

## ОЦІНКА ЗАКОНОДАВЧОГО ВПЛИВУ<sup>1</sup>

Проекту Закону № 9465-1 «Про внесення змін до статті 11 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" щодо прав депутата у виборчому окрузі»<sup>1</sup>

Дата реєстрації 14.07.2023

<sup>1</sup> Ця оцінка впливу підготовлена за експертної підтримки проекту «Парламентська підзвітність сектору безпеки в Україні» (PASS Ukraine). Парламентський центр (Канада) та Лабораторія законодавчих ініціатив у рамках цього проекту здійснюють експертну та методологічну підтримку, а також навчання працівників та працівниць секретаріатів парламентських комітетів (Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки, Комітет з питань правоохоронної діяльності, Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу, Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування) з методології оцінки законодавчого та регуляторного впливу. Метою підготовки цих документів є ознайомлення членів комітетів з практичним значенням оцінки законодавчого впливу для сприяння прийняття поінформованих рішень, що базуються на фактичних даних. Для проекту надзвичайно важливими є оцінка пілотних документів та зворотний зв'язок від суб'єктів права законодавчої ініціативи (Народні депутати України, Президент України, Кабінет Міністрів України). Висновки оцінки впливу не обов'язково відображають погляди Міністерства міжнародних справ Канади (GAC). Проект «Парламентська підзвітність сектору безпеки в Україні» реалізується за підтримки Міністерства міжнародних справ Канади (GAC) в рамках Програми розбудови миру та стабільності (PSOPs).

## ЗМІСТ

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| ОЦІНКА ЗАКОНОДАВЧОГО ВПЛИВУ <sup>1</sup> .....                        | 1  |
| РЕЗЮМЕ .....                                                          | 3  |
| ОБҐРУНТУВАННЯ ПОЛІТИКИ .....                                          | 4  |
| Чи доцільно приймати законопроект в умовах воєнного стану? .....      | 4  |
| АНАЛІЗ КОНТЕКСТУ .....                                                | 5  |
| Проблема .....                                                        | 5  |
| Стан правового регулювання .....                                      | 5  |
| Історія .....                                                         | 7  |
| Позиції стейкхолдерів .....                                           | 8  |
| Міжнародний досвід .....                                              | 8  |
| АНАЛІЗ ВПЛИВУ .....                                                   | 10 |
| Переваги законопроекту .....                                          | 10 |
| Ризики прийняття законопроекту та можливості його доопрацювання ..... | 10 |
| Фінансовий аналіз .....                                               | 11 |
| Ґендерний аналіз .....                                                | 11 |
| Додаток 1 .....                                                       | 13 |
| Додаток 2 .....                                                       | 15 |
| Додаток 3 .....                                                       | 16 |

## РЕЗЮМЕ

Запропонований законопроект має на меті осучаснення повноважень депутата місцевої ради у виборчому окрузі. Проте ініціатори законопроекту не визначили, які саме проблеми/недоліки законодавства потрібно вирішити.

Пропоновані зміни не є у фокусі міжнародних стандартів та не відповідають рекомендаціям щодо уникнення імперативного мандата депутата місцевої ради. Питання надання депутату місцевої ради права звернення до суду з метою захисту інтересів виборців та депутатських повноважень; складати акти та характеристики за зверненням виборців не є предметом уваги стейкхолдерів. Законопроект, у разі його прийняття, матиме низку ризиків.

Однак перевагою законопроекту є відкриття дискусії щодо шляхів оновлення законодавства щодо статусу депутатів місцевих рад.

**Наділення депутата місцевої ради невластивими повноваженнями, як то «звертатись до суду з метою захисту інтересів виборців»** має ризики некомпетентного судового захисту таких інтересів, відволікання від виконання прямих обов'язків депутата, дублювання повноважень щодо захисту інтересів територіальної громади, появи потенційного конфлікту інтересів, порушення логіки організації механізмів судового захисту.

**Наділення депутата місцевої ради правом «звертатись до суду з метою захисту депутатських повноважень»** має ризики появи зайвого правового регулювання.

**Наділення депутата місцевої ради невластивими повноваженнями, як то «складати акти та характеристики за зверненням виборців»** має ризики появи ситуації правової невизначеності.

