

**Ю. А. Немченко,**

канд. істор. наук, доц.

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова

кафедра історії та світової політики

к. 41, Французький бул. 24/26, м. Одеса-58

65058, Україна, 68-54-61

## ХАРАКТЕР ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО МАНДАТУ У ВИБОРЧІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

В теорії конституціоналізму існує два підходи щодо визначення характеру представницького мандату — імперативний та вільний мандат. Його характер залежить від того, за якою виборчою системою формуються представницькі органи. Сучасна наука конституційного права та конституційна практика більшості країн обґрунтовують та закріплюють вільний депутатський мандат. Він найповніше виражає ідею народного суверенітету. Надає діяльності депутатів загальнонаціонального характеру і не дає звести її до рівня роботи уповноважених з місцевих справ.

**Ключові слова:** імперативний мандат, вільний мандат, народний суверенітет, пропорційна виборча система, політична партія.

У зв'язку зі внесенням 8 грудня 2004 року до ст. 81 Конституції України доповнень, що передбачають дострокове припинення повноважень у разі невходження народного депутата, обраного від політичної партії (блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (блоку політичних партій) або виходу народного депутата України зі складу такої фракції, висловлюється думка про нівелювання принципу вільного депутатського мандату і відновлення в Україні принципу імперативного мандату [1, с. 25], хоча таке трактування не узгоджується з теорією конституціоналізму.

На сьогодні в теорії конституціоналізму існує тільки два підходи до визначення характеру представницького мандату — імперативний або вільний. Відмінності між ними засвідчують різні за юридичними наслідками взаємовідносини між обраним представником, з одного боку, і виборцями — з іншого. Але протягом всієї історії існування представницького мандату його сутність змінювалась відповідно до соціально-економічних та політичних умов того чи іншого періоду розвитку конституціоналізму. Тому треба чітко визначити, які ознаки відповідають цим поняттям сьогодні і який за характером мандат мають народні депутати України.

Необхідність визначення змісту депутатського мандату пов'язана також з таким доповненням, як формування постійно діючої парламентської більшості. Практика діяльності Верховної Ради після набрання чинності цих змін показує, що народні депутати виходячи з більшості, або голосуючи проти своєї фракції не завжди тільки за своїми політичними переконан-

нями, посилаються саме на вільний депутатський мандат, який, мовляв, і дає їм право це робити.

Проблема визначення характеру представницького мандату стала предметом дослідження з моменту виникнення представницьких органів. Особливу увагу вона привернула в період становлення конституціоналізму у зв'язку з поширенням теорії народного суверенітету, яка вимагала теоретичного обґрунтування вільного характеру представницького мандату на противагу імперативному (Ш. Монтеск'є, Е. Сійєс, Е. Брук, У. Блекстон). В кінці XIX–XX ст. ст. з упровадженням пропорційної виборчої системи західні конституціоналісти досліджують характер представницького мандату в пропорційній виборчій системі (Л. Дюгі, М. Прело, К. Хессе).

В радянській історіографії ця проблема ґрунтовно не досліджувалась оскільки вважалось і конституційно закріплювалось, що депутат повинен мати імперативний мандат. І тільки після розпаду СРСР в українській історіографії починає ґрунтовно досліджуватись ця проблема. Особливо вагомий внесок у розробку цієї проблеми зробив В. М. Шаповал [2]. Певну увагу їй приділили і автори підручників з конституційного права в Україні і в Росії [3]. З'явилися перші спеціальні дослідження [1]. Але сказане вище щодо конституційної реформи в Україні вимагає більш ретельного вивчення цієї проблеми.

Як і будь-яке явище, інститут представницького мандату має свою історію, яка дає можливість прослідкувати його еволюцію з моменту виникнення і з'ясувати, що він являє собою сьогодні. Його виникнення пов'язане з виникненням представницьких органів влади.

У період раннього середньовіччя в низці європейських монархій були створені владні інституції, до складу яких, окрім самого монарха, входили феодалні сеньйори, що представляли лише самих себе, тобто чіткого представницького характеру не мали. Саме ці інституції в багатьох випадках відіграли роль зародку станово-представницьких установ, організація і діяльність яких ґрунтувалися на визнанні поділу суспільства на стани.

