

ДЕЯКІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СЕКРЕТАРЯ МІСЬКОЇ РАДИ

SOME ASPECTS OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE SECRETARY OF THE CITY COUNCIL

Резнік О.М., д.ю.н., доцент, заслужений юрист України,
секретар

Сумська міська рада

Статтю присвячено дослідженню деяких аспектів адміністративно-правового статусу секретаря міської ради як посадової особи місцевого самоврядування. Зокрема, в процесі вивчення питань законодавчого врегулювання засад адміністративно-правового статусу секретаря міської ради встановлено, що першочергово вони закріплені на конституційному рівні, а також містяться в окремих нормах чинних нормативно-правових актів, серед яких закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад». Встановлено, які заборони передбачені законодавцем щодо суміщення секретарем міської ради своєї службової діяльності з іншою посадою, а також висвітлено повноваження цієї посадової особи місцевого самоврядування. Визначено законодавче регулювання такого повноваження секретаря міської ради, як тимчасове здійснення повноважень міського голови, та надано пропозиції щодо внесення відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Окрему увагу приділено встановленню прав та обов'язків секретаря міської ради. З'ясовано, що на законодавчому рівні визначено лише повноваження цієї посадової особи місцевого самоврядування, тоді як права та обов'язки не закріплено. З урахуванням вимог законодавства про місцеве самоврядування встановлено, що секретар міської ради обирається з числа депутатів. У процесі більш детального вивчення деяких прав та обов'язків депутатів міської ради констатовано наявну невідповідність норм Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» щодо входження депутата до фракції місцевої організації партії або членства депутата місцевої ради у фракції. Розглянуто питання щодо можливості входження секретаря міської ради до складу депутатських фракцій та/або депутатських груп. З'ясовано, що заборона щодо входження секретаря міської ради до складу депутатських фракцій та/або депутатських груп жодним законодавчим актом не передбачена, тому її закріплення в регламенті міської ради, що не встановлена нормативно-правовим актом вищої юридичної сили, суперечить нормам чинного законодавства про місцеве самоврядування. Вироблено пропозиції щодо внесення відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, міська рада, секретар міської ради, депутат міської ради, депутатські фракції, депутатські групи.

The article is devoted to the study of some aspects of the administrative and legal status of the secretary of the city council as a local government official. In particular, when studying the issues of legislative regulation of the principles of administrative and legal status of the secretary of the local council, it was established that they are primarily enshrined at the constitutional level and contained in certain regulations, including the Laws of Ukraine "On Service in Local Self-Government", "On local self-government in Ukraine", "On the status of deputies of local councils". It is established what prohibitions are provided by the legislator concerning combination by the secretary of city council of the official activity with other position, and also the powers of this official of local government are covered. Legislative regulation of such powers of the secretary of the city council as temporary exercise of powers of the mayor is defined, and offers concerning modification of the Law of Ukraine "About local self-government in Ukraine" are submitted. Particular attention is paid to establishing the rights and responsibilities of the secretary of the city council. It was found that only the powers of this local government official are defined at the legislative level, while the rights and responsibilities are not fixed. Taking into account the requirements of the legislation on local self-government, it has been established that the secretary of the city council is elected from among the deputies. A more detailed study of some rights and responsibilities of city council deputies revealed the inconsistency of the Law of Ukraine "On the Status of Local Council Deputies" regarding a deputy's membership in a faction of a local party organization or membership of a local council deputy in a faction. The issue of the possibility of the secretary of the city council to be a member of deputy factions and / or deputy groups was considered. It was found out that the ban on the secretary of the city council to be a member of deputy factions and / or deputy groups is not provided by any legislative act, so its enshrinement in the regulations of the city council, which is not established by a legal act of higher legal force, contradicts Local Government. Proposals have been made to amend the Law of Ukraine "On Local Self-Government".

Key words: local governments, city council, secretary of city council, deputy of city council, deputy factions, deputy groups.

