

Лабораторія законодавчих ініціатив

**Природа представницького мандату:
українська практика та зарубіжний досвід**

*Інформаційно-аналітичні матеріали до засідання експертного клубу
журналу „Часопис „Парламент”*

1. Природа представницького мандату та види мандатів

Концепція імперативного мандату прямо впливає з теорії народного суверенітету, розробленої Ж. Ж. Руссо. Суть цієї теорії складають декілька постулатів: щодо невідчужуваності і неподільності суверенітету, єдиним носієм якого є народ (він, у свою чергу, являє собою сукупність всіх учасників суспільного договору); щодо первинного значення різних форм безпосередньої демократії, які не можуть підмінятися представницькою демократією (згідно з цим постулатом, будь-який закон, якщо він не був безпосередньо затверджений народом, є недійсним і взагалі не може вважатись законом); заперечення принципу поділу влади (в якості механізму запобігання беззаконню та свавіллю Руссо розглядав функціональне розмежування компетенції між різними органами держави) тощо. З концепції Руссо прямо впливає кілька наслідків: по-перше, право кожного громадянина брати участь у здійсненні влади, що знаходить вираження, зокрема, у принципах загального і рівного виборчого права; по-друге, вторинність представницької демократії порівняно з різними формами безпосередньої демократії, через які народ реалізує свою суверенну владу, затверджуючи прийняті парламентом закони або безпосередньо ухвалюючи їх; по-третє, принцип *специфічності та імперативності мандату* – мандат є специфічним, оскільки депутат виражає волю тієї частини виборців, яка його обрала, а також імперативним в силу своєї обмеженості волею (наказами) виборців¹.

Описана ідея народного суверенітету була розкритикована ще у XVIII столітті Шарлем Монтеск'є. Монтеск'є, зокрема, наголошував на тому, що народ не є компетентним ні щодо безпосередньої реалізації виконавчої влади, ні щодо законотворчості, а відтак – для визначення загальносуспільного інтересу народу необхідно обирати своїх представників².

Практичне вираження ідеї опонентів Руссо знайшли відображення в результатах роботи французької Конституційної Асамблеї 1789 року, яка напрацювала концепцію національного суверенітету. Відповідно до неї національний представницький орган (парламент) є єдиним представником інтересів нації, яка виражає свою волю через її представників³. З цієї концепції випливає, зокрема, можливість прийняття парламентом законів, які не потребують подальшого затвердження народом через референдум або інші форми безпосередньої демократії, можливість визначення парламентськими законами порядку здійснення безпосередньої демократії, принцип стримувань і противаг (доцільність запровадження якого заперечував Руссо), а також принцип *загального та вільного мандату* – мандат є загальним, оскільки депутат виражає волю не частини виборців, а всієї нації, і вільним, оскільки діяльність депутата є непов'язаною з будь-якими наказами виборців. Ідея вільного мандату знайшла відображення у Конституції Франції 1795 року, у відповідності до якої члени Законодавчої Асамблеї не вважались представниками свого департаменту, і, відповідно, не повинні були отримувати доручення від департаменту, в якому їх було обрано⁴.

В російській юридичній літературі, поряд з поняттями імперативного та вільного мандату, дедалі частіше почав з'являтися термін „*напіввільний мандат*”, вперше запропонований М.В. Вітруком. Сам термін був виведений на основі аналізу законодавства, яке визначає статус депутатів законодавчого (представницького) органу суб'єкта Російської Федерації: „мандат депутатів представницьких (законодавчих) органів державної влади суб'єктів Російської Федерації при запровадженні інституту відкликання депутатів можна вважати напіввільним, оскільки він жорстко не пов'язаний з наказами виборців і можливістю відкликання ними депутата за невиконання наказів виборців. Відкликання депутата є можливим в силу систематичного винного невиконання депутатом своїх депутатських обов'язків, у тому числі

¹ Marc Van der Hust. Parliamentary Mandat. A Global Comparative Study. – Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2000. – P. 6

² Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: Монографія. – К.: Юридична фірма „Салком”; Юрінком Інтер, 2005. – С. 309; Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. – К.: АртЕк, Вища шк., 1998. – С. 60

³ Marc Van der Hust. Parliamentary Mandat. A Global Comparative Study. – Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2000. – P. 7

⁴ Статус члена парламенту: зарубіжний досвід та пропозиції для України. – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2006. – С. 3. - http://www.parliament.org.ua/docs/files/8/1157623123_ans.pdf

