

ЧУП Іван Андрійович,
аспірант каф. управління проектами ЛРІДУ НАДУ

**ІНСТИТУТ ДОСТРОКОВОГО ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ
ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД, СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ ГОЛІВ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Розглядаються особливості інституту досрочового припинення повноважень депутатів місцевих рад, сільських, селищних голів. Аналізується доцільність і реальність застосування в Україні імперативного мандату.

Ключові слова: рада, депутат, голова, припинення повноважень, відкликання, розпуск, відповідальність, імперативний мандат.

Чуп I. A. Институт досрочного прекращения полномочий депутатов местных советов, сельских, поселковых председателей: организационно-правовой аспект

Рассматриваются особенности института досрочного прекращения полномочий депутатов местных советов, сельских, поселковых председателей. Анализируется целесообразность и реальность применения в Украине императивного мандата.

Ключевые слова: совет, депутат, председатель, прекращение полномочий, отзыв, роспуск, ответственность, императивный мандат.

Chup I. A. Early termination institute of deputies of local councils, village and settlement chairman: organizational and legal aspects

The features of the early termination institute of deputies of local councils, village and city heads are considered. The feasibility and reality of applying imperative mandate in Ukraine is analyzed.

Key words: council, deputy, chairman, early termination, recall, dismission, responsibility, imperative mandate.

Постановка проблеми. Законодавче обґрунтування інституту дестрокового припинення повноважень депутатів, сільських, селищних голів є наслідком кризи довіри громади до представницького органу та виборних посадових осіб, тому має широкі можливості, оскільки є механізмом інституційного забезпечення політичної відповідальності, який дозволяє приводити у відповідність до очікувань громади персональний склад сільських, селищних рад та відповідно їх діяльність. Цей інститут повинен стати засобом формування якісного представницького складу сільських, селищних рад та гарантією посилення відповідальності обраних представників перед територіальною громадою.

В Україні питання дестрокового припинення представницьких повноважень обраних представників територіальних громад почали активно досліджуватися з 2004 р., коли були зроблені спроби запровадити імперативний мандат та знайшли своє відображення у ряді законодавчих актів. Однак стан нормативно-правового регулювання інституту дестрокового припинення повноважень депутатів, сільських, селищних голів дає підстави стверджувати, що на практиці застосувати цей інститут в сучасних умовах неможливо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема відповідальності обраних представників перед територіальною громадою за неналежне виконання ними повноважень залишається предметом ряду наукових досліджень і дискусій в науці державного управління. Зокрема, дослідження інституту дестрокового припинення повноважень представницьких органів та їх виборних посадових осіб представлено у працях: О. Батанова, В. Борденюка, Ю. Делія, Н. Заяць, А. Коваленко, Ю. Куца, В. Кравченко, О. Лазор, П. Любченко, І. Павленко, В. Погорілко, Ю. Стрільця, П. Ткачука, Ю. Тодики, О. Фрицького, В. Ящук та ін. Недостатньо дослідженим є базовий рівень системи місцевого самоврядування (сільські, селищні ради).

Метою статті є аналіз інституту дестрокового припинення повноважень депутатів місцевих рад, сільських, селищних голів у сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Ряд науковців, експертів та практиків усе таки не є прихильниками інституту дестрокового припинення повноважень обраних представників територіальних громад, оскільки така практика на їхню думку «...може негативно позначитися на розвитку місцевого самоврядування в Україні» [4, с. 23]. Ю. Ставнійчук припускає, що оскільки голосування – це досить дорога процедура, то депутата, який не виправдав довіри електорату, можна просто не обрати на майбутніх

виборах [8, с. 126]. Натомість, на думку інших, дострокове припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування є вагомим фактором «впливу на них з боку населення» [2, с. 164; 3, с. 194] та повинно «сприяти відповіальності» [9, с. 76] обраних представників. Слід зазначити, що неможливість реалізації цього інституту означає порушення гарантованого права громади впливати на діяльність представницького органу. Дискусійним залишається питання про спроможність громади зважено оцінювати діяльність рад та депутата: хто має оцінювати «правильну» діяльність ради, який час потрібно надати раді та депутату для втілення в життя своїх обіцянок та планів, які критерії оцінювання відповідності політики ради інтересам громади, сам порядок процедури оцінювання [10].