Отже, прийняття законопроекту в його поточній редакції не забезпечує повного вирішення питань, що стосуються підвищення ефективності роботи депутата місцевої ради у виборчому окрузі. За такої редакції та ідеології законопроекту не вбачається за доцільне його підтримка та доопрацювання.

Проте питання законодавчого удосконалення повноважень депутатів місцевих рад доцільно врахувати при підготовці нової редакції Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», зокрема в частині чіткого визначення представницьких функцій, уникнення ознак імперативного мандата та гарантій діяльності депутата місцевої ради.враховано

Положення законопроекту не мають різного впливу на чоловіків і жінок та загалом є ґендерно-нейтральними (див. Додаток 3).

## ОБГРУНТУВАННЯ ПОЛІТИКИ

Ініціатори законопроекту визначають мету проєкту Закону як осучаснення повноважень депутата місцевої ради у виборчому окрузі. Однак ініціатори законопроекту не визначили, які саме проблеми/недоліки законодавства потрібно вирішити.

Проектом пропонується доповнити Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» нормами щодо прав депутатів місцевої ради, а саме: звертатись до суду з метою захисту інтересів виборців та депутатських повноважень; складати акти та характеристики за зверненням виборців.

Автори законопроекту зазначають, що його ухвалення сприятиме реалізації статусу депутата місцевої ради як представника інтересів територіальної громади.

### Чому є важливим законодавче регулювання повноважень депутатів місцевих рад?

Стаття 19 Конституції України встановлює, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Відповідно до статті 140 Основного Закону статус депутатів місцевих рад та їхні повноваження визначаються законом. Спеціальним законом, який регулює питання, серед іншого, повноважень депутатів місцевих рад, є Закон України «Про статус депутатів місцевих рад». Вочевидь, у разі потреби наділення додатковими повноваженнями депутатів місцевих рад внесення змін потребуватиме саме цей Закон.

### Чи доцільно приймати законопроект в умовах воєнного стану?

Доцільність прийняття законопроекту може обумовлюватись пріоритетністю порядку денного Верховної Ради України, актуальністю та доцільністю самої законодавчої ініціативи.

Питання законодавчих ініціатив щодо статусу депутата місцевої ради можна вважати в цілому пріоритетним з огляду на архаїчність більшості положень Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

63,7% учасників опитування, проведеного у 2024 році Лабораторією законодавчих ініціатив, надали пропозиції змін до законодавства для удосконалення статусу депутатів місцевих рад, тим самим визнаючи потребу в удосконаленні Закону.<sup>2</sup>

У 2021 році в Аналізі практичної реалізації нормативно-правової бази, що регулює статус депутата місцевої ради (здійсненого за підтримки програми Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні»)<sup>3</sup>, було зазначено про актуальність удосконалення відповідного законодавчого забезпечення.

Законопроект внесено до порядку денного тринадцятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання.<sup>4</sup>

<sup>2</sup>Дослідження ЛЗІ. 2024. URL: [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2025/02/ali\\_analyticalpaper\\_status\\_of\\_local\\_council.pdf](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2025/02/ali_analyticalpaper_status_of_local_council.pdf)

<sup>3</sup> <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42969.pdf>

<sup>4</sup> Порядок денний 13-ої сесії: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4229-20#Text>

## АНАЛІЗ КОНТЕКСТУ

### Проблема

Як зазначили автори законодавчої ініціативи у пояснювальній записці до законопроекту, депутат місцевої ради є представником інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу, який зобов'язаний виражати і 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.

На думку законотворців, доцільно розширити права депутата місцевої ради у виборчому окрузі, виходячи із практичної реалізації інших повноважень депутата місцевої ради та сучасних реалій, та посилити обсяг депутатських повноважень.

### Стан правового регулювання

Частина друга статті 2 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» містить серед іншого зобов'язання депутата виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини - виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом.

