

ПИТАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОННОСТІ ПРИ ВИКОНАННІ НИМ СВОЇХ ПОВНОВАЖЕНЬ

РЕДЬКО Алла Олександрівна - здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

Стаття посвячена общетеоретическому исследованию местного самоуправления, на основании которого предлагаются научно обоснованные предложения для обеспечения выполнения депутатами местных советов своих представительских функций.

Ключові слова: депутат, органи місцевого самоврядування, вибори, представницькі функції, робота в окрузі, представницькі органи.

Постановка наукової проблеми

Захист прав громадянина у правовій державі неможливий без належних умов для виконання представницьких функцій органами місцевого самоврядування. На сьогодні для забезпечення потреб громадян на регіональному рівні депутати місцевих рад повинні детально знати проблеми територіальної громади. Виходячи з того, що територіальні громади практично не задіяні у розробці місцевих бюджетів та програм розвитку територій, депутат повинен організувати свою роботу у двох напрямках, а саме – здійснювати діяльність у представницьких органах місцевого самоврядування, а також активно брати участь у житті округу. Для належного функціонування представницьких органів місцевого самоврядування необхідні правові та матеріально-технічні умови. Особливу увагу слід звернути на підвищення правової освіти депутатів місцевих рад, які виконуючи представницькі функції часто порушують чинне законодавство України. За останні роки в діяльності місцевого самоврядування гостро стало питання

корумпованості при здійсненні державних закупівель, при вирішенні земельних спорів та інше. Автор вважає, що на сьогоднішній день питання удосконалення діяльності місцевого самоврядування є дуже актуальним.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Питаннями становлення та розвитку депутатського статусу в системі місцевого самоврядування займалися такі науковці, як С.А. Авак'яна, А.О. Безуглова, О.М. Головка, О.О. Карлова, В.Ф. Кузнецова, О.О. Катафіна, Ю.Г. Просвірніна, М.Ф. Селіванова, В.О. Сивова, А.А. Смирнова, Є.А. Тихонова, А.Я. Ярматова та інші. Правовий статус депутатів досліджували В.В. Копейчиков, О.В. Чернецька, М.І. Мотузова, О.Г. Мурашин, В.С. Нерсисянц, О.Ф. Скакун та інші. Практичними та теоретичними проблемами місцевого самоврядування та його виконавчих органів досліджували О.Н. Ярмиш, В.О. Сergyogin, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, І.П. Буцько, Д.М. Горшков, І.В. Бробуш, В.Б. Євдокимов, В.М. Камко, В.В. Кравченко, П.М. Любченко, М.П. Орзіх, М.В. Пітцик, О.О. Кутафін, В.Ф. Погорілко, М.В. Постовий, С.Г. Рябов, М.І. Ставнійчук, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, Ю.С. Шемшученко та інші вчені. Однак на сьогоднішній день в сучасних умовах розвитку української державності залишається актуальним дослідження правового регулювання конституційно-правового статусу депутатів місцевих рад.

Метою статі є розробка науково обґрунтованих пропозицій з удосконалення виконання депутатами місцевих рад представницьких функцій.

Виклад основного матеріалу

В загальному вигляді відповідальність депутата сіл місцевої ради можна визначити як передбачені нормами чинного законодавства України негативні наслідки, що настають для депутата внаслідок порушення ним норм права.

Відповідальність депутата сільської, селищної ради є необхідним елементом його правового статусу і її особливості обумовлені політико-правовою природою депутата як представника територіальної громади в органі місцевого самоврядування.

За своїм характером відповідальність депутатів місцевих рад носить публічно-правовий характер, тобто вона передбачає лише такі негативні правові наслідки, які пов'язані з обмеженнями у здійсненні депутатом публічних функцій (виконання депутатських повноважень). В цьому плані слід відрізнити відповідальність громадянина, що настає для нього на загальних підставах (кримінальна, адміністративна, дисциплінарна) і відповідальність громадянина, обраного депутатом, за невиконання чи неналежне виконання своїх публічних функцій як члена представницького органу публічної влади (конституційно-правова відповідальність).

