

П. В. Романюк

ІМПЕРАТИВНИЙ МАНДАТ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Стаття присвячена окремим питанням конституційної теорії та практики, що стосуються інституту імперативного мандату в сучасних умовах.

Метою статті є висвітлення загальнотеоретичних ідей інституту імперативного мандату в Україні та окремих зарубіжних країнах шляхом аналізу конституційно-правової думки та узагальненого практичного досвіду депутатської діяльності.

В представленій статті піднімається питання вибору оптимальної моделі депутатського мандату в Україні через призму ключової проблеми народовладдя, що стосується характеру зв'язку і взаємовідносин виборців із депутатами.

В роботі висвітлюється процес становлення та розвитку концепції імперативного мандату, проводиться загальнотеоретичний аналіз головних його елементів. Також в ній проаналізовано вплив доктрини імперативного мандату на сучасну конституційну практику в Україні та зарубіжних країнах.

Ключові слова: мандат, імперативний мандат, народне представництво, представницька система, демократія.

Постановка проблеми. Народне представництво є предметом наукових досліджень протягом багатьох століть, однак і досі залишається актуальним одне із ключових питань народовладдя, а саме про характер зв'язку і взаємовідносин виборців із депутатами. З цього приводу в науці сформувалися різні точки зору, які можливо умовно згрупувати в наступні теорії – імперативного, вільного та змішаного мандатів народного представника.

Інститут депутатського мандату має важливе значення для формування ефективної системи представницької демократії в Україні, а саме питання щодо вибору оптимального типу депутатського мандату, так як саме від концепції, що закладена в основі моделі мандату народного представника, залежить не тільки статус депутата й організація депутатської діяльності, але й у цілому розвиток вищої представницької установи у державі – парламенту. Питання стосовно типу мандату народного представника набувало актуальності та зазнавало активного обговорення в суспільстві неодноразово з моменту прийняття Конституції. Перш за все, це пов'язано: з невизначеністю в Конституції України в редакції 28 червня 1996 року типу мандату і відсутності прямої заборони як в деяких європейських державах, імперативного мандату; з запровадженням (у зв'язку зі змінами до Конституції 2004 року) партійного імперативного мандату, за якого впроваджувався режим жорсткої партійної дисципліни та можливість вищими керівними органами партії позбавляти депутата мандату, що викликало гостру критику в свою сторону; зі спробами визначення типу мандату через призму попередньої практики імперативності.

Загалом більшість вітчизняних вчених спираючись на європейську конституційну доктрину виступають на позиціях вільного типу депутатського мандату. Однак враховуючи відсутність сталих традицій парламентаризму, а також низький рівень культури окремих народних представників, питання впровадження імперативного мандату в Україні не менш гостро обговорюється в суспільстві. У зв'язку з цим 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.

Тому *метою* статті є висвітлення загальнотеоретичних ідей інституту імперативного мандату в Україні та окремих зарубіжних країнах шляхом аналізу конституційно-правової думки та узагальненого практичного досвіду депутатської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням інституту мандата народного представника займалися такі вітчизняні вчені, як А. З. Георгіца, В. Ф. Погорілко, В. В. Речицький, В. М. Шаповал та ін., крім того, вищезазначені питання висвітлювались і у працях російських учених, а саме: С. А. Авак'яна, А. О. Алейник, М. В. Варлен, О. Е. Кутафина, Л. О. Нудненко, В. І. Фадеева та ін.

Викладення основного матеріалу. Історичне коріння зародження елементів імперативності мандату відносять до часів розвитку античних демократій і права Середньовічної Європи. Уже в цей період імперативний мандат умовно стає інструментом політичної боротьби різних соціальних угруповань [15, с. 12-13].

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. . Обов'язковість наказів з'являється внаслідок закріплення принципу територіального представництва, що було втілено через підписання Великої хартії вольностей 1215 р., яка передбачала можливість проходження в парламент поряд з представниками духовенства і світської влади представників вільного населення. В свою чергу поява приблизно в той же час інституту відклику зумовлюється наступними передумовами: відсутність будь-яких усталених державно-правових форм (перерозподіл влади в ході політичної боротьби), а також розпад єдиної держави (боротьба міських комун за обмеження влади посадових осіб незалежних князівств). Ці тенденції безпосередньо сприяли появі нетипового для класичної демократії інституту відкликання [7, с. 26].