з причини втрати будь-яких зв'язків з виборцями, а також внаслідок вчинення дій, які порочать честь і гідність депутата”⁵. Таким чином, напіввільний мандат поєднує риси імперативного мандату (передбачається можливість відкликання обраного представника – як санкція за порушення ним своїх обов'язків; у той же час на законодавчому рівні на нього покладається обов'язок підтримувати зв'язки з виборцями) і вільного мандату (обраний представник не зобов'язаний керуватись наказами виборцями, і за невиконання таких наказів обраний представник не може бути відкликаний). Проте напіввільний мандат є, скоріше, винятком, аніж загальноусталеною практикою – за винятком Росії та декількох інших країн подібний підхід до визначення природи мандату поширення не набув.

2. Вільний мандат

У конституційній практиці вільний мандат, як правило, передбачає: пряму заборону імперативного мандату; закріплення принципу „незв'язаності” депутатів у своїй діяльності наказами та інструкціями виборців і партійними рішеннями; закріплення принципу загального представництва; неможливості відкликання депутатів.

Пряма заборона імперативного мандату міститься у конституціях низки держав. Так, у Франції він заборонявся, 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 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). Щоправда, в конституційній практиці Франції відомі винятки з цього правила: так, у 1872 році після анексії Німеччиною Ельзасу та Лотарингії депутати французького парламенту, які були представниками анексованих територій, зберегли свої мандати, що повністю відповідало Конституції. При цьому проголошення у 1962 році незалежності Алжиром мало наслідком дострокове припинення повноважень депутатів нижньої палати французького парламенту, обраних у виборчих округах на території Алжиру, що не відповідало принципу загального представництва, закріпленому у французькій Конституції).

3. Імперативний мандат

Імперативний мандат, як правило, передбачає обов'язковість врахування наказів та інструкцій виборців депутатом в процесі здійснення своїх повноважень у представницькому органі, можливість відкликання депутата виборцями у разі невиконання наказів виборців, „невиправданія довіри виборців”, вчинення інших дій, „несумісних” з депутатським мандатом, а також підзвітність депутатів виборцям.

Найвідомішим прикладом запровадження імперативного мандату є досвід Паризької комуни 1871 року, який наслідували чимало соціалістичних держав у XX столітті. В 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.

В радянському правовому полі інститут наказів виборців як один з елементів імперативного мандату вперше з'являється у доповіді про землю на II Всеросійському з'їзді Рад. Доповідь включала в себе пункт про можливість віддавати накази земельним комітетам на підставі 242 наказів місцевих Рад селянських депутатів. До виборчої реформи 1936 року

⁵ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В.Витрука к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 года № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации город Москва 24 декабря 1996 года». - http://ksportal.garant.ru:8081/SESSION/S__JOU4aoCq/PILOT/main.html

накази вносились у нижчі представницькі органи; у випадку визнання наказу об'єктивним він направлявся або до виконкому Ради для його реалізації, або до вищестоящої Ради, якщо положення наказу належали до компетенції такої Ради. З прийняттям Конституції 1936 року було запроваджено принцип прямих виборів. Ця система замінила багатоступеневі вибори, що, в свою чергу, викликало необхідність зміни процедури внесення наказів. Реформа 1936 року дозволила населенню обирати депутатів до всіх Рад, в тому числі – до Верховної Ради СРСР. Таким чином, було закладено правові засади для розвитку інституту наказів виборців. Але в конституціях союзних та автономних республік, прийнятих у 1937 році, про накази не згадувалось⁶.

Нормативне закріплення в Конституції СРСР та конституціях союзних республік накази виборців знайшли лише у 1977 та 1978 роках відповідно. Що ж стосується інституту *відкликання* депутата, то в СРСР вперше він знайшов законодавче відображення у Декреті ВЦВК „Про право відкликання делегатів” від 4.12.1917 р., а згодом – у Законі „Про порядок відкликання депутатів Верховної Ради СРСР” 1959 року. Цікавим фактом є поступова еволюція змісту імперативного мандату в СРСР: якщо у перші роки радянського будівництва депутат повинен був виконувати накази виборців, то, згідно з Конституцією 1977 року він мав лише „враховувати” їх. При цьому процедура врахування наказів, як і відкликання депутата, у радянському законодавстві була визначена досить рамково, що ускладнювало (якщо взагалі не унеможлиблювало) можливість її практичного застосування.