Підставою для притягнення до відповідальності громадянина саме в якості депутата сільської, селищної ради може бути порушення ним тих вимог чинного законодавства, що передбачають належне виконання ним депутатських обов'язків.

Можна виділити два види конституційно-правової відповідальності депутатів місцевих рад: колективну (солідарну) та індивідуальну (персоніфіковану).

Конституційно-правова відповідальність депутата місцевої ради, що має індивідуальний (персоніфікований) характер, може набувати таких форм, як дострокове припинення його повноважень за наявності підстав, передбачених законом (за наявності офіційних документів, за рішенням ради чи шляхом відкликання виборцями).

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб є однією з визначальних засад або провідних ідей, які лежать в основі організації діяльності органів місцевого самоврядування та уособлюють їх сутність, функціональне спрямування і соціальне призначення.

Питання про відповідальність депутатів місцевих рад за свою діяльність у виборчому окрузі, територіальній громаді, раді та її органах звичайно постає у зв'язку з негативним ставленням виборців до тих осіб, які не виконують своїх обов'язків перед членами територіальної громади. Стосовно таких депутатів застосовуються санкції у вигляді правової та не правової відповідальності. Щодо видів відповідальності, то вони диференціюються в залежності від видів проступків. Характерною рисою конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні є санкція.

Такі науковці, як В.В. Кравченко та М.В. Пітцик у своїх працях аналізували питання відповідальності у муніципальному праві, зазначали, що переважна більшість норм муніципального права не містить санкцій і відповідальність за їх порушення передбачається іншими галузями національного права України. Такий підхід є спірним, тому він викликав багато дискусій [2]. Погорілко В.Ф. зазначає, що кожна галузь права повинна забезпечувати реалізацію своїх норм власними засобами і в тому числі, якщо це необхідно, санкціями: наявність мір відповідальності – це така сама ознака галузі, як і «власні» суспільні відносини та «власні» норми, які регулюють дані відносини [3, с.7]. Ми більше схиляємося до думки, що відповідальність виступає як форма реалізації відповідної санкції, а санкція – мірою цієї відповідальності, що призначена для належного виконання депутатами своїх обов'язків. Призначенням муніципально-правових санкцій зумовлено застосуванням виховних, організуючих, превентивних, стимулюючих заходів.

Санкціям притаманні певні особливості. Прикладом є відкликання депутата територіальною громадою або висловлення йому

недовіри. Ще однією ознакою муніципальної санкції є те, що санкція застосовується не лише у разі порушення суб'єктом муніципально-правових відносин юридичного закону, а й у разі якщо поведінка вказаних суб'єктів порушує норми моралі чи є невинною з формально-юридичної точки зору (прикладом є порушення допустимих норм поведінки посадовими особами по відношенню до суспільства в цілому). Дана риса не правової санкції обумовлена тим, що вона є проявом політичної відповідальності, як порушень конституційних відносин так і регулює моральні та ідеологічні норми депутатів при виконанні ними своїх обов'язків. На нашу думку два підходи мають право на існування, тому що є прибічники однієї та іншої теорії. Однак ми більш схиляємося до думки, що не правова санкція повинна існувати, бо це буде одним із стимулюючих чинників депутатів при виконанні ними своїх представницьких функцій.

Законодавством передбачено цілий ряд конституційних санкцій. По-перше, дострокове позбавлення конституційного статусу органу місцевого самоврядування, органу державної влади, їх посадових осіб, громадського об'єднання. У відповідності до статті 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада в будь-який час може достроково припинити повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію України або Закони, обмежують права та свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень [1]. Статтею 80 вищезазначеного закону встановлено, що повноваження органу самоорганізації населення можуть припинитися достроково в разі невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті ради, її виконавчого комітету, загальних зборів громадян або невиконання своїх повноважень. О.О. Катафін аналізувавши дану санкцію зазначав, що відставка посадової особи, як міра конституційної відповідальності, іноді є близькою до дисциплінарної відповідальності як за формою, так і за порядком застосування [4, с. 529]. Однак, відмінність полягає в тому, що дисциплінарна відповідальність застосо-

вується за порушення трудової дисципліни, невиконання завдань, а конституційно-правова має більш широкий арсенал.

