

- 4_716?find=1&text=%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB#w1_1. — Назва з екрана.
13. Рекомендация об участии и вкладе народных масс в культурную жизнь (ЮНЕСКО, Найроби, 26 ноября 1976 года) [Электронный ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_574?find=1&text=%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB#w1_2. — Назва з екрана.
14. Ереванская декларация о децентрализации (СНГ, Армения, ООН; 28 апреля 1999 года) [Электронный ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_513#Text. — Назва з екрана.

Ключковський Юрій Богданович,
*доктор юридичних наук, доцент кафедри
загальнотеоретичного правознавства і публічного права
Національного університету «Києво-Могилянська академія»*

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРИРОДУ ПРЕДСТАВНИЦТВА В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

1. Природа представницького мандата в системі місцевого самоврядування досі залишається дискусійною. Під час її дослідження слід мати на увазі не лише відмінність між представницьким мандатом на загальнодержавному рівні й мандатом депутата ради територіальної громади, але й відмінність між природою представництва на рівні ради громади та районної чи обласної ради, а також між мандатом депутата місцевої ради і представницьким мандатом голови територіальної громади. Однак і щодо характеру мандата депутата сільської, селищної чи міської ради доктрина не виробила єдиної позиції. Так, у літературі поширеною є оцінка такого мандата як імперативного (щодо виборців) [1]. На противагу цьому Венеційська комісія поширює загальноприйняту вимогу вільного представницького мандата й на депутатів місцевих рад, негативно оцінюючи інститут відкликання

депутатів місцевих рад [2]. Водночас сучасна нормативно встановлена процедура відкликання депутатів місцевих рад засвідчує партійно-імперативний характер їхнього мандата.

Виробити адекватне розуміння характеру представництва в системі місцевого самоврядування надзвичайно важливо. Природа представницького мандата депутата місцевої ради повинна бути узгодженою з природою самого місцевого самоврядування. Звичайно, недостатньо сформулювати належне доктринальне розуміння цих категорій; їх необхідно втілити у законодавче регулювання і практику його застосування. Однак слід підкреслити напрям причинно-наслідкового зв'язку в цьому ланцюжку: правова доктрина не повинна здійснювати апологетику законодавчих рішень чи практики, які не відповідають конституційній правовій природі місцевого самоврядування, унаслідок чого обмежуються права й законні інтереси громадян — мешканців громади на участь у місцевому самоврядуванні та спотворюються роль і функції органів місцевого самоврядування; навпаки, законодавчі рішення та практика діяльності повинні спиратися на належно розроблену послідовну доктрину.

2. Для характеристики суті виборного представництва визначальне значення має зміст відносин між тими, хто обирає, й обраними. Природа цих відносин істотно впливає на статус та обсяг повноважень обраного депутата (члена представницького органу), що виражається поняттям «мандат депутата». Зауважимо також, що характер мандата опосередковано впливає на спосіб обрання депутатів місцевих рад. Дійсно, правова природа мандата є первинною щодо виборчої системи як об'єкта «виборчої інженерії»: хоч тип мандата не повинен однозначно визначати виборчу систему, однак він має чинити вплив на вибір останньої в такий спосіб, щоб виборча система не деформувала суть представницького мандата.

Обмеження відносинами між виборцями й обраними дає змогу зробити вибір між двома видами мандата депутата місцевої ради — вільним (коли депутат здійснює свої повноваження в межах власного розсуду, будучи пов'язаним зі своїми виборцями лише політичними, а не юридичними зобов'язаннями) або імперативним щодо виборців (в умовах якого депутат юридично відповідальний перед виборцями за свою діяльність і може бути достроково відкликаний ними). На наше переконання, природа місцевого самоврядування як автономної форми

здійснення влади територіальною громадою (стаття 140 Конституції України) потребує імперативного мандата депутата місцевої ради, особливо з урахуванням того, що повноваження депутата здійснюються на громадських засадах. Однак слід уточнити суб'єкта, перед яким юридично відповідальний депутат, — територіальна громада як ціле чи виборці окремого виборчого округу, у якому депутат обраний.

