місцевого самоврядування категорично відкидалось як породження теорії і практики буржуазного муніципалізму [17, с. 15]. У даному Законі уперше на нормативному рівні введено поняття «гарантії депутатської діяльності», депутатська недоторканність була поширена й на депутатів місцевих Рад. Систему основних гарантій депутатської діяльності за цим Законом склали: (1) сприяння депутату у здійсненні його повноважень (ст. 26); (2) звільнення його від виробничих чи

службових обов'язків для виконання депутатських повноважень (ст. 27); (3) забезпечення депутата виданнями Ради (ст. 28); (4) надання йому юридичної допомоги (ст. 28); (5) обов'язок керівників підприємств, установ та організацій надавати депутатам необхідну інформацію (ст. 29); (6) відшкодування депутатам видатків, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень (ст. 30); (7) його право на безкоштовний проїзд (ст. 31); (8) охорона трудових прав депутата (ст. 32); (9) депутатська недоторканність (ст. 33, 34); (10) депутатське посвідчення і нагрудний знак депутата (ст. 35).

Загальний підхід до конституювання правового статусу депутатів після прийняття Конституції СРСР 1977 р. було запроваджено на рівні Конституцій усіх радянських республік. Так, основні засади конституційно-правового статусу депутатів усіх рівнів були закріплені у розд. XI Основного Закону УРСР 1978 р. Депутати розглядались як повноважні представники народу в органах державної влади, які повинні відображати його волю й інтереси. Згідно зі ст. 92 цієї Конституції у своїй діяльності вони повинні були керуватися загальнодержавними інтересами, враховувати запити населення виборчого округу, домагатися вті-

лення в життя наказів виборців [8; 1978. – № 18. – Ст. 268].

Важливим було й те, що депутати всіх рівнів здійснювали свої повноваження, не пориваючи з виробничою або зі службовою діяльністю. На них як членів колегіальних органів державної влади покладалась обов'язки, пов'язані з їх діяльністю в Раді, її органах, а також у виборчому окрузі. Беручи участь у роботі Рад, депутати мали вирішувати питання державного, господарського, соціально-культурного будівництва, організувати проведення рішень Рад у життя, контролювати роботу державних органів, підприємств, установ та організацій. Відповідно до ст. 96 Основного Закону УРСР вони були зобов'язані звітувати про свою роботу й роботу Ради перед виборцями, а також перед колективами та громадськими організаціями, які висунули їх кандидатами в депутати. Конституція УРСР 1978 р. (ч. 2 ст. 95) підтвердила запроваджену Законом 1972 р. недоторканність усього депутатського корпусу. Нею ж установлювався інститут відкликання депутата в разі не виправдання ним довіря виборців (ч. 2 ст. 96).

Визначенню окремих елементів правового статусу депутатів місцевих органів влади у радянський період сприяло прийняття окремих нормативно-пра-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

вових актів, зокрема, затверджених Указами Президії Верховної Ради УРСР Положень «Про організацію роботи з наказами виборців в УРСР» від 30 вересня 1981 р. [8; 1981. – № 41. – Ст. 673]. «Про депутатські групи і пости в УРСР» від 21 липня 1982 р. [8; 1982. – № 31. – Ст. 462].

21 грудня 1989 р. прийнято Закон «Про статус народних депутатів в СРСР» [7; 1989. – № 29. – Ст. 567], у якому, як і в попередньому (1972 р.), підкреслювалась тотожність правового статусу депутатів усіх рівнів Рад. Вони визначались як повноважні й відповідальні представники народу, покликані на підставі його довіри виражати й захищати в Радах суспільні інтереси, керувати державними справами, соціально-економічним розвитком, спрямовувати й координувати роботу державного апарату. Закріплювалось, що депутати планують свою роботу відповідно до законів СРСР, союзної республіки, а також на підставі рішень відповідних Рад народних депутатів, наказів виборців і громадських організацій, домагаються виконання своєї передвиборчої програми. Порівняно з попереднім законодавством зміни в їх правовому статусі були незначні. Зокрема, доповнювався перелік гарантій депутатської діяльності: депутати отримали право користуватися послугами помічни-

ків-секретарів, електронно-обчислювальною технікою, засобами зв'язку відповідної Ради, мали право на позачергове поселення в готелях і на службове житло.

Для організації й діяльності місцевих представницьких органів влади й депутатів важливе значення мав Закон від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [8; 1991. – № 2. – Ст.5], який призвів до інституціалізації місцевого самоврядування, сприяв суверенізації місцевих Рад, уперше закріпивши такі принципи організації місцевої влади, як (а) народовладдя; (б) законність; (в) самостійність і незалежність Рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення; (г) виборність Рад, органів територіального громадського самоврядування; (д) їх підконтрольність, підзвітність і відповідальність перед населенням; (е) гласність і врахування громадської думки; (є) поєднання місцевих і державних інтересів, інтересів особи й всього населення відповідної території; (ж) економічна й фінансова самостійність території; (з) взаємодія органів місцевого самоврядування з трудовими колективами, громадськими організаціями й рухами; (и) самофінансування й самозабезпечення; (і) оптимальна де-

централізація тощо.

Однак формальне роздержавлення місцевих Рад, які почали визначатися не як органи державної влади, а як органи місцевого (в селах, селищах, містах) й регіонального (в районах і областях) самоврядування розпочалося тільки з прийняттям 26 березня 1992 р. нової редакції Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [9; 1992. – № 28. – Ст. 387]. Саме прийняття зазначеного акта кардинальним чином вплинуло на правовий статус депутатів місцевих Рад, які вперше почали визнаватися представниками самостійної самоврядної владної підсистеми – органів місцевого самоврядування.