Наступною правовою санкцією є визнання недійсним юридично значущого результату. За своєю природою це вже колективна (солідарна) конституційно-правова відповідальність. Дана санкція зустрічається у сфері відносин по виборах депутатів, прикладом є визнання виборів недійсними. У своїх працях, ще у 1975 році С.А. Авак'ян зазначав, що «порушення закону про вибори депутата тягне скасування виборів. Воно може розглядатися як міра державно-правової відповідальності тих учасників державно-правових відносин, які не забезпечили належне проведення виборів [5, с. 17]. Аналізуючи цю санкцію С.А. Авак'яну виділив існування «сумісних складів правопорушення», коли одне діяння породжує два види відповідальності. Прикладом є порушення норм законодавства про вибори, яке тягне за собою конституційну міру, як визнання виборів недійсними так і настання кримінальної відповідальності для особи, яка вчинила злочин, передбачений нормами кримінального законодавства України [6, с. 4].

У відповідності до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» дільнична виборча комісія може визнати голосування по окремих місцевих виборах або в цілому на виборчій дільниці недійсними у разі порушення законодавства про вибори [7]. За аналогічною процедурою результати референдуму можуть бути визнані не дійсними.

Згідно зі ст. 87 Закону України «Про всеукраїнський референдум», референдум вважається таким, що не відбувся, якщо виявленні факти незаконного голосування, знищення або пошкодження виборчої скриньки, виявлення у виборчих скриньках бюлетенів у кількості, що перевищує більш як на десять відсотків кількість учасників референдуму, які отримали бюлетені на дільниці референдуму. Специфічною формою колективної конституційно-правової відповідальності депутатів сільської, селищної ради є також визнання рішення ради

незаконним в судовому порядку у відповідності до ст. 106 Закону України «Про всеукраїнський референдум» [8].

Якщо депутат місцевої ради вчиняє суспільно небезпечне, винне діяння (злочин), яке передбачене кримінальним кодексом України, то до нього застосовується особливий порядок притягнення його до кримінальної відповідальності. Взагалі, злочин відрізняється від інших правопорушень рівнем суспільної небезпеки. Порядок притягнення депутата місцевої ради регулюється ст. 31 Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» [9]. Тема недоторканості депутатів місцевих рад, завжди була популярною, активно обговорювалася в суспільстві й державі. У всіх країнах світу, і в Україні, визначено особливий статус народного депутата України – недоторканність і особливий порядок притягнення його до кримінальної або адміністративної відповідальності. Доцільність такого статусу для народного депутата майже не викликає сумнівів, а особливий статус депутата місцевої ради – питання спірне.

Особливо дискусії навколо недоторканості починаються перед кожними парламентськими виборами, як правило, опозиціонерами, щоб уникнути політичних переслідувань.

Адже реальне місцеве самоврядування в Україні робить лише перші кроки і депутати місцевих рад все ще перебувають у надмірній залежності від виконавчої влади, незважаючи на те, що депутати місцевих рад є повноважними представниками народу. Конституція України, чинне законодавство визначають необхідні правові умови для ефективного здійснення ними депутатських повноважень. Проаналізуємо, що являє собою депутатський імунітет – захист від шкоди, забезпечення, збереження, звільнення від повинності. Депутатська недоторканність – це один з основних елементів конституційно-правового статусу члена парламенту, його привілеїв. Призначити депутатську недоторканність – означає забезпечити ефективну діяльність парламентаря для максимальної реалізації ним свого мандата. Депутатський індемнітет та імунітет мають давню історичну традицію. Ще за

феодалізму члени станово-представницьких установ користувалися певним імунітетом щодо дій королівської влади.

Поняття “депутатський індемнітет” звичайно означає, що член парламенту юридично не відповідальний за свої висловлювання і голосування у процесі виконання ним обов’язків у парламенті та його органах.