Слід зазначити, що *положення цієї статті є архаїчними*, що ускладнює сприйняття і пропонованих змін, і потребує нової редакції, а саме:

1. У частині першій цієї статті є посилання на закон про місцеві вибори. Однак наразі в Україні місцеві вибори регулюються Виборчий кодексом України, а не законом про вибори.
2. У результаті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади вживання терміна «територіальної громади села, селища, міста чи їх громад» є некоректним.
3. Визначення депутата районної у місті, районної, обласної ради як представника інтересів територіальної громади, що міститься у частині першій цієї статті, є помилковим: депутат районної у місті ради представляє інтереси частини територіальної громади у межах відповідного району у місті, а депутати обласної, районної ради – спільні інтереси територіальних громад відповідно району чи області (адже відповідно до статті 140 Конституції України районні та обласні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад).
4. Також потребують дискусії та правового регулювання питання імперативного мандата депутата місцевої ради, що в даній статті Закону виявлені як зобов'язання виражати і захищати інтереси виборців свого виборчого округу та виконувати їх доручення (імперативний мандат означає наявність певного обсягу юридичних зобов'язань обраного перед тими, хто його обрав, і має такі ознаки: депутат представляє інтереси лише виборців того округу, де він балотувався і був обраний, наявність зобов'язальних наказів виборців та право відкликання обраного представника у будь-який момент).<sup>5</sup>

Однак, що стосується визначення представлення інтересів депутата місцевої ради в контексті Закону виникає правова колізія: статус виборця виникає під час виборчого процесу, статус члена територіальної громади визначається не правосуб'єктністю на виборах, а належністю до територіальної громади. Відтак, виборець, маючи право голосу на загальнодержавних виборах, може не мати статусу виборця на місцевих виборах і, за логікою Закону, його інтереси не представляє депутат місцевої ради.

Інша проблема правового регулювання *представлення депутатом виборця*: Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що територіальна громада - жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр. Нещодавні зміни до цього Закону уточнили, що житель - громадянин України, який задекларував або зареєстрував місце проживання на території територіальної громади або фактичне місце проживання/перебування якого підтверджується довідкою про взяття на облік

<sup>5</sup> <https://www.osce.org/files/f/documents/e/8/401765.pdf>

внутрішньо переміщеної особи, крім військовослужбовця строкової служби, фізичної особи, яка за вироком суду перебуває у місці позбавлення волі.

Таким чином, ще більше ускладнюється розуміння логіки законотворця, чиї інтереси повинен представляти депутат місцевої ради: виборця чи жителів?

Оскільки автори законодавчої ініціативи акцентують увагу на захисті прав саме виборців, то слід зауважити, що відповідно до статті 19 Виборчого кодексу України виборчі права громадян України захищаються законом. Тут захист виборчих прав та інших прав на участь у виборчому процесі прямо обумовлений як право на оскарження порушень до відповідних виборчих комісій або у судовому порядку, що детально регламентовано у Розділі XI цього Кодексу.

Захист інтересів виборців у іншому контексті не передбачений.

Щодо *представництва інтересів громадян* (вочевидь, саме це мали на увазі законотворці), то сучасна система вітчизняного судоустрою має достатні механізми забезпечення представництва у судах. Серед таких механізмів - надання вторинної правничої допомоги, що надають центри з надання безоплатної правничої допомоги, що утворюються Міністерством юстиції України, та адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правничу допомогу відповідно до частини першої статті 15 Закону України «Про безоплатну правничу допомогу».

*Захист інтересів територіальної громади* (ймовірна логіка законотворця) забезпечений через розуміння права демократично обраних органів публічної влади місцевого рівня керувати певною часткою суспільних справ. Тому логічно, що відповідно до частини четвертої статті 55 Кодексу адміністративного судочинства України територіальна громада бере участь у справі через відповідний орган місцевого самоврядування відповідно до його компетенції, від імені якого діє його керівник чи уповноважена особа, але не окремий депутат місцевої ради.

Якщо говорити про захист порушених прав юридичних і фізичних осіб, що виникають у результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, то процедура їх поновлення відбувається в порядку адміністративного оскарження відповідно до вимог Закону України «Про адміністративну процедуру» з урахуванням положень статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» або в судовому порядку. А стаття 56 Цивільного процесуального кодексу України встановлює, що у випадках, встановлених законом, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до суду із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб або державних чи суспільних інтересів та брати участь у цих справах. При цьому органи державної влади, органи місцевого самоврядування повинні надати суду документи, що підтверджують наявність передбачених законом підстав для звернення до суду в інтересах інших осіб.