В процесі рецепції римського права в феодальній Європі поняття імперативного мандату виходить з юридичного визначення цивільно-правового доручення, який був запозичений і став застосовуватися до публічно-правових відносин між виборцями та депутатами [11, с. 208].

У XVIII ст. відомий французький філософ Ж.-Ж. Руссо [14], сформулювавши доктрину народного суверенітету, заклав змістовну основу імперативному мандату. Вона базувалася на ідеї неподільності і неподільності народного суверенітету: представляти можна не сам суверенітет, а лише владу. За Ж.-Ж. Руссо депутати не можуть бути представниками народу, вони є лише його уповноваженими. Цим обґрунтовувалось існування таких необхідних елементів імперативного депутатського мандата, як пов'язаність депутата з волею своїх виборців (накази виборців) і відкликання депутата виборцями.

Однак вперше зміст цього типу мандату було озвучено французьким державним діячем Петіоном де Вільньов у промові в Національних зборах Франції 5 вересня 1789 р. Тоді слово «мандат» набуло значення «повноважень» депутата [17, с. 53].

З початком буржуазних революцій принцип імперативності мандату почав поступатися на користь вільного мандату, однак кількість його прибічників залишалась значною. Прикладом цьому є Паризька Комуна 1871 року, яка законодавчо закріпила положення, згідно якого представники Національних зборів повинні були суворо дотримуватись «mandat impératif» (точної інструкції) і могли бути змінені в будь-який час.

Після тимчасового спаду доктрина імперативного мандату набрала широкого розвитку в СРСР та країнах соціалістичного блоку, оскільки вона відповідала концепції організації у них органів представницької влади. Головними рисами цієї представницької системи були: поєднання роботи в органах державної влади з виробничою діяльністю, тісний зв'язок депутатів зі своїм постійним місцем праці, зі своїми виборцями, можливість відкликання останніми своїх обранців у разі невиконання їхніх наказів. Вперше у соціалістичних державах імперативний мандат був запроваджений в Росії у листопаді 1917 р. (після Жовтневої революції), а Декрет Всеросійського Центрального виборчого комітету про право відкликання депутатів фактично сприйняв практику Великої французької революції та Паризької Комуні. Згодом імперативний мандат було впроваджено у конституціях більшості соціалістичних країн (у Радянському Союзі – починаючи з Конституції 1936 р. Таким чином він був закріплений як принцип і у Конституції Союзу РСР 1977 р. та Конституції Української РСР 1978 р. В ст. 107 Конституції СРСР 1977 р. встановлювалося, що «депутат, який не виправдав довіри виборців, може бути у будь-який час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку». В ст. 96 Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки 1978 р. дослівно повторювався вищезгаданий принцип демократичного централізму [16, с. 118-119].

Після розпаду СРСР інститут імперативного мандату достатньо звузив географію свого поширення, однак елементи імперативності притаманні цьому типу залишилися в багатьох демократичних країнах світу.

Як і в процесі історичного розвитку, так і в сучасній юридичній літературі не існує єдності в

розумінні змісту імперативного мандату. Загалом під цим типом мандату прийнято розуміти систему відносин, в якій депутат розглядається лише як уповноважений своїх виборців. Однак ряд авторів розглядає імперативний мандат як обов'язковий наказ виборців своєму депутату. Зокрема К. Арановський імперативним мандатом називає обов'язок депутата слідувати інструкціям (наказам) виборців, якими депутат зв'язує себе перед виборцями та несе відповідальність за невиконання своїх зобов'язань, зміст яких полягає у відмові виборців підтримувати депутата на чергових виборах і навіть у відкликанні (достроковому припиненні повноважень) парламентарія, що не виправдав виказаної йому довіри. Відповідно, імперативний мандат складається з двох елементів: наказів виборців та права відклику депутата виборцями [5, с. 431-440]. Такий підхід має підтримку і серед інших авторів, але найбільш поширеним в юридичній літературі є поняття імперативного мандату, доповнено третім елементом – підзвітністю депутата перед виборцями, прихильниками саме такого підходу є А. А. Безуглов, М. Т. Богомолов, В. Ф. Коток, В. О. Лучін.