Таким чином, зміст інституту депутатської недоторканності визначає, що депутат не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, затриманий чи заарештований без попередньої згоди сесії відповідної ради.

Надання додаткових гарантій депутатам місцевих рад зумовлено особливим характером їх статусу як повноважних представників народу. Положення Закону України “Про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» врегульовують непорушність повноважень депутата місцевої ради, забезпечення умов для їх здійснення та порядок вирішення притягнення депутата місцевої ради до кримінальної або адміністративної відповідальності за згодою відповідної ради.

У політичному плані зазначений закон дозволить зробити роботу депутатів місцевих рад більш ефективною в інтересах громадян. Перший крок у цьому напрямі – внесення змін до законодавства про вибори депутатів місцевих рад за партійними списками, що сприяє політичній структуризації суспільства та партійній відповідальності перед виборцями. Наступний крок – захист депутата від свавілля місцевої виконавчої влади, перехід реальної влади від адміністрацій до виконавчих комітетів рад та виконання умов меморандуму опозиції. На думку С.В. Мірошник, „імунітет” являє собою сукупність особливих правових переваг, які надаються у відповідності з нормами міжнародного права та конституції держави певному колу осіб в силу займаних ними посад [11, с. 15]. Це означає, що імунітети покликані бути право стимулюючими засобами, які схиляють до певної мотивованої правової поведінки. Вітчизняний правознавець В. М. Шаповал визначає „депутатський імунітет” як „звільнення від повинності, недоторканність”, „звільнення від кримінальної

та цивільної відповідальності, індивідуально успадковане або набуте членом парламенту [12, с. 78].

Саме на основі імунітету, на думку О.В. Задорожного, „члени парламенту користуються захистом представницького органу від арешту та деяких інших процесуальних дій, пов'язаних з обмеженням особистих прав та свобод, а також від судового переслідування на підставі порушення кримінальної справи. Російський вчений А.Б. Барихін вважає, що „імунітет” є загально-правовим терміном, який означає не застосування дій загально-правових норм до певного визначеного кола суб'єктів права. В міжнародному праві імунітет розуміється як неможливість застосування законів будь-якої держави до іноземної держави. Надане положення базується на загально-визнаному принципі суверенної рівності держав, у відповідності з яким неможливо здійснити юрисдикцію однієї держави щодо другої держави, оскільки обидві ці держави є юридично рівними в силу володіння ними імунітетом. Відомий український вчений В.Ф. Погорілко зазначає, що „за Конституцією України, як і за конституціями і законами більшості інших країн, депутатська недоторканність має два основних види, які носять умовні назви: депутатський (парламентський) індемнітет і депутатський (парламентський) імунітет[13]. Депутатський індемнітет – принцип невідповідальності депутата, парламентарія за висловлювання в парламенті, результати голосування, законопроекти, поправки та інші документи, внесені чи підготовлені під час депутатської діяльності”. В теорії права існують також інші визначення парламентського імунітету – це недоторканність парламентарія, яке має за мету перш за все його відгородження від кримінального переслідування з боку виконавчої влади, яка спирається на підстави, які не відповідають дійсності. Як вважає С.Ю. Суменков, юридична природа імунітету досить складна і неоднозначна [14,с.91]. Тракткування імунітету нерідко залежить від його належності до різних галузей права, які різняться між собою предметом і методом правового регулювання, галузевими принципами і функціями, характером юри-

дичної відповідальності. Грунтовний науковий аналіз правових категорій «депутатська недоторканність» і «імунітет» засвідчує багатоманітність підходів правознавців щодо їх визначення. Водночас, слід визнати, що в кожній із запропонованих характеристик є спільна основа для всіх формулювань, яка обґрунтовується кожним автором згідно з його політичними переконаннями, професійними заняттями та ін. Загалом слід сказати, що спільними ознаками різних визначень категорії «депутатська недоторканність (імунітет)» необхідно вважати її офіційне закріплення в головному юридичному документі держави – Конституції України, що свідчить про велику правову значущість і стійкість поняття. Воно є невід'ємним компонентом правового статусу парламентаріїв. Депутатська недоторканність (імунітет) – це конституційний принцип, який гарантується законом.