Імперативний характер мандата депутата місцевої ради, на наше переконання, пов'язаний із тим, що, хоча джерелом його повноважень є влада народу (стаття 5 Конституції), депутат місцевої ради завжди є повноважним представником інтересів територіальної громади у представницькому органі місцевого самоврядування. Отже, у місцевому самоврядуванні реалізується не народне представництво, а *представництво групове*, де соціальними групами, які є представленими в місцевих радах, є *територіальні громади*. Виходячи з таких міркувань, природно вважати мандат депутата місцевої ради імперативним щодо територіальної громади. Саме цим мало б бути визначено зміст юридизованих відносин депутата й виборців, насамперед підстави і спосіб відкликання депутата за ініціативою громади та через проведення голосування виборців у межах громади.

3. Аналізуючи зміст відносин між виборцями й обраними, зазначимо, що відповідно до статті 7 Європейської хартії місцевого самоврядування «мандат місцевих виборних представників передбачає вільне здійснення останніми своїх функцій» [3]. Конгрес місцевих і регіональних влад, коментуючи це положення, стверджує, що «мета цієї статті полягає в забезпеченні умови, за якої дії третьої сторони не мали змогу перешкоджати місцевим представникам виконувати свої функції» [4, с. 265]. Це положення не лише закріплює принцип адміністративної автономії місцевого самоврядування, але й застерігає від втручання інших суб'єктів, які не входять до системи місцевого самоврядування та не є виразниками інтересів мешканців територіальної громади чи їх частини. Доцільно замислитися, яких суб'єктів, від втручань котрих має бути захищене місцеве самоврядування, має на увазі Європейська хартія. Уважаємо, що до таких суб'єктів поряд з органами виконавчої влади держави слід зарахувати й політичні партії.

Сучасна демократична система неможлива без політичних партій, які сприяють формуванню й вираженню політичної волі громадян,

беруть участь у виборах (стаття 2 Закону «Про політичні партії в Україні»). Однак цю роль не треба гіперболізувати.

По-перше, відносини носія представницького мандата й партії, яка висувала його як кандидата на виборах, мають політичний характер і не повинні юридизуватися¹.

По-друге, в аспекті здійснення мешканцями територіальної громади місцевого самоврядування слід враховувати, що далеко не всі питання місцевого значення можуть набути політичного характеру, а отже, бути представлені через політичні партії, основою об'єднання громадян у які є прихильність до певних загальнонаціональних (а не місцевих) програм суспільного розвитку (стаття 2 Закону «Про політичні партії в Україні»). Крім того, постає питання, наскільки партії як загальноукраїнські об'єднання спроможні репрезентувати нехай і політизовані інтереси мешканців окремої територіальної громади. Остання спроможність безпосередньо пов'язана з присутністю у суспільному житті територіальної громади організаційно оформленого структурного підрозділу політичної партії (місцевої партійної організації чи осередку) або принаймні наявністю серед мешканців громади помітної кількості членів партії, здатних оформити місцевий інтерес у конкретну політичну вимогу. Якщо партії у громаді немає, про партійне представництво інтересів громади не може бути мови.

Ці міркування ставлять під сумнів не лише партійну монополію в механізмах висування кандидатів на місцевих виборах (зокрема, контроль центральних органів партії щодо номінованих кандидатур), але й тим паче партійний імперативний мандат обраного *виборцями громади* депутата місцевої ради, що безпосередньо впливає на принципову можливість, підстави і спосіб відкликання (ініціативного дострокового припинення повноважень) депутата.

4. Проте встановлений Законом «Про статус депутатів місцевих рад» механізм відкликання депутатів не відповідає розумінню природи мандата депутата місцевої ради як представника інтересів територіальної громади.

¹ Партійний імперативний мандат народного депутата України, закріплений у статті 81 Конституції, Венеційська комісія різко розкритикувала як такий, що «несумісний з традиційною загальноприйнятою доктриною представницької демократії» [2, с. 435].

