

## ЩОДО ТИПОВОГО РЕГЛАМЕНТУ МІСЦЕВОЇ РАДИ

### REGULATIONS FOR TYPICAL LOCAL COUNCIL

Линдюк С.С.,  
аспірант кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена дослідженню доцільності розробки та затвердження Типового регламенту місцевої ради, з метою уніфікації даного нормативно-правового акту локальної дії та удосконалення правового регулювання діяльності місцевих рад. Автор вважає, що прийняття місцевими радами власних регламентів з урахуванням Типового регламенту дозволить нівелювати ризики щодо їх змістовної неповноти, різного підходу до викладу змісту його норм, які регулюватимуть діяльність ради. Найбільш кращою формою існування Типового регламенту місцевої ради є його закріплення у формі Додатку до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який є найбільшим логічним, доцільним та таким, що відповідає викликам сьогодення. Його поява нівелюватиме ризики політичних протистоянь та сприятиме вирішенню проблематики щодо системних помилок у побудові та змісті регламентів місцевих рад.

**Ключові слова:** регламент місцевої ради, Типовий регламент місцевої ради, місцеве самоврядування, децентралізація, регламент.

Статья посвящена исследованию целесообразности разработки и утверждения Типового регламента местного совета, с целью унификации данного нормативно-правового акта локального действия и совершенствования правового регулирования деятельности местных советов. Автор считает, что принятие местными советами собственных регламентов с учетом Типового регламента позволит нивелировать риски их содержательного ненаполнения, разного подхода к изложению содержания норм, регулирующих деятельность совета. Наиболее предпочтительной формой существования Типового регламента местного совета является его закрепление в форме Приложения к Закону Украины "О местном самоуправлении в Украине". Наличие Типового регламента местного совета будет способствовать снижению рисков политических противостояний и снижению числа системных ошибок в построении и содержании регламентов местных советов.

**Ключевые слова:** регламент местного совета, Типовой регламент местного совета, местное самоуправление, децентрализация, регламент.

The article investigates the feasibility of developing and approving the Model Regulations of the local council, with the aim of unification of the legal act local action and improvement of legal regulation of local councils. According to the author that the local councils of their own regulations on the basis of the Model Regulations will neutralize the risks of their content of fullness, a different approach to the presentation of the content of the rules that will govern the activities of the council. The most preferred form the existence of the Model Regulations of the local council is its consolidation in the form of the Annex to the Law of Ukraine "On local government in Ukraine", which is the most logical, reasonable and one that meets the challenges of today. His appearance offset the risks of political confrontation and help address issues regarding systemic errors in the construction and content of regulations of local councils.

**Key words:** local council's regulation, model local council's regulation, local government, decentralization, regulation.

Місцеві ради, як представницький орган влади в системі місцевого самоврядування, здійснюють свою діяльність на підставі Конституції України, законів України та прийнятих на їх основі підзаконних нормативно-правових актів.

Свого роду кодифікованим актом, який систематизує норми, якими врегульовано діяльність місцевих рад, є Регламент. Він є локальним процесуальним нормативно-правовим актом, який приймається місцевою радою на основі законів України та з урахуванням наявних її правових звичаїв, з метою регламентації форм і порядку здійснення нею діяльності, виконання функцій та повноважень, визначених законодавством.

Дослідженню Регламенту Верховної Ради України приділялося набагато більше уваги, порівняно з регламентом місцевої ради. Однак, завдяки науковим напрацюванням Тупіцина В., Калиновської Т., Барського Р., Ткачука А., Плюща Р., Борденюка В., Бородіна Є. вдалося сформулювати фундамент для подальших дослідження даного нормативно-правового акту.

Проблемою, яка розкривається у даній статті є невідомість у необхідності існування Типового регламенту місцевої ради, яка уже продовжується тривалий час. З цієї метою у статті здійснено аналіз і узагальнення необхідності прийняття Типового регламенту для місцевої ради, та визначення порядку його закріплення.

За результатами аналізу змісту низки діючих регламентів місцевих рад відмічаємо, що практика розміщення у першому розділі норм загального характеру (назва органу місцевого самоврядування; правові засади діяльності; принципи, за якими працює рада; мова проведення засідання; порядок встановлення державних та місцевих

символів) є однаковою. Однак підхід депутатів різних місцевих рад до подальшого формування наступних розділів та побудови структури регламенту в цілому суттєво різниться. До прикладу, регламент Каховської міської ради Херсонської області [1] складається лише з двох розділів, натомість у регламенті Городоцької міської ради Львівської області [2] їх аж дев'ять.