Станове представництво (представництво від третього стану) було суттєво відмінним від сучасного виборного представництва. Ці відмінності стосувалися передусім природи представництва: між виборцями та обраними членами станово-представницької установи встановлювалися зв'язки, порівнювані з тими, що виникають у цивільно-правовому договорі доручення. Відомо, що слово “мандат” (лат. *mandatum*) у буквальному перекладі означає доручення.

У Франції в середині XVI ст. було встановлено досить чіткий порядок формування станово-представницьких установ. Мешканці кожного села обирали одного або двох делегатів і вручали їм накази, які за своєю суттю були місцевими скаргами і пропозиціями. Депутат видавав розписку про те, що за певних умов погоджується прийняти обов'язки представника і виконувати доручення, а виборці мали компенсувати його витрати на представництво. Депутат повинен був звітувати виборцям про виконання доручення. Якщо виборці вважали виконання доручення незадовільним, вони могли відкликати депутата [4, с. 366].

У феодальній Англії представництво також мало цивільно-правові риси. Від своїх виборців депутати одержували інструкції, які були обов'язковими для виконання. Роль таких інструкцій найчастіше виконувала відповідна петиція. Були запроваджені в практику звертання депутатів до своїх виборців за додатковими інструкціями. Траплялися випадки, коли виборці відмовлялися сплачувати своїм парламентським представникам винагороду, посилаючись на те, що депутати несумлінно виконували доручення [5, с. 16].

Аналогічні або подібні правила щодо взаємозв'язків між виборцями і обраними членами станово-представницьких установ були запроваджені у багатьох країнах феодальної Європи.

Отже, за своїм характером мандат виборного депутата станово-представницьких установ був імперативним мандатом. Імперативний характер цього мандату означав, що, по-перше, депутат репрезентує тільки своїх виборців і має суворо виконувати їхні доручення, і, по-друге, виборці мають право достроково його відкликати, якщо вважають, що він їхні доручення не виконує.

В передреволюційні та перші революційні роки у Франції було висунуто і обґрунтовано ідеї народного суверенітету, які певною мірою стосувались і ідей народного представництва. Засновник теорії народного суверенітету Жан-Жак Руссо вважав, що суверенітет є неподільним, невідчужуваним і належить народу в цілому. Спільна воля народу не може представлятись, передавати можна тільки владу, а не спільну волю (суверенітет). Звідси він робить висновок: "Отже, депутати народу не є і не можуть бути його представниками, вони лише його уповноважені" [6, с. 222]. Народ делегує депутатам владу, але при цьому вони, приймаючи закони, діють відповідно до волі всього народу. Кожен громадянин має частку в тому мандаті, який виборці надають своєму депутату. Звідси впливає імперативний характер депутатського мандату з його найважливішими ознаками: пов'язаність депутата волею своїх виборців (накази виборців) і відкликання депутата виборцями.

Такі погляди Ж.-Ж. Руссо мали в цілому прогресивний характер. Однак можливість їх практичної реалізації була дуже проблематичною, оскільки звернення депутата до своїх виборців із кожного питання, яке обговорюється парламентом, внаслідок лише суто технічних проблем, не кажучи про те, що прийняття рішень у парламенті стало б неможливим: парламентарі не мали б права прийти до компромісу. Але навіть якщо розуміти імперативний мандат менш жорстко, а саме як обов'язок парламентаря дотримуватись волі своїх виборців, коли вона прямо виражена, при свободі дій в інших випадках, то і при такому розумінні конструкція викликає принципові сумніви: якщо депутат вважає виражену волю своїх виборців, як таку, що суперечить національним інтересам, він зобов'язаний виконувати її або подавати у відставку, або бути відкликаним.

Навіть у Конституції СРСР 1977 року, незважаючи на закріплення в частині другій ст. 107 можливості відкликання виборцями депутата, який не виправдав їхньої довіри, в частині третій ст. 103 на перше місце

були поставлені загальнодержавні інтереси (ними він повинен був “керуватись”, а потреби населення свого округу тільки “враховувати”. Тоталітарний режим, не зважаючи ні на які теорії, не міг поставити приватні інтереси вище спільних, під якими мались на увазі інтереси правлячої олігархії.