*Права депутата місцевої ради у виборчому окрузі* наразі регламентовано у статті 11 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» і полягають у праві:

- брати участь з правом дорадчого голосу у засіданнях інших місцевих рад та їх органів, загальних зборах громадян за місцем проживання, засіданнях органів самоорганізації населення, що проводяться в межах території його виборчого округу;
- доступу до медіа комунальної форми власності з метою оприлюднення результатів власної депутатської діяльності та інформування про роботу ради в порядку, встановленому відповідною радою;
- у місцевих органах виконавчої влади, відповідних органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах і організаціях незалежно від форми власності:
  - офіційно представляти виборців свого виборчого округу та інтереси територіальної громади,
  - порушувати перед ними та їх посадовими особами, а також керівниками правоохоронних та контролюючих органів питання, що зачіпають інтереси виборців, та вимагати їх вирішення;
  - вносити на їхній розгляд та їх посадових осіб пропозиції з питань, пов'язаних з його

депутатськими повноваженнями у виборчому окрузі відповідно до закону, брати участь у їх розгляді.

- при здійсненні депутатських повноважень депутат місцевої ради має також право:
  - на депутатське звернення, депутатський запит, депутатське запитання;
  - на невідкладний прийом;
  - вимагати усунення порушень законності і встановлення правового порядку.

Такі права є дискреційними, а перелік їх у цьому Законі – вичерпним.

*Повноваження депутатів*, як визначено у частині одинадцятій статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визначаються Конституцією України, цим Законом, Законом України «Про статус депутатів місцевих рад», іншими законами.

*Представницькі функції депутата місцевої ради* обумовлені положеннями статті 2 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»: це одночасно представник інтересів територіальної громади та виборців свого виборчого округу.

*Поняття «виборці»* визначено у Виборчому кодексі України: дієздатні громадяни України, які мають право голосу (частини перша – третя статті 7 Кодексу). Стаття 70 Конституції України встановлює, що право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними. Таким чином, дієздатність в публічно-правовій сфері позначається терміном «виборець».

*Поняття «виборчий округ»* також визначено у Виборчому кодексі України: щодо місцевих виборів вона є залежною саме від виборчої системи та системи територіальної організації виборів:

- для виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим - це єдиний республіканський багатомандатний виборчий округ; територіальні виборчі округи;
- для виборів депутатів сільських, селищних, міських рад (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч) - багатомандатні виборчі округи;
- для виборів депутатів обласних, районних, районних у місті, а також міських, сільських, селищних рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) - єдиний багатомандатний виборчий округ; територіальні виборчі округи.

### Історія

*Спеціальний Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»* ( № 93-IV) набрав чинності 2 серпня 2002 року. Він визначає правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради.

Станом на 10 квітня 2025 року було 75 спроб внесення змін до нього. Наразі існує 26 змін до Закону.<sup>6</sup>

Що стосується концепту виконання обов'язків у виборчому окрузі, таких ініціатив було кілька:

1. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» (щодо виконання обов'язків депутатами)<sup>7</sup> (реєстр.№ 1131 від 04.10.2006), який було відкликано (текст проекту на сайті ВРУ відсутній).
2. Проект Закону про внесення змін до статті 11 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» щодо прав депутата у виборчому окрузі<sup>8</sup> (реєстр. № 9465 від 07.07.2023), який було відкликано.
3. Проект Закону про внесення змін до статті 11 Закону України «Про статус депутатів

<sup>6</sup> Перелік законодавчих ініціатив внесення змін до Закону України "Про статус депутатів місцевих рад"

URL: [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2025/02/ali\\_analyticalpaper\\_status\\_of\\_local\\_council.pdf](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2025/02/ali_analyticalpaper_status_of_local_council.pdf)

<sup>7</sup> Законопроект 1131 від 04.10.2006 URL:[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=27539](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=27539)

<sup>8</sup> Законопроект 9465 від 07.07.2023 URL:<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42232>

місцевих рад» щодо прав депутата у виборчому окрузі (реєстр. № 9465-1 від 14.07.2023), законопроект має статус «опрацьовується в комітеті».

При цьому, тексти законопроектів з реєстраційними номерами 9465 та 9465-1 (аналізований) є ідентичними.