Механізм дострокового припинення повноважень сільської, селищної ради, сільського, селищного голови та відкликання окремого депутата відповідної ради обумовлено на законодавчому рівні. Зокрема, такі положення викладені в законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] (ст. 78, 79), «Про статус депутатів місцевих рад» [7] (ст. 5, 37 – 49). Оперує закон і таким (притаманним більше імперативному мандату) поняттям, як «доручення виборців» (ст. 17), щоправда невиконання таких доручень не зазначене в переліку причин дострокового припинення повноважень депутата сільської, селищної ради.

Рішення про дострокове припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування може в будь-який час прийняти територіальна громада, якщо вони порушують Конституцію України або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень [3, с. 194].

У випадку саморозпуску сільської, селищної ради залишається відкритим питання про відповіальність сільського, селищного голови. Якщо сільський, селищний голова обраний безпосередньо громадою, то можна очікувати, що стосовно нього не буде проведена процедура відсторонення із займаної посади: розпуск сільської, селищної ради не спричинить дострокове припинення його повноважень. У той самий час відсторонення від посади голови, обраного населенням, який здійснює керівництво представницьким органом, не може спричинити розпуск представницького органу [2, с. 163]. Слід зауважити, що в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] не визначено повноважень сільської, селищної

ради щодо саморозпуску, що свідчить про недосконалість регулювання її правового статусу.

Повноваження сільського, селищного голови за наявності відповідних підстав також можуть бути достроково припинені за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної сільської, селищної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради. Утім законодавчо обумовлена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» можливість дострокового припинення повноважень сільського, селищного голови через механізм місцевого референдуму в сучасних умовах є неможливим, оскільки в Україні не прийнято відповідного нормативно-правового акта, що регламентує організаційно-правові засади цього процесу.

Слід зазначити, що організаційно-правове регулювання порядку відкликання депутатів, сільських, селищних голів містить ряд недоліків. Зокрема, з незрозумілих причин законодавством не передбачено можливості відкликання депутатів, сільських, селищних голів висунутих місцевими організаціями партій (блоками) у відповідних одномандатних виборчих округах. Законодавчо обумовлена процедура відкликання обраних представників виборцями регулюється рамково, що суттєво ускладнює можливість її практичного застосування, зокрема: призначення пропозиції про відкликання, регулювання агітації щодо відкликання, діяльності територіальних виборчих комісій, порядку фінансування процесу відкликання, організації підготовки і проведення голосування, встановлення результатів голосування тощо). У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» також не визначається суб'єкт оцінювання практичної діяльності депутата, сільського, селищного голови, процедури відкликання за невиконання передвиборчих програмних обіцянок.

Водночас законодавчо обумовлені інститути припинення повноважень та відкликання певним чином негативно впливають на підбір кадрів у представницькі органи, відлякує здібних особистостей, професіоналів від участі у формуванні органів місцевого самоврядування. Особливо часто це може відбуватися в моменти трансформації суспільства чи кризового стану, коли представникам громад доводиться приймати непопулярні рішення. Тому, на думку Н. Заяць, припинення повноважень представницького органу або сільського, селищного голови «...зажди повине мати ґрунтовне правове забезпечення, відповідати чинному законодавству, вирішувати всі питання, виходячи із законності, а не із політичної доцільності»

[2, с. 164]. При цьому залишається ймовірність уведення в оману певними політичними шахраями, зацікавленими в тому, щоб позбутися незручного депутата або й сільського, селищного голови.

Обов'язковість урахування наказів та інструкцій виборців депутатом в процесі здійснення своїх повноважень у представницькому органі, можливість відклікання депутата виборцями в разі невиконання наказів виборців, «невіправдання довіри виборців», вчинення інших дій, «несумісних» з депутатським мандатом, а також підзвітність депутатів перед виборцями [5, с. 7] науковці опосередковують з імперативним мандатом.