Нежиттєздатність імперативного мандату обумовлюється декількома чинниками: по-перше, накази виборців не можуть стосуватись всіх питань, з якими стикається обраний представник в процесі своєї власної діяльності; відповідно, виникає потреба у постійному отриманні депутатом нових наказів виборців, з'ясуванні позиції останніх щодо всіх питань, які є предметом розгляду представницького органу влади, що є неможливим; по-друге, чітке вираження виборцями своєї волі у наказах потребує від них значних знань в усіх сферах життя, що також є нереальним; по-третє, в умовах імперативного мандату, окрім зв'язку з виборцями депутати повинні підтримувати зв'язок із своїми колегами і з'ясовувати позицію кожного з них щодо кожного розглядуваного питання. *Таким чином, за „ідеальної моделі” імперативного мандату представницький орган був би повністю недієздатним. У свою чергу, винятки з „ідеальної моделі” покликані забезпечити ефективність роботи представницького органу (покладення на депутатів обов'язку „врахування” наказів виборців, визначення формальних вимог до таких наказів, ускладнення процедури відкликання тощо, як це мало місце в колишньому СРСР), зводять нанівець доцільність законодавчого закріплення імперативного мандату.*

Саме цим, очевидно, і зумовлений той факт, що, крім СРСР та ряду соціалістичних країн (країни колишнього „соціалістичного табору”, а нині - Куба, КНДР, КНР, Лаос тощо), імперативний мандат не набув поширення. Серед „несоціалістичних” країн він законодавчо закріплений лише в країнах зі слабкими демократичними традиціями: Білорусі, Габоні, Ефіопії, Замбії, Зімбабве, Індонезії (право відкликання депутата мають партії), Екваторіальній Гвінеї (право відкликання депутата мають партії), Кот-д'Івуарі (партія має право ініціювати перед Конституційною Радою питання про дострокове припинення повноважень депутата, який вийшов зі складу фракції партії), Малаві, Намібії, Республіці Сейшели (право відкликання депутата мають партії), Тринідаді і Тобаго (партії мають право ініціювати відкликання депутата), Фіджі, Філіппінах, Шрі-Ланці (право відкликання депутата мають партії), Ямайці (партії мають право ініціювати відкликання депутата) і, віднедавна – в Україні.

4. Імперативний мандат: український досвід

4.1. Мандат народного депутата України

⁶ Александров А.О. Типи депутатського мандату. - <http://h.ua/story/1027/>

Імперативний мандат народного депутата України було запроваджено Законом „Про внесення змін до Конституції України” від 8.12.2004 року. Відповідно до п. 6 частини другої статті 81 Конституції повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (блоку), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (блоку) або виходу народного депутата України зі складу такої фракції. За наявності цих обставин повноваження члена парламенту припиняються достроково на підставі *закону* за рішенням керівного органу партії (блоку) з дня прийняття такого рішення (частина шоста статті 81 Конституції).

У своєму Рішенні від 25.06.2008 року у справі про перебування народного депутата України у депутатській фракції Конституційний Суд дав офіційне тлумачення положень п.6 частини другої статті 81 Конституції (у тому числі – тлумачення понять „невходження” та „виходу” народного депутата України зі складу фракції), наголосивши, що „порядок невходження, виходу народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), із складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) повинен визначатися *законом*” (курсив – авт.).

У той же час, Закон „Про статус народного депутата України” в частині підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України (стаття 5) не враховує зміни, внесені до Конституції України 8 грудня 2004 р., і, відповідно, не визначає порядку „невходження” та „виходу” народного депутата із складу фракції.

Таким чином, конституційні підстави дострокового припинення повноважень народного депутата у випадку, передбаченому пунктом 6 частини другої статті 81 Конституції, у Законі „Про статус народного депутата України” (як і в інших чинних законах) не конкретизовано. Це створює умови для визначення порядку невходження та виходу депутатів із фракцій безпосередньо керівними органами партій (блоків), і на практиці може призвести до розширеного тлумачення конституційних положень, які запровадили імперативний мандат.