### Позиції стейкхолдерів

Суспільний запит на вирішення проблеми ефективного представництва депутатом місцевої ради інтересів територіальної громади, виборців є очевидним з огляду на висновки досліджень статусу депутатів місцевих рад.

Через особливості пропорційної виборчої системи за відкритими списками та неможливість самовисування виборча реформа не забезпечила умов для формування належного представництва в місцевих радах,<sup>9</sup> тому тема удосконалення правового забезпечення статусу депутатів місцевих рад та їхніх повноважень, вочевидь, матиме суспільну підтримку.

Законопроект не отримав широкого обговорення у публічній площині, проте є висновки окремих комітетів Верховної Ради України:

- 1) Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу, розглянувши на своєму засіданні 8 серпня 2023 року проект Закону про внесення змін до статті 11 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» щодо прав депутата у виборчому окрузі, визнав його положення такими, що регулюються національним законодавством країн-членів Європейського Союзу та не підпадають під дію міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.<sup>10</sup>
- 2) Комітет з питань бюджету на засіданні 4 вересня 2023 року розглянув проект Закону України та зазначив, що реалізація його положень не потребуватиме додаткових витрат з державного та місцевих бюджетів та ухвалив рішення, що законопроект не має впливу на показники бюджетів. У разі прийняття відповідного закону він може набирати чинності згідно із законодавством.<sup>11</sup>

### Міжнародний досвід

Міжнародний досвід щодо прав депутатів місцевої ради звертатись до суду з метою захисту інтересів виборців та депутатських повноважень не ідентифікований.

З огляду на те, що ініціатива надання депутату місцевої ради права звертатись до суду з метою захисту інтересів виборців підпадає під одну із ознак імперативного мандата (виконання волі виборців: у проекті це представлення їх інтересів у судах), варто розглянути міжнародний досвід у цьому аспекті.

Слід зазначити, що частина перша статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС) регламентує, що органи місцевого самоврядування здійснюють регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ «під власну відповідальність».

Частина перша статті 7 ЄХМС визначає, що для депутатів місцевих рад мають бути забезпечені умови вільного виконання ними своїх функцій.

Венеціанська комісія неодноразово наголошувала на нетиповості для демократичних устроїв запровадження імперативного мандата на місцевому рівні. Зокрема, така позиція викладена у Висновку щодо змін до Конституції України, схваленому 08.12.2004 р.<sup>12</sup>; у Висновку щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад», схваленому 1-2 червня 2007 року.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Текст дослідження ЛЗІ URL: [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2025/02/ali\\_analyticalpaper\\_status\\_of\\_local\\_council.pdf](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2025/02/ali_analyticalpaper_status_of_local_council.pdf)

<sup>10</sup> Висновок Комітету: URL: [blob:https://itd.rada.gov.ua/ee108d39-6cda-44b0-83fc-90139bf9d1c4](https://itd.rada.gov.ua/ee108d39-6cda-44b0-83fc-90139bf9d1c4)

<sup>11</sup> Висновок Комітету URL: [blob:https://itd.rada.gov.ua/55987f40-cfab-443c-b0c4-de50c977e107](https://itd.rada.gov.ua/55987f40-cfab-443c-b0c4-de50c977e107)

<sup>12</sup> Opinion on the amendments to the Constitution of Ukraine adopted on 8.12.2004 (Adopted by the Venice Commission at its 63rd Plenary Session (Venice, 10-11 June 2005) on the basis of comments by Mr. Kaarlo Tuori (Member, Finland), Mr. Sergio Bartole (Substitute Member, Italy), Ms. Finola Flanagan (Member, Ireland). - [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)015-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)015-e.asp)

<sup>13</sup> 3 Opinion on the Law on amendments to the legislation concerning the status of deputies of the Verkhovna Rada of the



**Країни Європейського Союзу** послуговуються вільним мандатом депутата. Навіть країни з давньою історією імперативного мандата відійшли від такої практики, наприклад, у **Франції** імперативний мандат ліквідовано на початку XIX століття, а нині Конституція Франції прямо забороняє імперативний мандат. Імперативний мандат також заборонений у **Польщі, Литві**. У **США** й **Канаді** відсутнє поняття імперативного мандату. Серед колишніх соціалістичних країн Східної Європи він зберігся лише в **Білорусі**. Він ще існує в країнах, що розвиваються (**Індонезія, Куба, Фіджі, Намібія та Сейшельські острови**).