Попри забезпечення імперативним мандатом, як здається на перший погляд, таких позитивних рис як, тісний зв'язок між народним представником та його виборцями, а також можливості притягнення ними свого представника до відповідальності, існує і ряд недоліків у його правовому регулюванні та практичній реалізації. Зокрема, М. Челяпов на прикладі радянського законодавства зазначав, що імперативний мандат є перешкодою для швидкого вирішення нагальних питань. Г. Гурвіч обґрунтував відсутність необхідності імперативного мандата тим, що повноваження представницького органу походять не від народу, а з Конституції та законодавства. Тому парламент має право вільно приймати будь-які рішення, не погоджуючи їх з позицією виборців. Але така позиція не відповідає сучасній доктрині конституційного права, що розглядає народ як єдине джерело влади. О. Безуглов наводить наступні три підстави, що піддають сумніву ефективність імперативного мандата: по-перше, виборці далеко не зі всіх питань, в рішення яких бере участь депутат, висловлюють свою точку зору, по-друге, надавши наказ або виразивши свою волю в іншій формі, виборці можуть не володіти відомостями про обставини, що існують об'єктивно та впливають на формування громадської думки і, по-третє, окрім зв'язку між депутатом та виборцями округу, існує стійкий зв'язок між депутатом та Радою, до складу якої його обрано [16, с. 119].

Попри значну критику інститут імперативного мандату зовсім не зник з політичної мапи світу. Таким чином нині імперативний мандат або його елементи закріплені в Основних Законах таких країн як: Китайська Народна Республіка, Соціалістична Республіка В'єтнам, Північна Корея, Куба, Індія, ПАР, Нігерії, 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». Цей же принцип був закріплений у попередній Конституції цієї держави від 17 липня 1948 р. [16].

В сучасних демократичних країнах імперативний мандат функціонує в деяких федеральних державах на рівні місцевого самоврядування (США, Японія), де слугує проявом безпосередньої демократії.

На сьогодні в світі виділяють наступні способи закріплення імперативного мандата депутата [6, с. 80]:

1) конституція прямо вказує на всі елементи імперативного мандата (Штат Каліфорнія США);
2) конституція проголошує не всі, а деякі елементи змісту імперативного мандата депутата. Цей спосіб закріплення імперативного мандату є найбільш поширеним у світовій практиці (В'єтнам, Куба, штат Масачусетс США).

3) конституції деяких держав не згадують про природу депутатського мандата. Однак при цьому елементи імперативного мандата містяться в інших нормативних актах (Білорусь).

Практика реалізації імперативного мандата депутатів в зарубіжних країнах істотно відрізняється від теоретичних уявлень про нього. Зокрема на сьогоднішній день не існує таких держав, в яких би були наявні всі ознаки імперативного мандата депутата. Депутат в тій чи іншій мірі розглядається не тільки як представник всієї нації. У багатьох державах можуть бути відсутні нормативно закріплені інститути наказів та звітності депутата, що, аж ніяк не свідчить про визнання в цих країнах вільного мандата. У тих же країнах, де все ж встановлюються інститути відклику та звітності, не проводиться жорстке відмежування їх від звернень громадян і простих зустрічей з виборцями.

Інститут відкликання депутата також закріплюється в різний спосіб. На сьогодні інститут відкликання існує в окремих кантонах Швейцарії, а також у 36-ти штатах США на окружному та муніципальному рівнях [16]. Однак процедура реалізації відкликання депутатів у США є дуже складною, оскільки передбачає дотримання більш жорстких ніж під час виборів вимог. Наприклад, Конституція штату Каліфорнія передбачає, що для відкликання сенаторів чи членів Палати Представників потрібно зібрати не менше 20% підписів виборців від кількості осіб, які голосували за цього кандидата на виборах [9, с. 265]. Непрямі вибори і виборча система пропорційного представництва не розглядаються в якості перешкод у його здійсненні (наприклад, у Швейцарії право відкликання цілком узгоджується з обранням

депутатів за виборчою системою пропорційного представництва). Більшості країн властиво визнання загальних, а не конкретизованих підстав відкликання; надання гарантій депутату, щодо якого поставлено питання про відкликання; призначення процедури голосування виборців з питання про відкликання.

Крім класичного імперативного мандату у світовій практиці виділяють інститут, так званого «партійного» імперативного мандату, за якого передбачається можливість відкликання депутата представницьким органом з ініціативи виборців [12, с. 7]. В світі існує декілька способів закріплення партійного імперативного мандата депутата:

1) законодавством передбачається, що депутат втрачає мандат, якщо приєднається до іншої партії (Гана, Португалія). Так, згідно зі ст. 160 Конституції Португалії, депутатський мандат втрачає депутат – член політичної партії, який набув членство в іншій партії «від якої не балотувався на виборах» [10].