4.2. Мандат депутата місцевої ради

Імперативний мандат депутатів місцевих рад був запроваджений ще до проведення конституційної реформи 2004 року. Зокрема, Закон „Про статус депутатів місцевих рад” передбачав можливість відкликання депутатів виборцями за наявності визначеного переліку підстав. У 2007 році до цього Закону, а також Закону „Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” було внесено нові зміни, якими зміст імперативного мандату було суттєво розширено. Зокрема, якщо раніше правом ініціювати дострокове припинення повноважень депутатів місцевих рад наділялись виключно виборці, то після набуття чинності Законом від 12.01.2007 року це право отримали також партії та блоки, за списками місцевих організацій (блоків) яких було обрано депутатів місцевих рад.

Так, частину першу статті 5 Закону „Про статус депутатів місцевих рад” було доповнено новим пунктом 2, згідно з яким повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково у разі відкликання його політичною партією (блоком) за виборчим списком відповідної місцевої організації якої його було обрано депутатом місцевої ради, у разі *невходження* депутата місцевої ради (крім депутата сільської, селищної ради), обраного за виборчим списком відповідної місцевої організації політичної партії (блоків) у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідної ради, до складу депутатської фракції відповідної місцевої організації політичної партії (блоку) або його *виходу* зі складу такої депутатської фракції внаслідок подання депутатом особистої заяви про вихід з депутатської фракції, або *переходу* депутата в іншу депутатську фракцію, або з *інших підстав*, встановлених вищим керівним органом політичної партії (блоку), за виборчим списком відповідної місцевої організації якої він був обраний депутатом місцевої

ради. Аналогічними положеннями було доповнено і Закон „Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” (статті 6, 7).

Рішенням Конституційного Суду України від 27 травня 2008 року⁷ зазначені положення законів України загалом було визнано такими, що відповідають Конституції, за винятком тих, які передбачають можливість встановлення керівним органом партії (блоку) *інших, ніж передбачені законами, підстав* дострокового припинення повноважень депутата – останні були визнані Конституційним Судом неконституційними, оскільки „порядок та умови припинення повноважень депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад повинні визначатись законом”, а не за власним розсудом керівного органу політичної партії (блоку)⁸.

Законодавче регулювання порядку відкликання депутатів місцевих рад містить низку недоліків.

По-перше, з незрозумілих причин можливість відкликання депутатів партіями (блоками) не було передбачено для депутатів сільських та селищних рад, висунутих місцевими організаціями партій (блоками) у відповідних одномандатних виборчих округах, попри те, що природа мандату таких депутатів загалом є аналогічною природі мандату депутатів, обраних за виборчими списками місцевих організацій партій (блоків).

По-друге, недостатньо обґрунтованим є підхід законодавця, за яким рішення про дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради приймається керівним органом партії (блоку), а не керівним органом *місцевої організації* партії (блоку), яка (який) висунув кандидата у депутати, особливо – з урахуванням того, що партійний склад блоку на місцевих виборах може бути відмінним від партійного складу блоку на загальнодержавних виборах.

По-третє, визначена відповідними законами процедура відкликання депутатів виборцями регулюється рамково, що суттєво ускладнює можливість її практичного застосування (зазначене стосується, зокрема, регулювання агітації щодо відкликання депутата, регулювання діяльності територіальних виборчих комісій, порядку фінансування процесу відкликання депутата, встановлення результатів голосування тощо).

По-четверте, відповідно до пункту 3 частини першої статті 37 Закону „Про статус депутатів місцевих рад” підставою для відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради визначено невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми, а також програми політичної партії (блоку), за виборчим списком якої він був обраний депутатом місцевої ради. При цьому Закон не дає чіткої відповіді на питання про те, які принципи і положення передвиборної програми депутата є основними та, відповідно, неосновними, *що саме* слід розуміти під „принципами” передвиборної програми; не визначає суб’єкта проведення оцінки практичної діяльності депутата змісту його програми, не передбачає поширення процедури відкликання із зазначеної вище підстави на депутатів сільських та селищних рад (які хоча і обираються в одномандатних виборчих округах, однак також мають власні передвиборні програми, і можуть висуватись партіями та блоками).

4.3. Практика

Як і СРСР, правове регулювання відкликання депутатів місцевих рад в Україні є настільки недосконалим, що на практиці застосувати інститут відкликання неможливо. Непрямим свідченням цього є той факт, що за роки української незалежності інститут відкликання депутатів жодного разу не був застосований. Відповідно, актуальним є питання про доцільність збереження у чинному законодавстві про статус депутатів місцевих рад

⁷ Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2008 від 27 травня 2008 року у справі за конституційними поданнями 56 та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України в редакції Закону України „Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад” // Офіційний вісник України. – 2008. - № 40. – Стор. 36. – Ст. 1328.