Отже, представлення інтересів виборців в суді є поглибленням засад імперативного мандата, а це суперечитиме принципам вільного мандата депутата місцевої ради.

## АНАЛІЗ ВПЛИВУ

### Переваги законопроекту

Перевагою законопроекту є відкриття дискусії щодо шляхів оновлення законодавства щодо статусу депутатів місцевих рад.

### Ризики прийняття законопроекту та можливості його доопрацювання

Законопроект спрямований на вирішення питань, які врегульовано чинним законодавством. При цьому він має ряд концептуальних та техніко-юридичних зауважень, а саме:

*1) Наділення депутата місцевої ради невластивими повноваженнями: «звертатись до суду з метою захисту інтересів виборців».*

Право *звертатись до суду з метою «захисту інтересів виборців»* певним чином некоректно сформульовано в законопроекті.

Відповідно до статті 59 Конституції України кожен має право на професійну правничу допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав.

*2) Наділення депутата місцевої ради правом: “звертатись до суду з метою захисту ... депутатських повноважень”.*

Законотворець не уточнив, які саме повноваження можуть бути предметом звернення до суду у разі порушення, яка категорія судових проваджень передбачається. При цьому стаття 145 Конституції України встановлює, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку. Стаття 55 Основного Закону визначає, серед іншого, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” містить певні положення, що регулюють питання судового захисту щодо набуття повноважень депутатів місцевої ради (частина четверта статті 4 Закону), дострокового припинення повноважень (стаття 5 Закону), відкликання депутата (розділ V Закону).

З огляду на зазначене, вбачається зайвим правовим регулюванням пропонується зміна.

*3) Наділення депутата місцевої ради невластивими повноваженнями: “складати акти та характеристики за зверненням виборців”.*

Законотворець не уточнив, які саме акти та які характеристики мав би складати депутат місцевої ради, з якою метою, який їхній правовий статус, призначення тощо.

Слід зауважити, що Закон України «Про адміністративну процедуру» дає чітке визначення адміністративного акта як рішення або юридично значущої дії індивідуального характеру, прийнятого (вчиненої) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямованого (спрямованої) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб). При цьому ж цей Закон визначає адміністративний орган як орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадову особу, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації.

Таким чином, законодавець пропонує наділити депутата місцевої ради статусом адміністративного органу та владними повноваженнями, що не характерно для статусу депутата місцевої ради як члена колективного представницького органу.

У своєму висновку до законопроекту Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України зазначає, що “відповідно до приписів ст. 11 Закону депутат місцевої ради вже має право: на депутатське звернення, депутатський запит, депутатське запитання; на невідкладний прийом; вимагати усунення порушень законності і встановлення правового порядку. На нашу думку, такий

набір правового інструментарію виглядає достатнім для ефективної взаємодії депутатів місцевих рад із державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами й іншими суб'єктами суспільних відносин в інтересах своїх виборців".<sup>14</sup>

Відтак, є прямі ризики, що полягають у наступному:

| Пропозиція законопроекту                                                                                   | Ризик                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Рекомендація                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Наділення депутата місцевої ради повноваженнями: "звертатись до суду з метою захисту інтересів виборців"   | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Некомпетентний судовий захист інтересів</li> <li>✓ Відволікання від прямих обов'язків депутата</li> <li>✓ Дублювання повноважень щодо захисту інтересів територіальної громади</li> <li>✓ Потенційний конфлікт інтересів</li> <li>✓ Порушення логіки організації механізмів судового захисту</li> </ul> | Уникати наділення депутата місцевої ради невластивими йому повноваженнями |
| Наділення депутата місцевої ради правом: "звертатись до суду з метою захисту ... депутатських повноважень" | ✓ Поява зайвого правового регулювання                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Уникати зайвого правового регулювання                                     |
| Наділення депутата місцевої ради повноваженнями: "складати акти та характеристики за зверненням виборців"  | ✓ Поява ситуації правової невизначеності                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Уникати ситуації правової невизначеності                                  |

За такої редакції та ідеології законопроекту не вбачається за доцільне його підтримка та доопрацювання.