Досліджуючи стан нормативно-правового забезпечення інституту досрокового припинення повноважень обраних представників територіальної громади в Україні Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй резолюції «Функціонування демократичних інститутів в Україні» від 19 квітня 2007 р. та Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) розцінили впровадження в українське законодавство елементів імперативного мандата в цілому негативно, вказала на ряд суперечностей між цими новими положеннями в Конституції України і законах України, які утверджували вільний представницький мандат. Окрім того, процедуру відклікання депутата було визнано такою, що «не відповідає європейським стандартам і зумовлює виникнення питання про їх відповідність Конституції України» [5, с. 13]. Нездатність імперативного мандата існувати обумовлюється декількома чинниками:

- імперативний мандат передбачає прийняття депутатом рішення без дискусії щодо його змісту, тобто рішення заздалегідь визначається змістом отриманого наказу виборця;
- імперативний мандат нівелює право депутата діяти відповідно до його власних переконань, що фактично означає втрату членом представницького органу свободи вибору;
- за імперативного мандата інтереси окремих індивідів та соціальних груп є пріоритетними;
- накази виборців не можуть стосуватись усіх питань, з якими стикається обраний представник в процесі своєї діяльності, відповідно виникає потреба в постійному отриманні депутатом нових наказів виборців, з'ясуванні позиції останніх

щодо всіх питань, які є предметом розгляду представницького органу, що є неможливим;

- змістовне вираження виборцями своєї волі в наказах потребує від них значних знань в усіх сферах суспільного життя;
- імперативний мандат є несумісним з принципами демократії, які об'єктивно вимагають наявності представницьких органів місцевого самоврядування, які приймають рішення в інтересах територіальної громади.

Водночас законодавчо обумовлена можливість відклікання депутатів, сільських, селищних голів є вагомим чинником впливу на них територіальної громади та підвищує їхню відповідальність перед останньою. Утім складність, а подекуди й суперечливість окремих організаційно-процесуальних норм цього процесу потребує відповідного нормативно-правового врегулювання. Слід зазначити, що: «по-перше, відклікання не може бути здійснене меншою кількістю голосів відносно тієї кількості, якою цей кандидат був обраний; по-друге, відклікання може мати місце при рішенні більшості від усіх зареєстрованих виборців, а не більшості з числа тих виборців, які взяли участь у голосуванні» [2, с. 163].

Нормативно-правове регулювання припинення повноважень депутатів, сільських, селищних голів дає підстави стверджувати, що на практиці застосувати цей інститут в сучасних умовах майже неможливо. Відповідно, актуальним є питання про доцільність збереження в Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» положень, які визначають порядок відклікання депутатів, особливо з урахуванням негативних оцінок Венеціанською комісією відповідних законодавчих положень.

При цьому припинення повноважень депутата, сільського, селищного голови за рішенням місцевого референдуму вважається найбільш дієвим. Його ефективність полягає в тому, що тут контроль здійснюється самою територіальною громадою, яка обрала представників. Тобто сама громада оцінює ефективність діяльності як депутата, так і сільського, селищного голови та представницького органу загалом.

Без сумніву, даний механізм залишається дієвим інструментом контролю територіальної громади за діяльністю сільської, селищної ради, але за умови готовності населення до такої участі: громадської ініціативи, активності виборців, їх адекватного усвідомлення політики представницького органу. Крім того, ґрунтовного опрацювання потребує правовий бік реалізації зазначеного інституту, оскільки існує загроза його перетворення на дестабілізуючий фактор у роботі виборних органів

місцевого самоврядування. Тому для ліквідації правового вакууму необхідно вдосконалити правові норми законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», у яких слід закріпити принцип відповідальності за передвиборчі обіцянки депутата, сільського, селищного голови, обумовлено процедуру оцінювання діяльності як представницького органу, так і депутата, сільського, селищного голови, спрощено самі процедури припинення повноважень та відклікання.

Водночас, як зазначає В. Гробова [1], головною причиною правового ніглізму в частині дестроркового припинення повноважень обраних представників територіальних громад є ухвалення Закону України «Про всеукраїнський референдум», унаслідок чого втратив чинність Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. З огляду на це першочерговим є прийняття закону «Про місцеві референдуми», оскільки ряд правових норм в частині припинення повноважень та відклікання пов'язаний із потребою законодавчого регламентування місцевих референдумів. Цей закон повинен детально врегулювати порядок проведення місцевого референдуму з питання дестроркового припинення повноважень сільських, селищних рад з метою мінімізації можливого адміністративного впливу на суб'єктів цього процесу, а також створення організаційного механізму для втілення результатів місцевого референдуму.