В умовах сьогодення на шляху прагнення вступу нашої держави до європейського співтовариства та утвердження як правової, демократичної, соціальної країни на світовому рівні одним із пріоритетних напрямів державної політики є становлення та розвиток дієвого місцевого самоврядування. Питання щодо стану законодавчого врегулювання місцевого самоврядування в Україні, зокрема, щодо системи, організації та діяльності місцевого самоврядування, правового статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо, неодноразово були та залишаються об'єктом наукових досліджень багатьох вітчизняних науковців. Водночас необхідно констатувати, що донині не проводилося жодних комплексних досліджень щодо адміністративно-правового статусу секретаря міської ради як посадової особи місцевого самоврядування.

Отже, метою статті є дослідження деяких аспектів адміністративно-правового статусу секретаря міської ради, зокрема, особливостей його законодавчого врегулювання, а також здійснення порівняльно-правового аналізу правового статусу секретаря та депутата міської ради.

Аналіз чинного законодавства про місцеве самоврядування в Україні дає підстави стверджувати, що секре-

тар місцевої ради є посадовою особою органу місцевого самоврядування. Про це, зокрема, свідчить положення ст. 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-III, згідно з якою посада секретаря міської ради належить до третьої категорії посад в органах місцевого самоврядування [6].

У ст. 38 Конституції України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР закріплено основоположні засади з реалізації громадянами виборчих прав, серед яких також право бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1]. Тому, з огляду на зазначену норму Конституції та з урахуванням ст. 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», можна стверджувати, що першочергово засади адміністративно-правового статусу секретаря місцевої ради закріплені на конституційному рівні.

Основним нормативно-правовим актом, нормами якого визначено систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, є Закон України «Про місцеве самовряду-

вання в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (далі – Закон № 280/97-ВР). Правовий статус секретаря міської ради визначається положеннями ст. 50 Закону № 280/97-ВР, відповідно до ч. 1 якої секретар міської ради працює в раді на постійній основі та обирається радою з числа її депутатів на строк повноважень ради за пропозицією міського голови [4]. Ч. 2 ст. 50 Закону № 280/97-ВР також встановлено заборону щодо суміщення секретарем міської ради своєї службової діяльності з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах, заборону займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю [4].

У ст. 50 Закону № 280/97-ВР законодавцем закріплено перелік повноважень секретаря міської ради, який не є вичерпним, і передбачає:

1) здійснення повноважень міського голови у випадку, передбаченому ч. 1 ст. 42;

2) скликання сесій ради у випадках, передбачених ч. 6 ст. 46 Закону; повідомлення депутатам і доведення до відома населення інформації про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради;

3) проведення засідання ради та підписання її рішення у випадках, передбачених ч. 6 ст. 46 Закону;

4) організацію підготовки сесій ради, питань, що вносяться на розгляд ради, забезпечення оприлюднення проектів рішень ради відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» та інших законів;

5) забезпечення своєчасного доведення рішень ради до виконавців і населення, організацію контролю за їх виконанням, забезпечення оприлюднення рішень ради відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», забезпечення офіційного оприлюднення рішень ради, які відповідно до закону є регуляторними актами, а також документів, підготовлених у процесі здійснення радою регуляторної діяльності, та інформації про здійснення радою регуляторної діяльності;

6) координацію за дорученням міського голови діяльності постійних та інших комісій ради, надання їм доручення, сприяння організації виконання їхніх рекомендацій;

7) сприяння депутатам ради у здійсненні їх повноважень;

8) організацію за дорученням ради відповідно до законодавства здійснення заходів, пов'язаних із підготовкою і проведенням референдумів та виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування;

9) забезпечення зберігання у відповідних органах місцевого самоврядування офіційних документів, пов'язаних із місцевим самоврядуванням відповідної територіальної громади, забезпечення доступу до них осіб, яким це право надано у встановленому порядку;

10) вирішення за дорученням міського голови або відповідної ради інших питань, пов'язаних із діяльністю ради та її органів [4].