Водночас, варто відмітити, що різниця у кількості розділів регламенту не завжди означає їх істотну змістовну відмінність. Наприклад, місцевими радами норми про депутатські фракції та групи можуть виділятися у окремий розділ, як це зроблено у регламенті Городоцької міської ради, або ж разом з іншими нормами бути включеними до складу певного розділу (регламент Каховської міської ради).

Очевидно, що відмінності у кількості розділів регламенту, як і їх назви, на перший погляд, не мають принципового значення. Їхню кількість можна збільшувати шляхом дроблення однозмістовних частин регламенту чи зменшувати шляхом об'єднання цих же елементів, використовувати різні найменування, тощо. Однак, принципово важливим є те, що такий поділ на розділи має здійснюватися з максимальною технічною досконалістю та з урахуванням правил юридичної техніки, притаманним для місцевої нормотворчості.

На даний час питання щодо доцільності прийняття Типового регламенту місцевої ради залишається невирішеним на законодавчому рівні. В умовах проведення реформи з децентралізації наслідком якої, крім іншого, є об'єднання територіальних громад, це питання набуває нової актуальності, що й зумовило вибір даної теми дослідження.

За часів Радянського Союзу противники ідеї існування регламентів місцевих рад народних депутатів сприймали їх як такі „що надмірно формалізують діяльність істинно народних представницьких органів влади на місцях» [3, с. 33].

Передбачення у правовій системі України можливості використання Типових регламентів для представницьких чи виконавчих органів державної влади не є новим. Так, постановами Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 року № 2263 «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації», від 19.09.2007 року № 1143 «Про затвердження Типового регламенту центрального органу виконавчої влади», місцеві державні адміністрації, центральні органи виконавчої влади було зобов'язано розробити та затвердити свої власні регламенти, беручи за основу відповідний Типовий. Поруч з цим, у наказах та постановах окремих центральних органів виконавчої влади вказуються на вимоги юридичної техніки, які повинні бути дотримані їх структурними підрозділами при складанні нормативно-правових актів, до яких також відноситься регламент. Такими є наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 року № 34/5 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів», наказ Міністерства охорони здоров'я України від 02.02.2010 року № 68 «Про затвердження вимог до нормопроектувальної техніки при розробці наказів Міністерства охорони здоров'я України», а також Правила підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 06.09.2005 року № 870.

Регламент, який діє на постійній основі для ради та не приймається заново після проведення виборів, має і головний представницький орган держави – Верховна Рада України. Він оформлений у вигляді Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 року №1861-VI.

Обґрунтування доцільності затвердження Типового регламенту для місцевих рад, особливо у контексті об'єднання територіальних громад, пропонуємо розглядати з огляду на наступне.

По-перше, законодавство, яке стосується організації діяльності та повноважень місцевого самоврядування, його структурних суб'єктів є об'ємним та деталізованим. Водночас законодавством залишаються не охоплені окремі процедурні питання у діяльності органів місцевого самоврядування, а тому їх регулювання покладається на місцеві ради. Зокрема, це питання пов'язані з порядком скликання сесій ради, підготовки та розгляду нею питань, порядком прийняття радою рішень з процедурних питань, порядком роботи сесії, переліком, функціонально спрямованість і порядком організації роботи постійних комісій, порядком створення та діяльності депутатських груп, фракцій.

Вказане також відмічав Туліцин В.М. у своїх дослідженнях – уже на першій сесії новообраної міської ради необхідно обрати секретаря ради, без якого організація діяльності ради як колегіального органу влади просто неможлива, однак закон не містить вимоги щодо обов'язковості визначення цього моменту в регламенті місцевої ради [4].

По-друге, виникає питання у реалізації одного з принципів місцевого самоврядування – гласності, який передбачається Законом України «Про місцеве самоврядування». При цьому відсутні норми, які б передбачали порядок та умови доступу громадськості до засідань місцевої ради, а також можливість фіксування її проведення за допомогою технічних засобів. Таким чином, іноді на законодавчому рівні передбачається лише встановлення певної «цінності» чи закріплення принципів, однак визначення

механізму їх реалізації покладається на регламент ради. І в рамках реалізації даних настанов ради підходять по-різному.