Слід зауважити, що вдосконалення підзаконного нормативного регулювання повинно також відбуватися шляхом виокремлення в статуті територіальної громади окремого розділу «Відповідальність сільської, селищної ради», яким має бути обумовлено: поняття відповідальності та принципи, на яких вона ґрунтуються; механізм відповідальності та процедури його реалізації; форми інформування жителів територіальної громади про діяльність сільської, селищної ради та її виконавчих органів; форми контролю за діяльністю сільської, селищної ради.

Висновки. Отже, у сьогоднішніх хоч на перший погляд і складних політико-правових умовах, застосування механізмів притягнення до політичної відповідальності обраних представників територіальної громади має широкі можливості, з одного боку, та містить у собі загрози – з іншого. Реалізація інституту дестроркового припинення повноважень також зумовлює необхідність упровадження мажоритарної виборчої системи «абсолютної більшості», хоча б на посаду сільського, селищного голови, оскільки саме він наділений повноваженнями представляти всю

територіальну громаду. За умови збереження існуючої мажоритарної виборчої системи «відносної більшості» кандидату на посаду сільського, селищного голови для перемоги достатньо набрати більшість голосів відносно інших кандидатів, що фактично призводить до ситуації, коли кількість його противників від самого початку діяльності де-факто переважає чисельність прихильників.

З наведеного вище очевидним є те, що інститут відповідальності обраних представників територіальної громади через механізм дострокового припинення їх повноважень, з одного боку, потребує нормативної систематизації чітких процедур, а з іншого – нормативно-правового регулювання може бути недостатньо, що повинно компенсуватися місцевими нормативними актами. З огляду на це законодавчі акти повинні визначати засади суспільного процесу, а місцеві – доповнювати їхню нормативну регламентацію. Продовження наукових розвідок у цьому напрямі сприятиме якісному формуванню сільських, селищних рад в Україні.

Список використаних джерел

1. **Гробова В. П.** Проведення місцевих референдумів в Україні: окремі правові аспекти / В. П. Гробова // Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.). У 2 т. Т. 1 / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенка, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014. – С. 16 – 19.
2. **Заяць Н. В.** Дострокове припинення повноважень депутатів і виборних органів державної влади та місцевого самоврядування у системі народного представництва / Н. В. Заяць // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право : наук. журн. – 2011. – № 6. – С. 161 – 164.
3. **Любченко П. М.** Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія / П. М. Любченко. – Х. : Одіссея, 2006. – 352 с.
4. **Павленко І. А.** Механізми дострокового припинення повноважень депутатів парламенту та місцевих рад депутатів: досвід сучасної представницької демократії / І. А. Павленко // Стратегічні пріоритети : наук.-аналіт. щокварт. зб. – 2009. – № 4(13). – С. 21 – 33.
5. **Природа** представницького мандату: українська практика та зарубіжний досвід : інформац.-аналіт. матеріали до засідання експертного клубу журналу

«Часопис «Парламент» (м. Київ, червень 2009 р.) / за ред. О. Синьоокого, Д. Ковриженко / Представництво Фонду Кондрада Аденауера в Україні. – К., 2009. – 28 с. – Режим доступу : www.kas.de/wf/doc/kas_17371-1522-13-30.pdf?090825164720.

7. **Про статус** депутатів місцевих рад : Закон України від 11 лип. 2002 р. № 93-І. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93-15.

8. Ставнійчук Ю. Інститут відкликання та демократизація українського суспільства / Ю. Ставнійчук // Політична наука в Україні: стан і перспективи : матеріали всеукр. наук. конф. (Львів, 10 – 11 травня 2007 р.) / уклад. М. Поліщук, Л. Скоциляс, Л. Угрин. – Л. : ЦПД, 2008. – С. 124 – 130.