Важливо звернути увагу на вимоги п. 1 ч. 3 ст. 50 Закону № 280/97-ВР, щодо якого одним із повноважень секретаря міської ради є здійснення повноважень міського голови у випадку, передбаченому ч. 1 ст. 42. Ст. 42 Закону № 280/97-ВР містить положення щодо повноважень сільського, селищного, міського голови. Зокрема, з тексту зазначеної статті видно, що в разі звільнення з посади міського голови у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень або його смерті, а також у разі неможливості здійснення ним своїх повноважень повноваження міського голови їх виконує секретар міської ради, крім випадків дострокового припинення повноважень міського голови відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» або Закону України «Про правовий режим воєнного стану». При цьому тимчасове здійснення секретарем міської ради повноважень міського голови відбувається з моменту дострокового припинення повноважень міського голови і до моменту початку

повноважень міського голови, обраного на позачергових виборах відповідно до закону, або до дня відкриття першої сесії міської ради, обраної на чергових місцевих виборах [4]. Однак акцентуємо на тому, що зазначені положення містяться у ч. 2 ст. 42 Закону № 280/97-ВР, а не у ч. 1, в якій взагалі не йдеться про тимчасове здійснення секретарем міської ради повноважень міського голови. Тому вважаємо за доцільне внести зміни до ст. 50 Закону № 280/97-ВР: у п. 1 ч. 3 слова «у випадку, передбаченому частиною першою статті 42 цього Закону» замінити словами «у випадку, передбаченому частиною другою статті 42 цього Закону».

Окремої уваги в контексті вибраної тематики дослідження потребує встановлення прав та обов'язків секретаря міської ради. Зазначимо, що в Законі № 280/97-ВР визначено лише повноваження цієї посадової особи місцевого самоврядування, тоді як права та обов'язки не закріплено. З метою з'ясування цього питання та з урахуванням вимог ч. 1 ст. 50 Закону № 280/97-ВР, що секретар міської ради обирається з числа депутатів, доцільно звернутися до норм Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. № 93-IV (далі – Закон № 93-IV). Перелік прав депутата міської ради зазначений у ст. 19 Закону № 93-IV, тоді як обов'язки визначені у ст. 18 цього ж Закону. Необхідно акцентувати, що одним із прав депутата міської ради є право об'єднуватися з іншими депутатами місцевої ради в депутатські групи, фракції, які діють відповідно до регламенту ради (п. 15 ч. 2 ст. 19 Закону № 93-IV). Водночас Закон № 93-IV містить розділ V «Відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою», ст. 37 якого встановлений вичерпний перелік підстав для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою. Зазначимо, що однією з підстав для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою є невходження депутата, обраного в багатомандатному виборчому окрузі, до фракції місцевої організації партії, за виборчим списком якої він обраний, або припинення членства депутата місцевої ради у фракції (п. 5 ч. 1 ст. 37 Закону № 93-IV) [7]. Також важливо врахувати вимоги ст. 5 Закону № 93-IV, згідно з п. 1 ч. 1 якої відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою у встановленому Законом порядку є підставою для дострокового припинення його повноважень [7].

З огляду на аналіз п. 5 ч. 1 ст. 37 та п. 1 ч. 1 ст. 5 Закону № 93-IV зазначена підстава для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою (а отже, і підстава для дострокового припинення повноважень) свідчить, що входження депутата, обраного в багатомандатному виборчому окрузі, до фракції місцевої організації партії, за виборчим списком якої він обраний, або членство депутата місцевої ради у фракції є не його правом, а обов'язком. У такому разі можна говорити про невідповідність норм Закону № 93-IV щодо входження депутата до фракції місцевої організації партії або членства депутата місцевої ради у фракції: якщо п. 15 ч. 2 ст. 19 це визначено як право депутата місцевої ради, то з урахуванням вимог п. 5 ч. 1 ст. 37 та п. 1 ч. 1 ст. 5 Закону № 93-IV невходження до фракції місцевої організації партії або припинення членства депутата місцевої ради у фракції є підставою для дострокового припинення повноважень. Отже, якщо депутат не скористується своїм правом щодо входження в депутатську фракцію, то це може мати негативні наслідки – відкликання за народною ініціативою. Сама по собі підстава припинення повноважень депутата місцевої ради таким чином суперечить його законодавчо визнаному праву (а не обов'язку).