Насамперед зазначимо, що дві з п'яти підстав відкликання, передбачених статтею 37 цього Закону, пов'язані з невиконанням депутатом зобов'язань перед політичною партією (недотримання програмних засад партії чи невходження до партійної фракції в місцевій раді). За таких підстав назва зазначеної статті (як і розділу Закону) — відкликання депутата за *народною ініціативою* — видається сумною насмішкою. Такі підстави юридизують положення суто політичних документів — програми партії чи передвиборної програми місцевої організації партії, які можуть бути дуже далекими від інтересів територіальної громади та її мешканців². Отже, у разі переконання депутата сільської ради, що положення передвиборної програми обласної організації партії, яка висувала кандидатів на місцевих виборах, на практиці не виправдало себе й суперечить інтересам громади — первинного суб'єкта місцевого самоврядування, такий депутат через партійні зобов'язання змушений діяти всупереч інтересам місцевого самоврядування громади, оскільки інакше ризикує втратити свій мандат.

Далекий від «народної ініціативи» і встановлений зазначеним Законом механізм відкликання депутата місцевої ради. Право ініціювати таке відкликання належить насамперед місцевій організації партії, від якої депутата обрано; отже, у разі висування цього депутата кандидатом на виборах обласною організацією партії саме остання (а не мешканці відповідної територіальної громади) здійснює «народну ініціативу». Можливість виборців округу ініціювати відкликання залишається декларативною, оскільки механізму такої ініціативи Закон не встановлює.

Не може бути визнано задовільним механізм збирання підписів виборців на підтримку ініціативи відкликання депутата, який є, по суті, відкритим поіменним голосуванням, що суперечить принципам народного волевиявлення через форми прямої демократії³.

² Нагадаємо, що відповідно до статті 217 Виборчого кодексу пріоритет у висуванні кандидатів у депутати сільської, селищної, міської ради належить обласним організаціям партій; наступними за пріоритетом є районні організації, і лише в разі, коли ці організації не здійснюють висування на рівні територіальних громад, висувати кандидатів можуть міські організації. Право висування кандидатів селищними чи сільськими організаціями (осередками) взагалі не передбачене.

³ Відкликання депутатів чи інших виборних посадових осіб є однією з форм прямої демократії, що реалізується через голосування виборців, а тому повинна забезпечувати дотримання основних принципів, спільних із принципами виборчого права, зокрема загального й рівного права голосу, вільної участі у відповідному процесі й таємного голосування.

Нарешті, апофеозом «народного відкликання» є положення частини сьомої статті 41 зазначеного Закону, який надає дискреційне повноваження *вищому керівному органу партії* ухвалити рішення про відкликання депутата місцевої ради чи відмовити в реалізації «народної ініціативи». Таке пряме втручання у здійснення місцевого самоврядування прямо суперечить цитованому вище положенню статті 7 Європейської хартії місцевого самоврядування щодо вільного, без втручання третіх сторін здійснення місцевими виборними представниками своїх функцій.

Зазначені положення означають можливість прямого втручання політичної партії у здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування та, по суті, означають перегляд суб'єктом, який не має стосунку до територіальної громади, результатів волевиявлення мешканців громади, здійсненого на місцевих виборах.

Отже, законодавчо визначений характер мандата депутата місцевої ради суперечить конституційній природі місцевого самоврядування і статусу депутата як повноважного представника громади (а не партії) у місцевій раді.

Список використаних джерел:

1. Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України : монографія / О. В. Чернецька. — Київ : Скіф, КНТ, 2008.
2. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи ; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. — 2-ге вид., випр. і доповн. — Київ : Логос, 2009.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування // Офіційний вісник України. — 2013. — № 39. — Ст. 1418.
4. Коментар до Європейської хартії місцевого самоврядування / Рада Європи. Конгрес місцевих і регіональних влад Європи. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні / за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. — Київ : Крамар, 2003. — С. 256—271.