Проте питання законодавчого удосконалення повноважень депутатів місцевих рад доцільно врахувати при підготовці нової редакції Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», зокрема в частині чіткого визначення представницьких функцій, уникнення ознак імперативного мандата та гарантій діяльності депутата місцевої ради.

#### Фінансовий аналіз

У пояснювальній записці ініціатори законопроекту зазначають, що на момент внесення проєкт Закону не потребує додаткових витрат Державного бюджету України. Міністерство фінансів у своєму експертному висновку також зазначало, що реалізація законопроекту не вплине на дохідну та видаткову частини державного бюджету і не потребує фінансового забезпечення. Таким чином, в результаті розгляду законопроекту Комітет з питань бюджету ухвалив рішення, що законопроект не матиме впливу на показники бюджету та у разі прийняття може набирати чинності у строки, запропоновані авторами законопроекту. Хоча у пояснювальній записці не зазначено, що реалізація закону потребуватиме додаткових витрат, проте у разі звернення до суду має сплачуватись відповідний судовий збір, а за рахунок яких саме видатків - ініціатори проєкту не зазначили.

#### Гендерний аналіз

<sup>14</sup> Висновок ГНЕУ до законопроекту URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/0e77fd86-0c33-461b-a2cc-df622f204a9f>

Положення законопроекту не мають різного впливу на чоловіків і жінок та загалом є ґендерно-нейтральними. Також немає ґендерних упереджень, які б заважали жінкам чи чоловікам отримувати допомогу, передбачену законопроектом.

Стан правового регулювання

| Предмет                                                     | Регулювання                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Положення<br>Закону                                           |
|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Права<br>депутата<br>місцевої ради у<br>виборчому<br>окрузі | <ol style="list-style-type: none"> <li>Офіційно представляти виборців свого виборчого округу та інтереси територіальної громади в місцевих органах виконавчої влади, відповідних органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах і організаціях незалежно від форми власності з питань, що належать до відання органів місцевого самоврядування відповідного рівня.</li> <li>Брати участь з правом дорадчого голосу у засіданнях інших місцевих рад та їх органів, загальних зборах громадян за місцем проживання, засіданнях органів самоорганізації населення, що проводяться в межах території його виборчого округу.</li> <li>Порушувати перед органами і організаціями, передбаченими пунктом 1 частини першої цієї статті, та їх посадовими особами, а також керівниками правоохоронних та контролюючих органів питання, що зачіпають інтереси виборців, та вимагати їх вирішення.</li> <li>Доступу до медіа комунальної форми власності з метою оприлюднення результатів власної депутатської діяльності та інформування про роботу ради в порядку, встановленому відповідною радою.</li> <li>Вносити на розгляд органів і організацій, передбачених пунктом 1 частини першої цієї статті, та їх посадових осіб пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатськими повноваженнями у виборчому окрузі відповідно до закону, брати участь у їх розгляді.</li> </ol> | Ч. 1 ст.11 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" |
|                                                             | <p>При здійсненні депутатських повноважень депутат місцевої ради має також право:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>На депутатське звернення, депутатський запит, депутатське запитання.</li> <li>На невідкладний прийом.</li> <li>Вимагати усунення порушень законності і встановлення правового порядку.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Ч. 2 ст.11 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" |
| Представницькі<br>функції<br>депутата<br>місцевої ради      | <ol style="list-style-type: none"> <li>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, який відповідно до Конституції України і закону про місцеві вибори обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування на строк, встановлений Конституцією України.</li> <li>Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язаний виражати і 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.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Ст. 2 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»      |

|                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                              |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| Термін<br>«виборці»           | Громадяни України, які мають право голосу                                                                                                                                                                                                                                                                               | Ч. 3 ст. 7<br>Виборчого<br>кодексу України   |
|                               | Право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними.                                                                                                                                | Ст. 70 Конституції<br>України                |
| Термін<br>«виборчий<br>округ» | Територіальна організація виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим<br>1. Систему територіальної організації виборів депутатів складають:<br>1) єдиний республіканський багатомандатний виборчий округ;<br>2) територіальні виборчі округи;<br>3) виборчі дільниці.                                   | Ч. 1 ст. 198<br>Виборчого<br>кодексу України |
|                               | Систему територіальної організації виборів депутатів обласних, районних, районних у місті, а також міських, сільських, селищних рад (територіальної громади з кількістю виборців 10 тисяч і більше) складають:<br>1) єдиний багатомандатний виборчий округ;<br>2) територіальні виборчі округи;<br>3) виборчі дільниці. | Ч. 1 ст. 201<br>Виборчого<br>кодексу України |
|                               | Систему територіальної організації виборів депутатів сільських, селищних, міських рад (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч) складають:<br>1) багатомандатні виборчі округи;<br>2) виборчі дільниці.                                                                                                  | Ч. 1 ст. 199<br>Виборчого<br>кодексу України |