Чітке врегулювання правового статусу депутатів представницьких органів місцевого самоврядування було започатковано прийняттям Законів України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» від 4 лютого 1994 р. [9; 1994 – № 24. – Ст. 180] і «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. [9; 2002. – № 40. – Ст. 290]; другий є нині діючим. Згідно з його положеннями депутат ради є головною, по-суті, стратегічною фігурою будь-якого представницького органу місцевого самоврядування – сільської, селищної, міської, районної у місті,

районної або обласної ради. Як представник інтересів територіальної громади, виборців свого округу, депутат має всю повноту прав, що забезпечують не тільки його активну участь у діяльності ради й утворюваних нею органів, а й передовсім реалізацію повноважень у виборчому окрузі. Закон детально визначає права й обов'язки депутатів місцевих рад, індивідуальні й колективні форми реалізації ними своїх повноважень, основні гарантії депутатської діяльності, встановлює порядок організації їх роботи в округах. Між тим на законодавчому рівні не зовсім повно вирішені питання щодо взаємовідносин депутатів місцевих рад з органами виконавчої влади, органами самоорганізації громадян, трудовими колективами й правоохоронними органами.

У зв'язку із запровадженням на місцевих виборах пропорційної виборчої системи статус депутатів місцевих рад зазнав кардинальних змін. На сьогодні вони є не тільки представниками територіальної громади, а й політичної партії, програмні завдання якої вони мають втілювати в життя поряд з дорученнями виборців.

Неоднозначним кроком у врегулюванні правового статусу народних обранців стало прийняття 12 січня 2007 р. Закону

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

«Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад» [9; 2007. – № 13. – Ст. 134], яким було запроваджено партійно-імперативний мандат депутатів місцевих рад. Адже після внесення вказаних змін були встановлені додаткові підстави для відкликання депутата місцевої ради за рішенням вищого керівного органу політичної партії (виборчого блоку), за списком якої його було обрано. Такими підставами є невходження депутата (крім депутата сільської, селищної ради) до складу депутатської фракції відповідної місцевої організації політичної партії (виборчого блоку), його вихід з її складу або перехід до іншого депутатського об'єднання.

З одного боку, ці законодавчі новели спрямовані на посилення відповідальності депутатів перед виборцями і змушують їх працювати над виконанням програмних завдань відповідної місцевої організації політичної партії, а з другого – сприяють посиленню їх тотальної залежності від партій, блоків. Вони гальмують процес запровадження в Україні більш демократичного вільного мандата, за яким депутатаві належить пред-

ставляти не волю окремих суб'єктів чи груп, а інтереси всієї територіальної громади.

У підсумку слід зазначити, що правове регулювання статусу депутатів місцевих рад в Україні змінювалося разом зі зміною їх статусу та системно-структурної організації влади на місцевому рівні й запровадженням нових підвалин організації публічної влади. За час незалежності нашої держави відбулися істотні зміни в роботі депутатського корпусу: вони вперше з радянських часів почали визнаватися представниками самостійної підсистеми публічної влади. Впровадження в державно-правову практику засад плюралістичної демократії й нових правил організації, проведення виборів і здійснення структурної перебудови представницьких органів влади впливали й на зміну правового положення депутатів.

У зв'язку із суттєвою новелізацією статусу депутатів місцевих рад, що відбулась у державі за часи незалежності, набувають актуальності питання порівняльно-правового аналізу організації й діяльності депутатського корпусу в Україні й у зарубіжних державах, але це вже перспектива подальших досліджень.

Список літератури: 1. Авакьян С.А. Депутат: статус и деятельность. – М.: Политиздат, 1991. – 224 с. 2. Алексеев Н.Н. На путях к будущей России (советский строй и его политические возможности) // Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. – М.: Аграф,

Проблеми конституційного права й державного будівництва

1998. – 474 с. **3.** *Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф.* Советское строительство: Учебник. – М.: Юрид. лит., 1988. – 560 с. **4.** *Безуглов А.А.* Советский депутат (государственно-правовой статус). – М.: Юрид. лит., 1971. – 224 с. **5.** *Васильев В.И.* Закон о статусе депутатов в действии. – М.: Юрид. лит., 1978. – 102 с. **6.** *Васильев В.И.* Местное самоуправление: Учеб. пособ. – М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 1999. – 453 с. **7.** Ведомости Верховного Совета СССР. **8.** Відомості Верховної Ради УРСР. **9.** Відомості Верховної Ради України. **10.** *Зиновьев А.В.* Статус народного депутата в СССР: проблемы теории и практики. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1987. – 186 с. **11.** Конституція (Основний Закон) Української РСР від 30 січня 1937 р. // Історія української Конституції / Упоряд. *А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко.* – К.: Право, 1997. – 464 с. **12.** *Лепешкин А.И.* Курс советского государственного права. – Т. 1. – М.: Госиздатюридлит, 1961. – 559 с. **13.** *Паеловский Р.С.* Законодательство о местных Советах депутатов трудящихся. – Харьков: Вища шк., 1975. – 114 с. **14.** Положение о постоянных комиссиях (секциях) при районных и волостных исполнительных комитетах и сельских Советах: Принят. ВЦИК 27 марта 1927 // СУ РСФСР. – 1927. – № 39. – Ст. 250. **15.** Собрание Узаконений РСФСР. **16.** Советское строительство: Учеб. пособ. / Под ред. *О.Ф. Фрицкого, В.Ф. Кузнецовой.* – Киев: Вища школа, 1988. – 269 с. **17.** Советы народных депутатов (конституционные основы организации и деятельности) / Под ред. *И.А. Азовкина, Д.Н. Никитина, К.Ф. Шеремета.* – М.: Наука, 1981. – 382 с.

Надійшла до редакції 03.10.2008 р.