⁸ Див. п. 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2008 від 27 травня 2008 року.

положень, які визначають порядок відкликання депутатів, особливо з урахуванням негативних оцінок Венеціанською комісією відповідних законодавчих положень.

Що ж стосується практики парламентської роботи, то на сьогодні можна з впевненістю констатувати, що включення до Конституції положень щодо імперативного мандату не досягло поставленої мети. Так, оскільки відповідно до Конституції підставою дострокового припинення повноважень депутата є лише його невходження до складу фракції, утвореної партією (блоком), за списком якої (якого) депутата було обрано до парламенту, або вихід депутата із фракції, ніщо не заважає депутату голосувати у відповідності до власних переконань (а не інструкцій фракції), зберігаючи при цьому мандат. Навіть у разі прийняття фракцією рішення про виключення депутата із фракції у зв'язку з недотриманням партійної дисципліни, таке рішення, згідно з чинною Конституцією України, не призводить до дострокового припинення повноважень депутата. Ще більшої актуальності ця проблема набуває для блоків – адже вихід всіх представників партії-народних депутатів України зі складу фракції блоку фактично означає припинення існування блоку та його керівного органу і, відповідно, неможливість прийняття таким керівним органом рішення про дострокове припинення повноважень народних депутатів, які вийшли зі складу фракції.

Запровадження імперативного мандату народних депутатів України не лише не досягло тієї мети, яку ставили ініціатори включення відповідних норм до тексту Основного Закону, але і породило низку інших негативних наслідків – дестабілізацію роботи парламенту та його розпуск главою держави у 2007 році, звуження внутрішньопартійної (і внутрішньофракційної) демократії.

5. Позиція Європейської комісії за демократії через право щодо запровадження імперативного мандату виборних представників

5.1. Формальне відображення позиції Венеціанської комісії

Позиція Венеціанської комісії (далі - Комісія) стосовно запровадження імперативного мандату виборних представників (членів парламенту та депутатів місцевих рад) викладена у низці висновків Комісії, зокрема: 1) у Висновку щодо змін до Конституції України, схвалених 8.12.2004 р.⁹ (схвалений Комісією на її 63-му пленарному засіданні 10-11 червня 2005 року)¹⁰; 2) у Висновку щодо проекту змін до Закону України „Про статус народного депутата України” (схвалений Комісією на 72-му пленарному засіданні 19-20 жовтня 2007 року)¹¹; 3) у Висновку щодо Закону України „Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад”¹² (схвалений Комісією на 71-му пленарному засіданні 1-2 червня 2007 року)¹³. Зазначені висновки загалом повторюють позицію Комісії (та її окремих експертів), викладену у ряді висновків, датованих 2001-2003 роками (наприклад, у Консолідованому висновку щодо

⁹ Закон України „Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. - № 2. – Ст. 44.

¹⁰ Opinion on the amendments to the Constitution of Ukraine adopted on 8.12.2004 (Adopted by the Venice Commission at its 63rd Plenary Session (Venice, 10-11 June 2005) on the basis of comments by Mr. Kaarlo Tuori (Member, Finland), Mr. Sergio Bartole (Substitute Member, Italy), Ms. Finola Flanagan (Member, Ireland). - [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)015-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)015-e.asp)

¹¹ Opinion on the draft amendments to the Law on the status of People's Deputy in Ukraine (Adopted by the Venice Commission at its 72nd Plenary Session (Venice, 19-20 October 2007) on the basis of comments by Mr. Sergio Bartole (Substitute Member, Italy) and Mr. Peter Paczolay (Member, Hungary). - [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)031-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)031-e.asp)

¹² Закон України „Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад” від 12 січня 2007 року № 602-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. - № 13. – Ст. 134.

¹³ Opinion on the Law on amendments to the legislation concerning the status of deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea and of local councils in Ukraine (Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007), on the basis of comments by Mr. Sergio Bartole (Substitute Member, Italy) and Mr. Peter Paczolay (Member, Hungary). - [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)018-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)018-e.asp)

проекту конституційної реформи¹⁴, Висновку щодо трьох проектів змін до Конституції України¹⁵).