Що стосується можливості входження секретаря міської ради до складу депутатських фракцій та/або депутатських груп, то необхідно зазначити, що основні положення щодо діяльності тієї чи іншої міської ради, зокрема, стосовно порядку скликання сесій, підготовки і розгляду нею питань, проведення засідань, прийняття рішень ради, порядку

формування та організації роботи постійних та інших комісій ради, порядку формування виконавчих органів ради, здійснення депутатської діяльності в раді, обрання та затвердження посадових осіб та інші процедури, які впливають із повноважень ради, тощо визначаються нормативним актом відповідного органу місцевого самоврядування – регламентом. Аналіз окремих регламентів міських рад показує, що деякі з них містять положення щодо неможливості (заборони) входження секретаря міської ради до складу депутатських груп та/ або фракцій [2; 3; 5].

Зазначимо, що важливою відмінністю підзаконних нормативно-правових актів від законів є те, що в них конкретизуються положення законів, визначаються процедури їх реалізації, а отже, вони мають меншу юридичну силу, ніж закони. Зазначене дає підстави для твердження, що регламент тієї чи іншої міської ради розробляється відповідно до норм чинного законодавства України про місцеве самоврядування, зокрема норм законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», а також підзаконних нормативно-правових актів органів влади вищого рівня. Положення регламенту міської

ради можуть конкретизувати норми законів та підзаконних нормативно-правових актів, але в жодному разі не встановлювати заборон, що не передбачені правовими актами вищої юридичної сили та вищого рівня. Заборона щодо входження секретаря міської ради до складу депутатських фракцій та/ або депутатських груп жодним законодавчим актом не передбачена. Отже, закріплення такої заборони в регламенті міської ради, що не встановлена нормативно-правовим актом вищої юридичної сили, суперечить нормам чинного законодавства про місцеве самоврядування.

Таким чином, з урахуванням вимог ч. 1 ст. 50 Закону № 280/97-ВР та беручи до уваги також п. 1 ч. 1 ст. 5, п. 5 ч. 1 ст. 37, п. 15 ч. 2 ст. 19 Закону № 93-IV, пропонуємо внести відповідні зміни до ст. 50 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – доповнити новою ч. 4 такого змісту: «*На секретаря сільської, селищної, міської ради поширюються права та обов'язки, встановлені для депутата відповідної сільської, селищної, міської ради, за виключенням обмежень та заборон, прямо передбачених законодавством про місцеве самоврядування*». У зв'язку з цим ч.ч. 4, 5 статті вважати, відповідно, ч.ч. 5, 6.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про затвердження Регламенту Іллінецької міської ради восьмого скликання: рішення Іллінецької міської ради восьмого скликання від 16.09.2016 р. № 2. URL: <https://www.illintsi.org.ua/reglament/>.
3. Про затвердження Регламенту роботи Сумської міської ради VIII скликання : рішення Сумської міської ради від 04.12.2020 р. № 1-МР. URL: https://docs.google.com/viewer?url=http://smr.gov.ua/images/vlada/rada/8_sklikanna_SMR_2020-2025/Reglament_robotu_SMR_8_sklikanna/1-MR_Reglament.docx&embedded=true.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
5. Про Регламент Вінницької міської ради: рішення Вінницької міської ради 8 скликання від 04.12.2020 р. № 42. URL: <https://www.vmr.gov.ua/Lists/CityCouncil/ShowContent.aspx?ID=83>.
6. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
7. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. Ст. 290.