

Д. В. Лук'янов, кандидат юридичних наук,
начальник Управління планування та координації правових досліджень АПрН України

МОДЕЛІ ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ВИБОРЦІВ У ПАРЛАМЕНТІ

Ідея представництва інтересів населення парламентом, склад якого обирається всіма громадянами держави, існує вже декілька століть. Але досі не вирішеною однозначно є проблема взаємовідносин виборців з парламентарями.

Цю тематику, розробляли науковці, серед яких А. А. Безуглов, Є. Берк, І. С. Данилов, Ю. Б. Ключковський, А. В. Малько, Дж. Ст. Міль, Л. О. Нудненко, М. Прело, В. В. Пилін, В. Н. Сінюков, Б. А. Страшун, К. Хессе, В. М. Шаповал та ін.

Різні точки зору формуються навколо питання щодо взаємних прав та обов'язків виборців та депутатів, яких вони обирають. Поступово різні варіанти вирішення цієї проблеми згрупувалися навколо трьох можливих варіантів — імперативного, вільного або змішаного депутатського мандату.

Імперативний мандат виник історично першим. Його поява пов'язана з формуванням представницьких органів у феодалній Європі. Він виник з юридичного поняття цивільно-правового доручення, який був запозичений і став застосовуватися до публічно-правових відносин між виборцями та депутатами.

Імперативний мандат характеризується певними рисами: депутат є представником виборців конкретного округу, від якого він обирається, а не всього народу; депутат несе юридичну відповідальність перед своїми виборцями; виборці мають право давати депутату накази, які він зобов'язаний виконувати; виборців мають права відкликання депутата.

Світовий досвід ХХ ст. дозволяє зробити висновок, що імперативний мандат властивий «соціалістичним» країнам із тоталітарним державним режимом. Цей мандат законодавчо закріплений у КНР (ст. 77 Конституції КНР), Кубі (ст. 83 Конституції Куби), колишньому СРСР (статті 103, 107 Конституції СРСР).

Практика застосування імперативного мандату виявила його численні недоліки. Так, інститут відкликання депутата виборцями перетворився на метод боротьби певних кіл з неугодами депутатами. Б. А. Страшун узагальнює ці недоліки та робить висновок: «Імперативний мандат не відповідає системному баченню суспільства, він виходить із сприйняття суспільства, як простої суми його складових частин, а не як цілого з його особливими якостями і інтересами»¹.

Вільний мандат виникає дещо пізніше. Вперше він отримав законодавче закріплення у Конституції Франції 1791 р. Вільний мандат характеризується такими рисами: депутат є представником всього народу, а не виборців конкретного округу, від котрого він обирався; виборці не мають право давати депутату обов'язкові для нього накази; у своїй діяльності депутат керується лише законодавством та своєю совістю; депутат не несе юридичну відповідальність перед своїми виборцями; відсутність у виборців права відзиву депутата.

Практично в усіх демократичних державах наявність у депутата вільного мандату закріплена на конституційному рівні. Стаття 27 Конституції Французької Республіки закріплює: «будь який імперативний мандат є недійсним»². Конституція Італійської Республіки (ст. 67) встановлює «кожен член парламенту представляє націю і виконує свої функції без зобов'язального мандату»³.

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных: В 4 т. / Отв. ред. Б. А. Страшун. — М.: БЕК, 1995. — Т. 1–2. — 778 с.

² Конституция Французской Республики // Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М.: Норма, 2001. — Т. 3. — С. 417.

³ Конституция Итальянской Республики // Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. — Т. 2. — С. 115.

Стаття 38 Основного Закону ФРН оголошує, що депутати «є представниками всього народу, не зв'язані наказами або вказівками і підкоряються тільки своїй совісті»¹. Конституція Португальської Республіки (ст. 152) встановлює «депутати представляють всю країну, а не округи, в яких вони обрані»².

Еволюція виборчих систем у ХХ ст. спричинила зміну класичних поглядів на депутатський мандат. Французький конституціоналіст М Прело запропонував для визначення нового зв'язку між депутатом та виборцями термін «напівпредставницький режим»³.

У російській науковій літературі останнім часом використовується термін «напіввільний мандат», який запропонував суддя Конституційного Суду РФ Н. В. Вітрук⁴. Його ознаками є: відсутність наказів виборців, роль яких виконує передвиборча програма кандидата в депутати; наявність тісних зв'язків депутатів з виборцями, які втілюються в регулярних зустрічах та звітах; можливість відкликання виборцями депутата, який не виправдав довіри⁵. Аналіз законодавства Російської Федерації дозволяє дійти висновку, що в більшості її суб'єктів застосовується саме напіввільний мандат.