## Історія законодавчих ініціатив щодо прав депутата у виборчому окрузі

| № ЗП   | Дата<br>реєстрації | Назва                                                                                                                                               | Історія                   | Примітки                     |
|--------|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|------------------------------|
| 1131   | 04.10.2006         | Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" (щодо виконання обов'язків депутатами) <sup>15</sup>          | Відкликано                | Текст на сайті ВРУ відсутній |
| 9465   | 07.07.2023         | Проект Закону про внесення змін до статті 11 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" щодо прав депутата у виборчому окрузі <sup>16</sup> | Відкликано                | Тексти ідентичні             |
| 9465-1 | 14.07.2023         | Проект Закону про внесення змін до статті 11 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" щодо прав депутата у виборчому окрузі               | Опрацьовується в Комітеті |                              |

<sup>15</sup> Законопроект 1131 від 04.10.2006 URL:[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=27539](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=27539)<sup>16</sup> Законопроект 9465 від 07.07.2023 URL:<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42232>

**Додаток 3**

**Короткий аналіз впливу**

| Питання впливу                                                                                                                              | Прогноз   | Пояснення                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Чи покращить/погіршить/не змінить законопроект ефективність роботи депутатів місцевих рад в разі його прийняття? Який результат очікується? | погіршить | Оскільки депутат місцевої ради буде наділений невластивими повноваженнями, його ефективність в контексті представницьких повноважень ймовірно <b>буде знижена</b>                                                                                                                                    |
| Чи вирішить законопроект проблему? Якщо ні, то які додаткові заходи необхідно вжити?                                                        | ні        | Проблему якісного захисту прав громадян у судовому порядку представник без належної фахової підготовки не буде спроможним вирішити. Доцільно уникнути наділення депутата місцевої ради невластивими повноваженнями                                                                                   |
| Чи потрібні додаткові фінансові ресурси для реалізації запропонованих положень законопроекту, враховуючи, що в Україні йде війна?           | так       | Хоча у пояснювальній записці не зазначено, що реалізація закону потребуватиме додаткових витрат, проте у разі звернення до суду має сплачуватись відповідний судовий збір, а за рахунок яких саме видатків - ініціатори проекту не зазначили                                                         |
| Чи потрібні додаткові заходи для підготовки депутата місцевої ради до виконання нових повноважень?                                          | так       | У разі прийняття Закону потрібне узгодження з процесуальними кодексами та внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»<br><br>Також потрібна кваліфікаційна підготовка депутатів місцевих рад для складання позовних заяв, адвокатування, складання актів та характеристик |
| Чи матиме прийняття законопроекту вплив на зміну статусу депутатів місцевих рад?                                                            | так       | Статус депутата місцевої ради визначається у тому числі через повноваження та спосіб їх реалізації. Пропоновані зміни сприятимуть переорієнтації з представницької функції на функцію умовного адвоката з правом окремих владних повноважень при складанні адміністративних актів                    |
| Чи підтримає громадськість запропоновані зміни?                                                                                             | частково  | Окремі групи можуть підтримати дану ініціативу з огляду на приватний інтерес<br><br>Упередженням для прийняття Закону можуть стати потенційні ризики                                                                                                                                                 |
| На яку цільову аудиторію спрямований цей законопроект? Чи впливає законопроект на інші групи, окрім цільової групи? Якщо так,               | ні        | Жителів: вони отримають додатковий механізм правового захисту (з сумнівною якістю)                                                                                                                                                                                                                   |



|                                                                                                           |    |  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|--|
| то яким чином?                                                                                            |    |  |
| Чи впливають зміни, запропоновані законопроектом, на чоловіків та жінок по-різному? Якщо так, то як саме? | ні |  |