Тому імперативний мандат у нових соціально-політичних умовах не відповідав системному баченню суспільства, оскільки виходив зі сприйняття суспільства лише як простої суми його складових частин, а не як цілого з його особливими якостями та інтересами [7, с. 461].

Опонентом Ж.-Ж. Руссо був Ш. Монтеск’є, який у своїх поглядах на представництво та його природу виходив зі вчення про розподіл влад. Він заявляв, що законодавча влада в умовах свободи повинна належати всьому народові. Але, зважаючи на те, що народ не може сам безпосередньо здійснювати державне управління, його слід здійснювати через представників. Ці думки він доповнював тим, що виступав проти вручення депутатам обов’язкових для них інструкцій виборців. Тим самим він практично заперечував імперативний мандат і робив крок до визнання вільного мандату.

Доводи Ш. Монтеск’є були підтримані і розвинені іншими авторами, а деякі з них пішли ще далі, доводячи, що виборці взагалі не мають права зв’язувати свободу своїх представників. В 1789–1791 рр., у Франції склалась теорія, відповідно до якої повністю відхилялась доктрина імперативного мандату і затверджувалась теорія видатного діяча французької революції абата Еммануїла Сійєса. Е. Сійєс стверджував: “Депутат є депутатом всієї нації; всі громадяни — його довірители;... Таким чином нема і не може бути для депутата наказового /імперативного. — Ю. Н. / мандату або навіть позитивного побажання, крім національного” [8, с. 416–417].

Коментуючи цю точку зору Е. Сійєса, Л. Дюгі зазначає, що якби депутат був уповноважений свого округу і пов’язаний отриманими від нього інструкціями, то один округ нав’язав би свою волю всьому колективному цілому, волю котрого повинен виражати депутат. “Отже, будь-яка інструкція, що видається округом депутату, є нікчемною і не має ніякого значення; і депутат ніскільки не пов’язаний обіцянкою про відставку, яку він дав би заздалегідь своїм виборцям. У цьому полягає заборона наказового /імперативного. — Ю. Н. / мандату” [8, с. 418].

Таким чином, Конституцією 1791 р. було підтверджено, що депутатів не слід розглядати як представників відповідних округів. Вони визначались як представники всього народу, котрим не можна давати ніяких доручень [8, с. 418]. Ці положення були закріплені і в Конституції Франції 1848 р. а також у конституціях інших держав кінця XIX ст. Тим самим було конституційно визнано вільний мандат парламентарів.

Майже через півстоліття після Л. Дюгі французький конституціоналіст Марсель Прело писав: “Волевиявлення виборця обмежується вибором тої чи іншої особи і не має ніякого впливу на положення обраного. Воно визначається тільки конституцією і законами... Обрана особа, яка безпосередньо і вільно творить волю нації, має повну незалежність” [9, с. 436].

М. Прело дав основні ознаки вільного депутатського мандату:

1) мандат є загальним (тобто хоча депутати і можуть обиратися по виборчих округах, вони представляють усю націю);

2) мандат — не імперативний, а факультативний (його здійснення вільне від примусу, депутат не зобов'язаний робити щось конкретне, зокрема брати участь у парламентських засіданнях, не зобов'язаний враховувати думку своїх виборців);

3) мандат не підлягає відкликанню;

4) мандат за його здійснення не потребує схвалення дій мандатарія (презумпція відповідності волі депутатів волі народу не підлягає запереченню) [9, с. 437–439].

До цього ми розглядали характер депутатського мандату в умовах мажоритарної виборчої системи, яка була історично першою, але в умовах, коли вибори стали опосередковуватись політичними партіями, вона стає неефективною, тобто більшість мандатів може отримати партія, яку підтримує меншість виборців.

