

посилення (укрупнення) чисельно та територіально.

Отже, відповідно до проведеного дослідження можна зробити висновок, що реформування місцевого самоврядування шляхом децентралізації є невід'ємним та необхідним елементом розвитку громадянського суспільства та становлення правової, демократичної, соціальної, економічно розвиненої та авторитетної на міжнародній арені держави – України.

#### **Список використаних джерел**

1. Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні / Т. Тарасенко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 2(21). – С. 277-286.
2. Графский В. Г. Институты, самоуправления: историко-правовое исследование / В. Г. Графский, Н. Н. Ефремова, В. И. Карпец и др. – М.: Наука, 1995. – С. 301.
3. Толкачова Н. Деякі аспекти співвідношення звичаю, традиції і права / Н. Толкачова // Вісник Київ. ун-ту ім. Тараса Шевченка. – 2002. – Вип. 45-48. – С. 20-22.
4. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий об'єкт децентралізації влади / А. Матвієнко // Віче. – 2008. – № 10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/959/>
5. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні / М. Баймуратов // Віче. – 2015. – № 12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/4777/>

**Мудрик К.А.**

*студентка IV курсу*

*юридичного факультету*

*Тернопільського національного*

*економічного університету*

*Науковий керівник: к.ю.н., доцент, доцент кафедри*

*конституційного, адміністративного та фінансового права ТНЕУ*

**Цимбалістий Т.О.**

### **ІМПЕРАТИВНИЙ МАНДАТ В УКРАЇНІ**

Питання щодо вибору оптимального типу депутатського мандату має важливе значення для формування ефективної системи представницької демократії в Україні та світі. Це пояснюється тим, що саме від концепції, яка закладена в основу моделі мандату народного представника, залежить не тільки статус депутата й організація депутатської діяльності, але й у цілому розвиток вищої представницької установи у державі – парламенту.

*Метою* даної статті є дослідження проблем функціонування імперативного мандату в Україні, його позитивних та негативних рис.

На даний момент питання імперативного мандату в Україні досліджується багатьма провідними сучасними ученими та практиками, такими як: П. Романюк, О. Синьоокий, Д. Ковриженко, Г. Задорожня та

інші.

Питання стосовно типу мандату народного представника набувало актуальності та зазнавало активного обговорення у суспільстві неодноразово з моменту прийняття Конституції. Перш за все, це пов'язано з тим, що у Конституції України у редакції від 28 червня 1996 року невизначений тип представницького мандату, незважаючи на те, що вирішення проблеми вибору мандата народного представника має принципове значення, оскільки це дозволить більш чітко визначити ступінь залежності депутата від волі виборців і міру його відповідальності перед ними за свою діяльність [1, с. 240].

Депутатський мандат (лат. *mandatum* – наказ, доручення) засвідчує легітимність повноважень депутата представницького органу публічної влади та обумовлює характер відносин між депутатом і виборцями. Депутатський мандат може бути імперативним або вільним (загальнонаціональним). Вид депутатського мандата визначається передусім характером стосунків депутата з виборцями. У більшості демократичних країн депутатський мандат є вільним, відповідно до якого депутат вважається представником всієї нації (народу), а не лише виборців окремого округу. При цьому депутат не може бути обмежений наказами виборців, а виборці не можуть відкликати депутата. Характерною ознакою імперативного мандата є відповідальність депутата перед виборцями свого округу, які мають право давати депутатові так звані накази виборців і навіть відкликати його у випадках, передбачених законом, а також періодична звітність депутата перед виборцями [2, с. 286]. Тобто, імперативний мандат – це інститут правової та політичної відповідальності депутата за свою діяльність перед виборцями й партією та право відкликання депутата виборцями/партією, якщо він не виконує їхньої волі [3].

Становлення і нормативне закріплення імперативного мандату, зокрема його головних складових – відкликання та наказів виборців, пов'язане з епохою розпаду феодального ладу, історією середньовічного міста та розвитком права Великобританії, Німеччини, Італії, Франції у XII-XVI ст. Найвідомішим прикладом запровадження імперативного мандату є досвід Паризької комуни 1871 року, який був наслідуваний багатьма соціалістичними державами у XX столітті. У часи Комуни законодавчо було закріплено положення, за яким представники Національних зборів повинні були суворо дотримуватись точних інструкцій виборців і могли бути у будь-який час відкликані [4, с. 7].