По-третє, проведення місцевих виборів не встановлює обмеження щодо професійної приналежності та освіти кандидатів у місцевий представницький орган. Тож депутатами до ради можуть бути обрані громадяни України різних спеціальностей (професій) та різної вікової категорії (із дотриманням вимог законодавства). Слід пам'ятати, що депутатам цих рад не встановлюється оплата за здійснення депутатської діяльності, оскільки депутатські функції він здійснює на громадських засадах, продовжуючи займатися професійною діяльністю. Тож цілком очевидним є те, що новообраному депутату для цілкового розуміння процесу діяльності органу місцевого самоврядування та усвідомлення сутності процедурних моментів, які передбачаються у регламенті, слід заздалегідь володіти необхідними знаннями та навиками. Безперечно їх можна отримати маючи чималий професійний досвід роботи у цій сфері, або ж необхідну освіту з муніципального права. У зв'язку з цим, виникає питання щодо фаховості депутатів місцевих, особливо сільських, рад при формуванні змісту та затвердження регламенту. За таких обставин, існування Типового регламенту безумовно нівелюватиме відсутність практичного досвіду та спеціальних знань у новообраних депутатах та забезпечить дієвість їх роботи вже на першій сесії ради.

Наступним аргументом, який впливає з попереднього, є необхідність дотримання представницьким органом місцевого самоврядування вимог нормотворчої техніки при підготовці тексту проекту даного нормативно-правового акта. Підтримуємо думку Л.І. Пригара щодо необхідності максимальної досконалості акта правового регулювання, який вважає, що ефективність правового регулювання залежить не тільки від кількості і змісту правових актів, але і від їхньої технічної досконалості [5, с. 26].

Доречно згадати, що вимоги до нормотворчої техніки у нормативно-правових актах неодноразово передбачалося врегулювати законопроектами «Про нормативно-правові акти» від 21.01.2008 року

Його прийняття зумовлювалось необхідністю врегулювання суспільних відносин, пов'язаних з розробленням нормативно-правових актів, їх прийняттям, набранням чинності, обліком, визначенням їх системи, видів та форм, ієрархії та встановлення єдиних вимог до нормопроектувальної техніки для всіх суб'єктів нормотворення Лише констатуємо, що на даний час за відсутності правового регулювання даного питання, місцеві ради приймаючи регламенти часто порушують правила юридичної техніки, які передбачають вимоги до форми нормативних актів у вигляді логічної послідовності та компактності викладу норм.

Разом з цим, як зазначає науковець Барський В.Р., укладачі регламентів місцевих рад нерідко включають норми, які применшують значення Закону України «Про місцеве самоврядування», і як приклад наводить положення ч. 15 ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування», якими передбачено, що перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії, що затверджується радою. Вказане на практиці може призводити до появи у регламенті таких приписів, що передають постійним комісіям деякі з повноважень самої місцевої ради [7, с.107-108].

Додатковим аргументом щодо прийняття Типового регламенту місцевих рад також слід назвати упередження можливості використання регламентів місцевих рад як інструменту політичної боротьби. Пояснити це можна тим, що депутатська більшість, яка здебільшого формується за партійною приналежністю, фактично магіме виключне право на формування регламенту, що дає можливість

маніпулювання його нормами. Вважаємо, що мають бути створені передумови до неможливості існування такого підходу до формування регламенту, коли в ньому враховують політичні інтереси, а не правові норми.

Проаналізувавши у ході дослідження регламенти місцевих рад та об'єднаних територіальних громад, вважаємо за необхідне зробити висновок про існування різного підходу у викладенні норм регламенту як змістовно, так і структурно. Прикладами істотності такої різниці може стати порівняння регламентів Харківської міської ради [8], Обухівської міської ради Київської області [9] з регламентом Каховської міської ради Херсонської області. Дані приклади показують на стільки неординарним може бути підхід до побудови регламентів, що безсумнівно матиме відображення у подальшій роботі ради та її органів.

Таким чином, прийняття місцевими радами власних регламентів з урахуванням Типового регламенту, крім іншого, дозволить нівелювати ризики щодо їх змістовної неповноти, різного підходу до викладу змісту його норм, які регулюватимуть діяльність ради.

Типовий регламент місцевої ради має стати кодифікованим нормативно-правовим актом, який, крім норм законодавства, буде містити положення щодо питань, механізм вирішення яких прямо не передбачений законодавством, але які є необхідними для функціонування ради та її суб'єктів.

Однією із умов існування Типового регламенту місцевої ради у правовому полі є прийняття його належним суб'єктом владних повноважень. Органами, які уповноважені приймати нормативні акти, дія яких поширюватиметься на всі органи в межах країни є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України. Для того, щоб зрозуміти, до компетенції якого суб'єкта належить прийняття Типового регламенту, слід проаналізувати правомочність кожного з них.

Кабінет Міністрів України є вищим органом виконавчої влади у системі органів виконавчої влади України. Повноваження Кабінету Міністрів України щодо органів місцевого самоврядування визначається Розділом VIII Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 року №794-VII [10]. Так, в ст. 39 даного Закону йдеться про «спрямування діяльності органів виконавчої влади, забезпечення взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення». Тобто, Кабінет Міністрів України здійснює регуляторну діяльність лише щодо виконавчих органів місцевого самоврядування, але ніяк не представницьких, якими є місцеві ради. Таким чином, на відміну від прийнятих Типових регламентів місцевої державної адміністрації та центрального органу виконавчої влади, Кабінет Міністрів України не має правових підстав для прийняття Типового регламенту місцевої ради.