Розвиток парламентаризму призводить до створення у парламентах політичних об'єднань. Ще у XVIII ст. вони існували у Великобританії, а в середині XIX ст. почали існувати у деяких інших, найбільш розвинутих на той час країнах. Ці об'єднання були своєрідними політичними клубами, які діяли насамперед у парламенті. Вони не мали чіткої організації і не знали членства, але саме у зв'язку з їх діяльністю почали використовувати термін “політичні партії”.

Демократизація виборчого права спричинила збільшення виборчого корпусу і зумовила зміни в організації відповідних об'єднань, коригування форм і методів їх діяльності. На їх основі були створені реальні політичні партії. Водночас збільшення кількості виборців сприяло виникненню політичних партій і на позапарламентській основі. Їх завданням була перемога на парламентських і місцевих виборах, що перетворювало їх на засіб боротьби за владу.

Політичні партії стали засобом, за допомогою якого опосередковуються політичні наміри соціальних верств і груп. Вони були своєрідним каналом зв'язку між відповідними інтересами та їх практичною реалізацією через органи державної влади, в тому числі і парламент. Уже на початку XX ст. в багатьох європейських країнах політичні партії набули значущості і важливого елемента політичної системи суспільства. А визнанням цієї значущості було надання їм конституційного статусу. На законодавчому рівні політичні партії нерідко визнавались учасниками виборчого процесу, що відобразило запровадження в низці країн пропорційної виборчої системи.

Ідея пропорційної виборчої системи була обґрунтована Луї Сен-Жюстом ще в 1793 р., але почала застосовуватись лише наприкінці XIX століття саме у зв'язку із розвитком політичних партій, а також недоліками мажоритарної виборчої системи. Характеризуючи пропорційну систему як єдину, що може усунути недоліки мажоритарної системи, Л. Дюгі писав: “...повинно, щоб парламент складався з тих же елементів, що і нація, і щоб партії, існуючі в нації, знаходились в парламенті... Таким чином, не тільки пропорційне представництво не входить у протиріччя з принципом



національного суверенітету і представницьким мандатом, але воно є єдиною виборчою системою, яка йому повністю відповідає” [8, с. 517].

Теоретичне обґрунтування та конституційне закріплення пропорційної виборчої системи докорінно змінює і характер депутатського мандату. Він не втрачає своєї представницької сутності, але тепер представником в парламенті стає не окремий депутат, а політична партія в особі її фракції. Політичні партії виступають своєрідною “перехідною ланкою” від потреб і інтересів суспільства, які набувають значення політичних пріоритетів, до власне організації і здійснення державної влади. Саме вони покликані формувати політичні інтереси, впливати на розробку та здійснення державної політики.

Роль політичних партій у структурі сучасного суспільства полягає в тому, що вони являють собою первинні політичні інститути, є своєрідними посередниками між народом, котрий реалізує за їх допомогою повноваження єдиного джерела влади, і державою як спеціально створеним та відносно відокремленим інститутом публічної влади та управління в загальнонаціональному масштабі [10, с. 85].

В попередньому аналізі еволюції характеру депутатського мандату зазначалось, що з розвитком парламентаризму він все більше набуває ознак вільного. Чи стає він імперативним з упровадженням пропорційної виборчої системи, як вважають деякі автори [1, с. 24]. Все вищесказане говорить про те, що партія, як до цього і депутат, отримує мандат, який за своїми ознаками є вільним.

По-перше, цей мандат є загальним, оскільки партія представляє не тільки і не стільки своїх виборців, а все суспільство. Оскільки основною передумовою існування та діяльності політичних партій є політичний плюралізм, як стрижневий принцип конституціоналізму, це примушує кожну партію аналізувати різні соціальні інтереси, формулювати та відстоювати ці інтереси. Політична платформа тієї чи іншої партії не є тільки її власною платформою. Вона є однією з імовірних національних платформ, яку ця партія та її електорат вважають найбільш доцільною за певних соціально-політичних умов. Отримуючи представницький мандат, вона реалізує цю платформу в інтересах усього суспільства, а не тільки в інтересах своїх виборців.