Науковці виділяють такі ознаки партійного імперативного мандату: 1) обов'язковість для депутата вказівок політичної партії, від якої він був обраний, 2) представництво депутатом, насамперед, своєї політичної партії, 3) підконтрольність депутата своїй фракції; 4) можливість позбавлення депутата мандата у разі його відступу від партійної дисципліни. Таким чином, з одного боку, партійний імперативний мандат полегшує роботу парламенту, забезпечуючи за допомогою партійної

дисципліни передбачуваність його роботи, а з іншого боку, партійний імперативний мандат сковує ініціативу депутата і несе в собі небезпеку бюрократизації органу народного представництва [1, с. 243].

Пряма заборона імперативного мандату міститься у конституціях низки держав. Так, у Франції його заборонили починаючи з 1789 року – Конституція V Республіки містить положення, за яким імперативний мандат є недійсним. Аналогічні за змістом положення містяться у конституціях Болгарії, Данії, Іспанії, Кот-д'Івуару, Кореї, Малі, Польщі, Румунії, Хорватії. Принцип «незв'язаності» депутатів у своїй діяльності наказами та інструкціями виборців також закріплено у конституціях Німеччини та Македонії. В окремих конституціях закріплено норми, у відповідності до яких депутат представляє не той округ, в якому його було обрано, а всю націю (Бельгія, Туреччина, Франція), що теж вказує на недопустимість імперативного мандату [4, с. 7].

Попри значну критику інститут імперативного мандату все ж не зник з політичної мапи світу. Таким чином, сьогодні імперативний мандат або його елементи закріплені в Основних Законах таких країн як: Китайська Народна Республіка, Соціалістична Республіка В'єтнам, Північна Корея, Куба, Індія, ПАР, Нігерія, Вануату, Білорусь. Наприклад, у Конституції Корейської Народно-Демократичної Республіки від 27 грудня 1972 р. концепція імперативного мандату відображена у ст. 7, яка встановлює, що «виборці можуть у будь-який момент відкликати обраного депутата, якщо він втратить їхню довіру». У сучасних демократичних країнах імперативний мандат функціонує у деяких федеральних державах на рівні місцевого самоврядування (США, Японія), де слугує проявом безпосередньої демократії [1, с. 242].

Перехід від імперативного до вільного типу мандата в Україні розпочався з моменту прийняття 28 червня 1996 року Конституції України. Хоча положення чинної Конституції України і не містять прямого закріплення певного типу депутатського мандата, але принцип вільного мандата знаходить своє відображення в ч. 2 ст. 80 Конституції України, а також в ст. 81, яка в переліку підстав для дострокового припинення повноважень народного депутата України не містить положень про можливість відкликання парламентарія виборцями [5].

Проте, останнім часом інститут імперативного мандату знову повертається у правову систему України. Зокрема, у прикінцевих та перехідних положеннях Закону України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 р. та у ст. 38 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [6; 7] вперше прописано правовий механізм відкликання депутатів місцевих рад та міських, селищних, сільських голів за народною ініціативою. Іншими словами, ця новела вперше на законодавчому рівні запроваджує в українську політичну практику імперативний мандат.

Так, відповідно до ст. 38 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», рішення про внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою приймається на зборах

виборців. Разом з тим існує мораторій, згідно із яким з подібною ініціативою можна виходити не раніше, ніж через рік з моменту набуття таких повноважень. Проте, у Законі немає подібних часових обмежень стосовно міських, селищних, сільських голів.

У свою чергу ст. 37 даного закону визначає наступні підстави для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою:

1) порушення депутатом місцевої ради положень Конституції і законів України, що встановлено судом;

2) пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин, обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі;

3) невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми, невиконання депутатом місцевої ради зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними.

Право вносити пропозицію про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою (не раніше ніж через рік з моменту набуття таких повноважень) мають громадяни України, які відповідно до Закону «Про місцеві вибори» є виборцями відповідного виборчого округу. Рішення про внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою приймається на зборах виборців у кількості не менше:

1) 30 осіб для відкликання депутата сільської, селищної ради;

2) 100 осіб для відкликання депутата міської ради міста районного значення;

3) 300 осіб для відкликання депутата міської ради міста обласного значення та районної у місті ради;

4) 150 осіб для відкликання депутата районної ради;

5) 400 осіб для відкликання депутата обласної, Київської, Севастопольської міської ради [7].

Ще одним кроком до остаточного впровадження імперативного мандату у сфері місцевого самоврядування є законопроект № 3693 «Про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» (щодо відкликання депутатів місцевих рад) від 22.12.2015 р., за який Верховна Рада уже проголосувала у першому читанні. На мою думку, він порушує норми Конституції, оскільки запроваджує імперативний мандат на місцевому рівні та дозволяє партіям відкликати депутатів місцевих рад без можливості оскаржити таке відкликання у суді, що не відповідає рекомендаціям Венеційської комісії, та ставить народних обранців в пряму залежність від волі їх політичних лідерів [8].