9. Стогова О. В. Проблеми формування місцевих рад в Україні / О. В. Стогова // Державне управління та місцеве самоврядування : тези X Міжнар. наук. конгр., 26 берез. 2010 р. – Х. : Магістр, 2010. – С. 76 – 77.

10. Стрілець Ю. П. Дострокове припинення повноважень місцевих рад та відкликання депутатів місцевих рад як форми притягнення їх громадою до політичної відповідальності / Ю. П. Стрілець // Державне будівництво : електрон. наук. фах. вид. ХРІДУ НАДУ. – 2009. – № 2. – Режим доступу : www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/4/07.pdf.

List of references

1. **Hrobova V. P.** Provedennia mistsevykh referendumiv v Ukrainsi: okremi pravovi aspekty / V. P. Hrobova // Mistseve samovriaduvannia – osnova staloho rozvystku Ukrainsi : materialy shchorich. Vseukr. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu (Kyiv, 16 trav. 2014 r.). U 2 t. T. 1 / za nauk. red. Yu. V. Kovbasiuka, K. O. Vashchenka, S. V. Zahorodniuka. – K. : NADU, 2014. – S. 16 – 19.
 2. **Zaiats N. V.** Dostrokove prypynennia povnovazhen deputativ i vybornykh orhaniv derzhavnoi vladys ta mistsevoho samovriaduvannia u systemi narodnogo predstavnytstva / N. V. Zaiats // Zovnishnia torhivlia: ekonomika, finansy, pravo : nauk. zhurn. – 2011. – № 6. – S. 161 – 164.

3. **Liubchenko P. M.** Konstytutsiino-pravovi osnovy rozvytku mistsevoho samovriaduvannia yak instytutu hromadianskoho suspilstva : monohrafiia / P. M. Liubchenko. – Kh. : Odissei, 2006. – 352 s.

4. **Pavlenko I. A.** Mekhanizmy dostrokovo prypynennia povnovazhen deputativ parlamentu ta mistsevykh rad deputativ: dosvid suchasnoi predstavnyskoi demokratii / I. A. Pavlenko // Stratehichni priorytety : nauk.-analit. shchokvart. zb. – 2009. – № 4(13). – S. 21 – 33.

5. **Pryroda** predstavnyskoho mandatu: ukrainska praktyka ta zarubizhnyi dosvid : informats.-analit. materialy do zasidannia ekspertnoho klubu zhurnalu «Chasopys «Parlament» (m. Kyiv, cherven 2009 r.) / za red. O. Synookoho, D. Kovryzhenko / Predstavnystvo Fondu Kondrada Adenauera v Ukraini. – K., 2009. – 28 s. – Rezhym dostupu : www.kas.de/wf/doc/kas_17371-1522-13-30.pdf?090825164720.

6. **Pro mistseve** samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrayny vid 21 trav. 1997 r. № 280/97-VR. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%BC%D1%80.

7. **Pro status** deputativ mistsevykh rad : Zakon Ukrayny vid 11 lyp. 2002 r. № 93-I. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93-15.

8. **Stavniichuk Yu.** Instytut vidklykannia ta demokratyzatsiia ukrainskoho suspilstva / Yu. Stavniichuk // Politychna nauka v Ukraini: stan i perspektyvy : materialy vseukr. nauk. konf. (Lviv, 10 – 11 travnia 2007 r.) / uklad. M. Polishchuk, L. Skochylas, L. Uhryna. – L. : TsPD, 2008. – S. 124 – 130.

9. **Stohova O. V.** Problemy formuvannia mistsevykh rad v Ukraini / O. V. Stohova // Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia : tezy Kh Mizhnar. nauk. konhr., 26 berez. 2010 r. – Kh. : Mahistr, 2010. – S. 76 – 77.

10. **Strilets Yu. P.** Dostrokove prypynennia povnovazhen mistsevykh rad ta vidklykannia deputativ mistsevykh rad yak formy prytiahnennia yikh hromadoiu do politychnoi vidpovidalnosti / Yu. P. Strilets // Derzhavne budivnytstvo : elektron. nauk. fakh. vyd. KhRIDU NADU. – 2009. – № 2. – Rezhym dostupu : www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/4/07.pdf.