Правове поле повноважень Президента України визначається Розділом V Конституції України. Зміст ст. 106

Основного Закону, яка визначає повноваження Президента України, у своєму переліку не містить посилання щодо його можливості регулювання діяльності представницьких органів місцевого самоврядування. Тобто, так само, як і Кабінет Міністрів України, Президент України позбавлений правомочності видати нормативно-правовий акт, яким би був затверджений Типовий регламент місцевої ради.

Таким чином, єдиним органом державної влади, який може «легалізувати» такий Типовий регламент у правовому полі, є Верховна Рада України, оскільки будучи органом законодавчої влади, приймає нове законодавство та вносить зміни до існуючого.

Вважаємо, що можливі два варіанти закріплення Типового регламенту, який би став базовим для місцевих рад. Одним із них є прийняття Верховною Радою України окремого Закону України «Про регламент місцевих рад», за зразком Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 року № 1861-VI, який би деталізував норми регламенту, закріплював чітку структуру його викладу та групування, а також обов'язкові норми, якими він має бути наповнений.

Однак, постає питання у доцільності правового регулювання одного і того ж предмета – процедурної діяльності місцевих рад декількома законами України. Діючий Закон України «Про місцеве самоврядування» містить норми, спрямовані на: регулювання організаційно-правової основи місцевого самоврядування, діяльність суб'єктів місцевого самоврядування, матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, гарантування незалежності місцевого самоврядування. Вважаємо, що за своїм змістом Типовий регламент здебільшого міститиме норми даного основного галузевого закону в сфері місцевого самоврядування, а тому прийняття окремого Закону України «Про регламент місцевої ради» вбачається недоцільним, та таким, що загромождаватиме правову систему.

Іншим варіантом вбачається можливість внесення доповнення до Закону України «Про місцеве самоврядування», шляхом прийняття додатку до нього. Практика затвердження додатків, як частини Закону, не є новою для нашого законодавства та вже використовувалась у таких законах України: «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 року № 3206-VI, «Про Митний тариф України» від 19.09.2013 року № 584-VII, закони України про державні бюджети кожного з років, тощо.

**Висновки.** Доповнення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» додатком «Типовий регламент місцевої ради» є найбільшим логічним, доцільним та таким, що відповідає викликам сьогодення. Його поява нівелюватиме ризики політичних протистоянь та сприятиме вирішенню проблематики щодо системних помилок у побудові та змісті регламентів місцевих рад. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у розгляді інших аспектів цього питання, на які звернули увагу науковці [11; 12].

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Регламент Каховської міської ради. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kakhovka-rada.gov.ua/ua/reglament-246>
2. Регламент Городоцької міської ради. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://horodokrada.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10&Itemid=15](http://horodokrada.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=15)
3. Лукьянов А.И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти (некоторые вопросы истории, теории и практики) / А. И. Лукьянов. – М.: Юрид. лит., 1978. – 352 с.
4. Туліцин В.М. Регламент місцевої ради як організаційна основа діяльності колегіального органу місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / В.М. Туліцин. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-1/doc/4/07.pdf>
5. Пригара Л.І. Юридична техніка: поняття, структура, ознаки / Л.І. Пригара // Часопис Київського університету права. – 2004. – № 2. – С. 26-31.
6. Про нормативно-правові акти: Проект Закону України від 21.01.2008 р. №1343-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/JF11BO11.thml](http://www.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/JF11BO11.thml)
7. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук, 12.00.02 – конституційне право / В.Р. Барський. – Одеса, 2006. – 221 с.
8. Регламент Харківської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/uk/gorodskaya-vlast/gorodskoj-sovet/reglament.html>

9. Регламент Обухівської міської ради. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://obukhiv.kiev.ua/ua/gorozontalnoe\\_meny/miska\\_vlada/miska\\_rada/reglament\\_obuhivskoi\\_miskoi\\_radi.html](http://obukhiv.kiev.ua/ua/gorozontalnoe_meny/miska_vlada/miska_rada/reglament_obuhivskoi_miskoi_radi.html)

10. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-18/>

11. Мішина Н. В. Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи / Н. В. Мішина // Публічне право. – 2015. – №3. – С. 67-72.

12. Мішина Н. Проблеми доктринального супроводження розвитку конституційної юстиції в Україні / Н. Мішина // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 4. – С. 122-126.