Ситуація зі статусом мандата була відносно простою до того часу, поки депутати обиралися лише від територіальних округів, та кардинально змінилася із запровадженням виборів від політичних партій в межах мажоритарно-пропорційної або цілком пропорційної системи. Постало питання співвідношення вільного мандата з партійним мандатом. К. Хессе пише: «Вільний мандат

¹ Основной Закон ФРГ // Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – Т. 1. – С. 593.

² Конституция Португальской Республики // Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – Т. 2. – С. 739.

³ Прело М. Конституционное право Франции / Пер. с франц. Ф. А. Кублицкого. / Под. ред. А. З. Манфреда. – М.: Изд-во иностр. лит., 1957. – 671 с.

⁴ Див.: Особое мнение по делу о конституционности закона Московской области «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» от 28 апреля 1995 г. // Российская газета. – 1997. – 15 января.

⁵ Див.: Нудненко Л. А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – С. 92.

вступає у непереборне протиріччя з дійсністю сучасної партійної держави»¹.

Це протиріччя полягає в тому, що в межах пропорційної системи, де основним суб'єктом виборів стають політичні партії, а не окремі індивіди, депутати стають цілком залежними від своєї партії. Тільки партії мають право висувати кандидатів у депутати, вони ведуть широку агітаційну кампанію на їх підтримку, громадяни голосують значною мірою не за певних осіб, а за ту чи іншу політичну партію, за її програму та ідеологію. Все це покладає на обраного депутата певні обов'язки перед своєю партією: дотримуватися передвиборної програми партії та її ідеології, голосувати за пропозиції, які пропонує партія, дотримуватися партійної дисципліни та інші. Відмова депутата виконувати ці обов'язки може спричинити для нього певні заходи впливу з боку партії: виключення з фракції та партії, не включення його в передвиборчий список партії на наступних виборах та інші заходи, які заважатимуть йому бути обраним на наступних виборах до парламенту. Але всі ці заходи є політичними за своєю суттю, тому постає питання, чи повинна політична партія мати право юридичного впливу на депутата? Чи повинен депутат, обраний за партійними списками, втрачати свій мандат в разі виключення або добровільного виходу з партії? Якщо припустити втрату депутатського мандата в разі припинення членства в партії, то можна говорити про наявність так званого «партійного імперативного мандата». На наш погляд, це суперечить суті вільного депутатського мандата, який не передбачає заходів юридичного впливу на депутата під час виконання ним своїх обов'язків.

Тому в законодавство України поряд з прямим закріпленням вільного депутатського мандата повинні бути внесені норми, які враховували б його особливості відносно депутатів, обраних по партійних списках, та гарантували його реалізацію у відносинах депутата зі своєю фракцією та партією.

У Конституції України питання депутатського мандата прямо не вирішено, але окремі статті дозволяють зробити висновок, що законодавець виходив з наявності у народних депутатів України

¹ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. – М.: Юрид. лит., 1981. – 368 с.

вільного мандата. Так, ст. 81 Конституції не передбачає серед підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України такої підстави, як відкликання його виборцями.

Але поточне законодавство тривалий час прямо закріплювало імперативний депутатський мандат та досі є суперечливим у вирішенні цього питання. Перша редакція Закону України «Про статус народного депутата України» (ст. 7) встановлювала: «Депутат відповідальний перед виборцями свого округу і їм підзвітний. Депутат, який не виправдав довір'я виборців, може бути відкликано ними на підставах і в порядку, встановлених законом»¹.

Пізніше ця норма змінювалася на більш м'яке формулювання та має зараз такий вигляд: «Народні депутати, обрані в одномандатних виборчих округах, зобов'язані підтримувати зв'язок з виборцями своїх округів. Народні депутати, обрані в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, здійснюють зв'язок з виборцями, які мешкають на території України, у порядку персонального представництва, визначеному депутатськими фракціями (групами) Верховної Ради України відповідно до закону. Народний депутат відповідно до закону розглядає звернення виборців, а також від підприємств, установ, організацій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, вживає заходів для реалізації їх пропозицій і законних вимог, інформує виборців про свою депутатську діяльність під час особистих зустрічей з ними та через засоби масової інформації. Народний депутат відповідальний за свою депутатську діяльність перед Українським народом як уповноважений ним представник у Верховній Раді України»².