2) нормативні акти встановлюють, що в разі припинення членства в партії, від якої депутат був обраний, він втрачає свій мандат (Шрі-Ланка, ПАР).

3) можливе законодавче закріплення втрати мандата за невиконання вказівок зазначеної партії (Бразилія);

4) способом закріплення партійного імперативного мандата є також поєднання всіх вищезазначених підстав позбавлення депутата повноважень (Індія).

На основі вищенаведеної класифікації М. Варлен [6, с. 81] виділяє наступні 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.

Безпосереднє відношення імперативний мандат у тій чи іншій своїй формі на окремих етапах розвитку мав і має до незалежної України. 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, на думку В. В. Речицького [13] знаходить своє відображення в частині 2 статті 80 Конституції України, а також в статті 81, яка в переліку підстав для дострокового припинення повноважень народного депутата України не містить положень про можливість відкликання парламентарія виборцями.

Попри закріплення ознак вільного мандату в Основному законі України до березня 2001 року існувала колізія між нормами Конституції та статтею 7 Закону України «Про статус народного депутата України» в редакції від 25.09.1997 року, що в частині другій передбачала відповідальність та підзвітність народного депутата України перед виборцями свого округу, а в частині третій містила положення про можливість відкликання народного депутата України виборцями у разі не виправдання парламентарем довіри своїх виборців в порядку, встановленому чинним законодавством. Сам порядок відкликання було регламентовано Законом України «Про відкликання народного депутата України» від 19 жовтня 1995 року. Отже, у виборців залишалась «умовна» можливість відкликати народного депутата, що ставило під питання існування вільного мандата парламентаря і спонукало до приведення у відповідність положень Закону України «Про правовий статус народного депутата України» вимогам Конституції України. Завершення такого періоду невизначеності відбулось з прийняттям 22 березня 2001 року нової редакції Закону України «Про правовий статус народного депутата України», норми якого не містили елементів імперативного типу мандату, та з втратою чинності закону, що закріплював інститут відкликання.

В подальшому інститут імперативного мандату в трансформованій формі був відновлений після проведення конституційної реформи 2004 року. Зміни до Конституції України, які набрали чинності з 2006 року, передбачали впровадження партійного імперативного мандату. Головною метою цього була політична структуризація парламенту та забезпечення партійної дисципліни (в першу чергу, недопущення переходів з однієї фракції парламенту в іншу). Однак впровадження механізму імперативного мандату зіштовхнулося з гострою критикою як зі сторони парламентарів (особливо після непоодиноких випадків зловживання керівництвом партій своїм правом позбавлення мандату), так і з боку Венеціанської Комісії, яка у своєму висновку від 13 червня 2005 р. застерігала, що встановлення у Конституції України можливості позбавлення парламентарного мандату рішенням керівного органу політичної партії, до фракції якої у Верховній Раді України належить депутат, надає політичним партіям можливість перегляду наслідків виборів, результатом чого може стати послаблення українського парламенту. Парламентарій буде змушений голосувати не відповідно до власних переконань, а для того, щоб зберегти власне членство у парламенті. «Прив'язка» депутатського мандату до членства у парламентській фракції не відповідає іншим конституційним принципам. Члени парламенту представляють інтереси народу, а не політичної партії. Тому Комісія наполегливо рекомендувала

усунути з Конституції України пункт 6 частини другої ст. 81 та частину 6 ст. 81. Натомість треба гарантувати вільний та незалежний депутатський мандат[4].

Висновки. Нині в Україні певні елементи імперативного мандату (наприклад, інститут відкликання депутата) залишилися лише на місцевому рівні, що передбачено Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року [3].

Підводячи підсумки, потрібно зауважити, що імперативний мандат є складним правовим явищем, має свої елементи та структуру, переваги та недоліки. Попри це він не визнається сучасною конституційною доктриною в більшості демократичних державах, а можливість його застосування в інших країнах залежить від форми правового режиму (використовується здебільшого державами з авторитарним або тоталітарним режимами), виборчої системи (в більшості це держави з мажоритарною виборчою системою або пропорційною з відкритими списками), а також типу виборів (як правило елементи імперативного мандату функціонують на місцевому рівні) та ін.