Чинне законодавство передбачає, що повноваження будь-якого місцевого депутата припиняються з цілої низки підстав, наприклад, якщо його обрали депутатом іншої місцевої ради, якщо суд визнав депутата недієздатним або безвісно відсутнім, у разі смерті депутата тощо.

Проектом № 3693 передбачається, що цей список буде доповнено рядом нових підстав:

— невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради меті та завданням партії, закріпленим у статуті партії;

— невходження депутата до фракції місцевої організації партії, за виборчим списком якої він був обраний;

— вихід депутата із фракції місцевої організації партії, за виборчим списком якої він був обраний, або виключення його з фракції за невиконання рішень фракції, у тому числі щодо солідарного голосування [8].

Вносити пропозицію про відкликання депутата місцевої ради має право місцева організація партії, яка його висувала. Саме ж рішення щодо відкликання депутата приймається керівним органом партії. Іншими словами, партія зможе абсолютно легально позбавити мандата будь-якого свого депутата місцевої ради, якщо він голосує «не так, як усі» або не так, як потрібно [9].

Не слід забувати також, що за новим законом «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 р. право висувати кандидатів у депутати до обласних, районних, міських, зокрема, і в Києві та районних у місті рад мають лише місцеві організації партій. Що ж стосується сільських та селищних рад, то там кандидати висувуються або партією або шляхом самовисування. Тому, як бачимо, усі депутати місцевих рад, якщо це не село чи селище, є так би мовити «заручниками» тієї чи іншої політичної партії, лобіюють в органах місцевого самоврядування у першу чергу її інтереси, що позбавляє депутатів можливості приймати самостійні рішення та діяти в інтересах своїх виборців.

Ще однією вагомою особливістю, закріпленою у законопроекті № 3693, є те, що рішення партії про відкликання місцевого депутата є остаточним та не може бути оскаржене у суді, тобто питання відкликання місцевого депутата партією фактично виводиться за межі судового розгляду, що прямо порушує норми Конституції нашої держави.

Отже, незважаючи на те, що Україна зараз перебуває на шляху євроінтеграції та децентралізації, у правову систему нашої держави вводиться поняття імперативного мандату, яке, в основному, характерне для країн тоталітарного соціалізму і заборонене у більшості держав Європи. Поки що це здійснюється на місцевому рівні, але згодом може почати застосовуватись і щодо депутатів Верховної Ради України.

З однієї сторони це може мати позитивні риси з погляду на те, що відсутність дієвого юридичного покарання за неналежне виконання чи невиконання депутатом своїх депутатських обов'язків може не створювати відповідного стимулу для сумлінної праці депутата. Хоча з іншої сторони, це залежить не так від правових норм, як від рівня правосвідомості самого парламентарія. Таким чином, з одного боку, партійний імперативний мандат полегшує роботу парламенту, забезпечуючи за допомогою партійної дисципліни передбачуваність його

роботи, а з іншого, він сковує ініціативу депутата, особливо, якщо ми говоримо про можливість відкликання депутата його ж партією.

### **Список використаних джерел**

1. Романюк П. В. Імперативний мандат: окремі питання конституційної теорії та практики в сучасних умовах / П. В. Романюк // Вісник мариупольського державного університету. – 2013. – Випуск 5. – С. 240-245.

2. Конституційне право України: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. – Х.: Право, 2008. – 416 с.

3. Аналіз новели закону "Про місцеві вибори" щодо правових механізмів впровадження імперативного мандату [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/11/20/7089469/?attempt=1>

4. Синьоокий О., Ковриженко Д. Природа представницького мандату: українська практика та зарубіжний досвід / О. Синьоокий, Д. Ковриженко // Інформаційно-аналітичні матеріали до засідання експертного клубу журналу «Часопис» «Парламент». – 2009. – №14. – 28 с.

5. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.

6. Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 64. – Ст. 11.

7. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 31. – Ст. 167.

8. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» (щодо відкликання депутатів місцевих рад) від 22.12.2015 р. № 3693. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57517](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57517)

9. Імперативний мандат перетворить місцевих депутатів на рабів парій, – експерти. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zik.ua/news/2016/01/26/imperatyvnyy\\_mandat\\_peretvoryt\\_mistsevyh\\_deputativ\\_na\\_rabiv\\_pariy\\_\\_eksperty\\_666187](http://zik.ua/news/2016/01/26/imperatyvnyy_mandat_peretvoryt_mistsevyh_deputativ_na_rabiv_pariy__eksperty_666187)