5.2. Загальна позиція Комісії щодо природи мандату виборного представника

Загальна позиція Комісії щодо запровадження імперативного мандату членів парламенту полягає у тому, що статус члена парламенту повинен визначатись принципами плюралістичної демократії, зокрема принципом представництва членом парламенту всього народу або нації, а не лише частини народу, виділеної за певними ознаками, у тому числі - ознакою територіальної приналежності, а також принципом свободи волі та вираження позиції. Запровадження імперативного мандату саме по собі не передбачає втілення цих двох принципів в життя.

Позиція Комісії щодо запровадження імперативного мандату місцевих виборних представників є не настільки однозначною, як позиція стосовно запровадження імперативного мандату члена парламенту. Зокрема, у висновку Комісії щодо Закону України „Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад” зазначається, наприклад, що така практика є можливою, але „недостатньо поширеною” – вперше вона була запроваджена в Європі Паризькою комунією у 1871 році, а зараз існує лише у поодиноких країнах – наприклад у США (у 18 штатах), Канаді, Британській Колумбії, Китаї, Індії, Нігерії, Південноафриканській Республіці, Кубі, В’єтнамі та КНДР. При цьому в Європі широке визнання і практичне застосування здобула теорія вільного мандату виборного представника, незалежно від органу, до складу якого такий представник обирається. У ряді європейських країн конституціями прямо заборонено давати виборним представникам будь-які вказівки (Бельгія, Італія, Німеччина, Франція, Швейцарія), в той час як більшість інших конституцій запроваджують принцип вільного мандату виборного представника.

Таким чином, загальна позиція Венеціанської комісії стосовно природи представницького мандату полягає у тому, що такий мандат повинен бути вільним, а не імперативним.

5.3. Зауваження Комісії щодо підстав і процедури відкликання виборних представників, визначених Конституцією та законами України

У Висновках Комісії, окрім вищевикладених загальних зауважень щодо недоцільності запровадження *імперативного мандату члена парламенту*, вказується і на окремі суперечності між положеннями Конституції України, які не було переглянуто в ході конституційної реформи 2004 року, та нормами, які запровадили імперативний мандат. Зокрема, стаття 81 Основного Закону в частині положень, які стосуються запровадження імперативного мандату, не узгоджується з тими статтями Конституції, які фактично зберігають *вільний* характер мандату народного депутата, зокрема – з частиною першою статті 79 (яка передбачає складання народним депутатом України присяги на вірність *Україні*, виконання обов’язків в інтересах *усіх співвітчизників*), а також частиною першою статті 80 (яка забороняє притягувати депутата до юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах).

Крім того, Комісія вказала також на ряд негативних наслідків впровадження імперативного мандату: можливість скасування результатів виборів партіями і виборчими блоками (шляхом прийняття рішень про дострокове припинення повноважень окремих народних депутатів), обмеження здійснення депутатської діяльності відповідно до власних

¹⁴ Consolidated opinion on the Ukraine Constitutional Reform Project based on comments of Mr. Giorgio Malinverni (Member, Switzerland) and Mr. Gerard Batliner (Member, Liechtenstein). - [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL\(2001\)051-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL(2001)051-e.asp)

¹⁵ Opinion on three draft laws proposing amendments to the Constitution of Ukraine (Adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (Venice, 12-13 December, 2003) on the basis of comments by Mr. Sergio Bartole (Substitute Member), Ms. Finola Flanagan (Member, Ireland), Ms. Herdis Thorgeirsdottir (Substitute Member, Iceland), Mr. Kaarlo Tuori (Member, Finland). - [http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-AD\(2003\)019-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-AD(2003)019-e.pdf)

переконань членів парламенту, послаблення внутрішньої демократії у фракціях партій та блоків, послаблення самої Верховної Ради України як органу.

Зауваження Комісії стосовно Закону „Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад” від 12.01.2007 року, який розширив зміст *імперативного мандату депутата місцевої ради* полягають у тому, що процедуру відкликання депутата - незалежно від того, чи ініціюється вона виборцями, чи партією, яка висунула відповідного кандидата у депутати - слід розглядати як таку, що „не відповідає європейським стандартам і зумовлює виникнення питання про їх відповідність Конституції України”. Саме у зв’язку з цим відповідні положення рекомендовано виключити із законів України.

Щодо регулювання *процедури* відкликання депутата місцевої ради, Комісією було рекомендовано покласти повноваження стосовно визначення наявності підстав для відкликання на „нейтральні та незалежні органи”, які можуть проводити відповідну правову експертизу.