З 1995 р. діяв Закон України «Про відкликання народного депутата України», який встановлював підстави та процедуру відкликання депутата виборцями. Ці законодавчі норми було відмінено у 2001 р.³

Регламент Верховної Ради України (ст. 4.2.1.) досі посилається на імперативний характер депутатського мандата — «Принци-

¹ Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

² Офіційний вісник України. – 2001. – № 31. – Ст. 1382.

³ Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 42. – Ст. 212.

пи функціонування депутатської групи (фракції) не можуть порушувати імперативного характеру депутатського мандата»¹.

Норми, які посилаються на існування імперативного мандату, на наш погляд, повинні бути остаточно скасовані, як такі, що не відповідають основам демократичного устрою держави.

Визначення з моделлю представництва ще більше ускладнилося з прийняттям Верховною Радою України 8 грудня 2004 р. Закону України «Про внесення змін до Конституції України». Стаття 81 нової редакції Конституції закріпила норми, відповідно до яких повноваження народного депутата України припиняються достроково в разі: невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції. У разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення².

До цих норм було висловлено зауваження з боку Європейської комісії за демократію через право Парламентської асамблеї Ради Європи (Венеціанською комісією). Комісія зазначила, що ідея мати такі положення в конституції полягає ймовірно у сприянні стабільності та ефективності керуючої партії або блоку в умовах, коли фрагментація парламентських блоків становить проблему, але це також матиме ефект послаблення самої Верховної Ради, перешкоджаючи вільному та незалежному мандату народних депутатів, які неминуче не будуть довго перебувати у становищі дотримання своїх принципів і в той же час залишатися членом Парламенту. Запропонована процедура також надасть партіям повноваження анулювати виборчі результати. У цьому відношенні Комісія нагадала про свій висновок щодо проекту

¹ Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 35. – Ст. 338.

² Голос України. – 2004. – 8 грудня.

української конституційної реформи (2001 р.), у якому наголошується, що пов'язання «мандата народного депутата щодо членства у парламентській фракції або блоку порушує незалежність депутатів та може бути неконституційним, беручи до уваги, що члени Парламенту представляють народ, а не партії». Більше того, така норма «ставить парламентський блок або групу у певному значенні вище електорату, який (...) не може індивідуально анулювати парламентський мандат, отриманий внаслідок виборів». Отже, Комісія настійно рекомендувала вилучити ці положення з проекту¹.

Таким чином, в Україні до цього часу не сформована чітка та послідовна система представництва інтересів народу у Парламенті, яка відповідала б європейським стандартам. Законодавство закріплює елементи абсолютно різних систем мандата, що є неприпустимим. На наш погляд, необхідно на законодавчому рівні закріпити наявність вільного мандата у депутатів Парламенту, без будь яких винятків.

¹ Висновок щодо трьох проектів законів про внесення змін до Конституції України: прийнятий Венеціанською комісією на 57-му пленарному засіданні 12–13 грудня 2003 р. // Конституційна реформа: експертний аналіз. – Х.: Фоліо, 2004. – С. 33–34.

І. Ю. Стрельникова, аспірантка кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Розбудова зовнішньополітичного відомства УСРР у 1917–1923 роках

Одним із основних напрямків діяльності будь-якої держави є сфера її зовнішніх зносин. Від того, яку зовнішню політику провадить держава, залежить її співіснування з іншими державами, а іноді й саме її існування.

Дипломатичній діяльності в Україні приділялася значна увага ще з часів Київської Русі. Про великий політичний і дипломатичний хист Богдана Хмельницького свідчать його зовнішньополітичні наміри. Активну дипломатичну діяльність по створенню антимосковської коаліції держав з метою захисту української незалежності провадив гетьман Пилип Орлик. Однак після скасування у 1764 р. російським урядом української автономії майже півтора століття Україна існувала без ознак державності, а тому і не мала можливості провадити власну зовнішню політику.

Тільки після Лютневої революції, яка скасувала монархію в Росії, розпочались активні процеси розбудови української державності. Причому своєрідністю державного будівництва в Україні в 1917–1922 рр. стало виникнення двох напрямків у державотворенні: національно-демократичного (Центральна Рада, Гетьманат, Директорія, ЗУНР) і радянського (Українська Радянська Республіка).