Однак всупереч позиціям прихильників суто вільного або імперативного типу депутатського мандату потрібно вказати, що в більшості сучасних демократичних державах мандат має як імперативні (це знаходить своє відображення у голосуванні виборців на минулих і наступних виборах, в діяльності парламентаря протягом строку його повноважень, яка може включати зустріч із виборцями, розгляд їх скарг, заяв і пропозицій, внесення законопроектів в порядку законодавчої ініціативи та ін.), так і диспозитивні якості (депутат відносно вільний у взаємовідносинах зі своїм виборчим округом). Тому можемо у певній мірі погодитися з думкою про те, що мандат народного представника має змішану природу. У зв'язку з цим, як вірно вказує Н. Заяць [8, с. 21-22], розглядаючи проблематику взаємовідносин виборної особи з виборцями, необхідно зауважити, що традиційна класифікація депутатських мандатів потребує розширеного тлумачення.

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.
3. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/93-15>
4. Висновок Венеціанської Комісії щодо Закону про внесення змін до Конституції від 8 грудня 2004 року від 13 червня 2005 року № 339 /2005/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/about/text/venez_konst.html.
5. Арановский, К. В. Государственное право зарубежных стран: учеб. пособие / К. В. Арановский. - М. : ФОРУМ-ИНФРА-М, 1999. - 488 с.
6. Варлен М. В. Статус парламентария: теоретические проблемы: монографія / Варлен М.В. – М.: Проспект, 2013. – 192 с.
7. Данилов И. С. Мандат народного представителя: (Понятия и виды) / И.С. Данилов // Закон и право. - 2001. - 3. - С. 25-32.
8. Заяць Н. Інститут імперативного мандату в контексті пропорційної виборчої системи / Н. Заяць // Право України. - 2008. - 4. - С. 21-26.
9. Конституции зарубежных стран [Текст] : сборник / сост. В. И. Дубровин. - М. : Юрлитинформ, 2001. - 448 с.
10. Конституція Португалії від 2 квітня 1976 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf>
11. Лук'янов Д. В. Моделі представництва інтересів виборців у парламенті / Д.В. Лук'янов // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Вип. 11. - Х. : Право, 2006. - С. 208-214.
12. Радченко О. І. Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання: автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 Конституційне право. - К. : Б. в., 2005. - 19 с.
13. Речицький В. В. Роль громадськості в реформуванні Конституції України – питання політико-правового контексту / В.В. Речицький [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khp.org/index.php?id=1240328123>.
14. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре: Трактаты / Центр фундамент. социологии; Пер.с фр. А.Д.Хаютин; Коммент. В.С. Алексеев-Попов; Послесл. А.Ф.Филиппов. - М.: Канон-Пресс-Ц: Кучково поле, 1998. – 415 с.
15. Малько А. В., Синюков В. Н. Императивный мандат: прошлое и настоящее / А.В. Малько, В.Н. Синюков // Известия Высших учебных заведений. Правоведение. - 1992. - 2. - С. 12-22.
16. Панкевич І. Імперативізація парламентського мандату в Україні та інших європейських державах (порівняльно-правовий аналіз) / І. Панкевич // Вісник Львівського університету. Серія юрид. - 2010. - Вип. 50. - Львів. – С. 118–126.
17. Чепель О.Д. Представницький мандат парламентарів: основні тенденції розвитку / О.Д. Чепель //

Науковий вісник Чернівецького університету. - 2010. - Випуск 538. - Правознавство. – С. 53-57.

P. Romanyuk

IMPERATIVE MANDATE: SOME QUESTIONS OF CONSTITUTIONAL THEORY AND PRACTICE IN MODERN CONDITIONS

Article is devoted to the distinct issues of constitutional theory and practice relating to imperative mandate concept in contemporary conditions.

The aim of the article is to highlight the general theoretical ideas of imperative mandate concept in Ukraine and particular foreign states by analyzing the constitutional and legal thought and generalization of the experience of parliamentary activities.

In the article the question of choosing the optimal model of parliamentary mandate in Ukraine is raised. The problem is studied through the prism of the primary problems of democracy, regarding to the nature of parliamentarians and voters relations and communications.

The process of creating and developing of imperative mandate concept is clarified in this article, as well as the concept's fundamental elements are explored. The influence of imperative mandate doctrine on contemporary constitutional practice in Ukraine and foreign states is analyzed.

Keywords: *mandate, the imperative mandate, popular representation, representative system of democracy*