Таким чином, Комісією опосередковано було висловлено зауваження щодо тих положень Закону „Про статус депутатів місцевих рад”, які закріплюють зазначені повноваження за місцевими радами та виборцями.

6. Можливі правові механізми посилення зв’язку депутатів з партіями і виборцями

Персоніфікація виборчих систем на парламентських та місцевих виборах

Одним із інструментів забезпечення зв’язку між обраними депутатами і виборцями є виборча система, за якою формується склад відповідного представницького органу. У випадку, коли в окрузі обирається незначна кількість депутатів, виборці мають чітке уявлення про тих, кого вони обрали до складу представницьких органів. Відповідно, для повторного переобрання депутат вимушений підтримувати зв’язок із електоратом. Партія зацікавлена у тому, щоб до складу парламенту або представницького органу місцевого самоврядування обирались ті її кандидати, які мають достатній для обрання рівень електоральної підтримки, в той час як кандидати зацікавлені у тому, щоб їхня кандидатура підтримувалась тією політичною силою, яка користується стабільною електоральною підтримкою у виборчому окрузі (особливо чітко такий взаємозв’язок між депутатами, партіями і виборцями проявляються у країнах з стійкими електоральними уподобаннями у розрізі регіонів, наприклад – в США, Великобританії, Японії та інших).

Найбільш ефективно зв’язок обраних депутатів з виборцями забезпечує мажоритарна виборча система відносної або абсолютної більшості, за якою проводяться парламентські вибори, наприклад, у Великобританії, Франції, США, система єдиного голосу, що передається (Ірландія, Мальта). До персоніфікованих виборчих систем також можна віднести пропорційні виборчі системи з преференційним голосуванням, за яких виборці мають можливість самостійно визначати черговість проходження кандидатів від партій і блоків до парламенту. Такі системи застосовуються, зокрема, у Бельгії, Греції, Естонії, Латвії, Люксембурзі, на Кіпрі, у Нідерландах, Польщі, Словенії, Фінляндії, Швеції. Проте навіть у тих країнах, де виборці голосують за закриті списки кандидатів, виборчі системи персоніфікуються за рахунок зменшення кількості мандатів, які перерозподіляються у виборчих округах. Зарубіжний досвід показує, що проведення парламентських виборів за пропорційною системою з голосуванням за закриті списки кандидатів у єдиному загальнодержавному багатомандатному окрузі, є, скоріше, винятком, аніж загальним правилом.

З огляду на це, існує потреба у персоніфікації пропорційних виборчих систем, які застосовуються на парламентських та місцевих виборах в Україні. Так, на парламентських виборах може застосовуватись пропорційна виборча система з голосуванням у невеликих виборчих округах (до 10 мандатів), на місцевих – пропорційна виборча система з

голосуванням у виборчих округах, межі яких збігаються з межами відповідних адміністративно-територіальних одиниць, які входять до складу району або області (або мажоритарна виборча система у з голосуванням у багатомандатних округах, якщо величина округу не дозволяє провести вибори за пропорційною системою). При цьому на парламентських виборах та виборах до представницьких органів місцевого самоврядування виборцям доцільно надати право голосувати не за партію (або виборчий блок), а за окремого кандидата у депутати – така практика є поширеною у багатьох європейських країнах.

Посилення фінансової незалежності партій

Слабка фінансова основа діяльності більшості українських партій має наслідком залучення до партійного фінансування обмеженого кола осіб, що негативно впливає на рівень внутрішньопартійної демократії, кадрову політику в середині партій, практичну спрямованість партійної діяльності під час роботи в парламенті або місцевих радах.

Відтак, існує необхідність у посиленні фінансової незалежності українських партій, у тому числі – шляхом диверсифікації джерел їх фінансування. Це завдання може бути здійснене шляхом, зокрема, *запровадження державного фінансування статутної діяльності партій*, за рахунок якого послаблюватиметься фінансова залежність партій від приватних джерел фінансування, *встановлення граничного розміру приватних внесків на користь партій від однієї особи протягом визначеного періоду (кварталу, року тощо), встановлення обмежень видатків на передвиборну кампанію*. Закріплення на законодавчому рівні відповідних положень сприятиме розбудові місцевих партійних організацій, посиленню кадрового потенціалу партій, а також переорієнтації діяльності партій із задоволення інтересів своїх донорів на безпосереднє виконання завдань, визначених статутами та програмами партій.