В сучасній вітчизняній юридичній науці також відсутні єдині підходи стосовно визначення депутатської недоторканності. Автор пропонує своє власне бачення визначення “депутатської недоторканності (імунітету)”. На думку автора, це один із найважливіших принципів передбачених у головному юридичному документі держави – Конституції України, який гарантує можливість безперешкодно здійснювати покладені на депутата обов'язки та порядок притягнення депутата до кримінальної або адміністративної відповідальності за згодою відповідної ради.

Отже, запровадження недоторканності депутатів місцевих рад варто розглядати не лише на предмет конституційності, а й доцільності та готовності українського суспільства сприйняти це не як привілей, а як гарантію професійного виконання місцевими депутатами своїх обов'язків.

Висновки

Проаналізувавши положення законодавчих актів України, а також думки вчених, щодо відповідальності депутатів місцевих рад та гарантування здійснення депутатами покладених на них функцій, для належного функціонування представницьких органів місцевого самоврядування необхідно забезпечити належні умови для ефективної

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена загальнотеоретичному дослідженню місцевого самоврядування, на підставі якого пропонуються науково обґрунтовані пропозиції для забезпечення виконання депутатами місцевих рад своїх представницьких функцій.

роботи депутата шляхом реформування місцевого самоврядування та забезпечення контролю за виконанням покладених на депутата обов'язків перед територіальною громадою. На сьогоднішній день багато норм, які передбачені у законодавчих актах, однак на практиці вони не застосовуються у зв'язку з недостатнім рівнем освіти депутатів, які виконують представницькі функції. Водночас важливість завдань і функцій, що виконують депутати, вимагає постійного системного професійного вдосконалення, а також нових підходів до навчальних програм і системи підвищення кваліфікації загалом. Потрібно запровадити тренінги для депутатів, у яких немає досвіду роботи у місцевих радах, спрямованих на оволодіння навичками та вивчення законодавчих норм, які регулюють сферу діяльності депутатів.

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
2. Кравченко В.В. Конституційне право України: Навчальний посібник – Вид. 3-тє, виправл. та доповн.-К.: Атіка, 2004.- 512 с. ISBN 966-326-063-7
3. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Муніципальне право України: Підручник/ – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
4. Кутафін О.Є., Фадєєв В.І. Муніципальне право Росії: Підручник. -М.: «Юрист», 1999. – 428 с.
5. Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. – 1975. – №10. – С. 17-22.
6. Лук'янець Д.М. Типологія юридичної відповідальності // Юридична Україна. – 2004. – №3. – С. 4-10.

SUMMARY

The article is devoted to general theoretical research of local self-government on the basis of which it is proposed the scientifically based proposals for the security performance of the members of local councils their representation.

7. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів України: Закон України від 02.12.2012, підстава 5463-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2487-17>

8. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 06.11.2012, підстава № 5475-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>

9. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/93-15>

10. Про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»: Закон України від 08.09.2005 № 2854-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T052854.html

11. Мирошник С. В. Правовые стимулы в российском законодательстве : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 “Теория и история права и государства; история правовых учений” / С. В. Мирошник. – Ростов-на-Дону, 1997. – 26 с.

12. Шаповал В. М. Депутатський індемнітет та імунітет / В. М. Шаповал // Юридична енциклопедія / НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького ; Ю. С. Шемшученко [та ін.] (ред.). В 6 т. Т. 2 : Д – Й. – К. : Вид-во “Українська енциклопедія” ім. М. П. Бажана, 1999. – С. 78–79.

13. Погорілко В. Ф. Про депутатську недоторканність / В. Ф. Погорілко // Урядовий кур'єр. – 2000. – №68 (1750). – С. 3.

14. Суменков С. Ю. Привилегии и иммунитеты как общеправовые категории : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Суменков Сергей Юрьевич. – Саратов, 2002. – 197 с.