По-друге, мандат не вимагає від партії, так само і від окремого депутата від партії, робити щось конкретне, не зобов’язує враховувати думку своїх виборців. Дійсно, виборець, голосуючи за ту чи іншу партію, обирає політичну платформу або напрямок діяльності цієї партії в парламенті. Парламент же, виходячи з принципів конституціоналізму, являє собою арену, на якій рівноправно стикаються всі існуючі в суспільстві інтереси, що репрезентуються політичними партіями або блоками партій. Кінцевою ж метою такого зіткнення є знаходження компромісу між цими інтересами і вироблення єдиної національної волі. Кінець кінцем національна воля не є сумою окремих політичних платформ або однією політичною платформою. Вона є результатом консенсусу між усіма політичними партіями, якого неможливо досягнути, суворо додержуючись тільки своєї програми, за яку голосували виборці.

Досягнення консенсусу не означає відмови від своєї політичної платформи. Навпаки, кожна партія намагається довести доцільність саме своєї програми для загальнонаціонального розвитку єдиним демократичним шляхом — через голосування. І тут важливе значення має партійна (фракційна) дисципліна, без якої жодна партія не зможе відстояти свою політичну платформу, оскільки ““парламентська демократія не може функціонувати, в жодному із її багатьох варіантів, якщо її не обслуговують парламентсько-пристосовані партії, тобто партії, які були усупільнені (через неспроможність, тривалість і за допомогою відповідних стимулів) у відносно пов’язані і дисципліновані організації.... дисципліновані партії є необхідною умовою для “працюючих” парламентських систем. У випадку недисциплінованих партій парламентські системи стають непрацюючими збірними системами” [11, с. 89–90]. Саме таку картину непрацюючої збірної системи ми спостерігаємо уже кілька років у Верховній Раді України.

Партійна ж дисципліна ні в якому разі не порушує принципу вільного мандата. В інтересах досягнення спільної політичної мети, депутат повинен діяти згідно з рішенням, прийнятим більшістю партійної фракції, до складу якої він вільно входить. Фракційна дисципліна є наслідком плюралістичної політичної структури сучасного суспільства, де здійснення спільних інтересів можливе лише фокусуванням їх у спільній акції.

По-третє, мандат не підлягає відкликанню. Партія отримує право діяти на свій розсуд у тих межах, які визначені кількістю мандатів, отриманих нею. Вона несе тільки політичну відповідальність (необрання на наступних виборах або зменшення кількості її мандатів, а відповідно і її можливості впливати на формування єдиної волі) у разі, якщо вона не втілить у політиці держави бодай однієї зі своїх програмних вимог, або її програма не дасть позитивних результатів. Позбавлення ж депутата, обраного від політичної партії, мандату у зв’язку із його невходженням або виходом з фракції цієї політичної партії, не робить цей мандат імперативним з двох причин: мандат належить не окремому депутату, а всій партії; імперативний характер депутатського мандату обумовлений особливим зв’язком депутата з виборцями, а не з політичними партіями та їх фракціями в парламенті.

Головним питанням про визначення статусу депутата парламенту є питання про характер його мандата. Історичний аналіз показує, що характер мандата змінювався на різних етапах розвитку парламентаризму від імперативного до вільного, як закономірний процес демократизації конституціоналізму та його основної ознаки — парламентаризму. З введенням пропорційної виборчої системи взагалі відпала можливість існування імперативного мандату, оскільки встановлюється зв’язок між виборцем і політичною партією, а не конкретним депутатом.

Конституція України 1996 р. із змінами від 8.12.2004 р. спеціально не визначає характер депутатського мандату, але за всіма ознаками він є вільним: закріплення загального принципу парламентаризму (ст. 75), відсутність дострокового відкликання депутата (ст. 81), складання присяги на вірність Україні та Українського народу (ст. 79), визначення юридичного титулу депутатів як “народний депутат України” (ст. 76) та ін. [12].

На сьогодні чітко визначені основні ознаки вільного депутатського мандату, які свідчать про його позитивні якості та переваги. Зокрема, такий мандат найповніше забезпечує можливість для депутатів вирішувати ті питання, котрі віднесені до компетенції вищого представницького органу. Він надає їхній діяльності політичного, загальнонаціонального характеру і не зводить її до рівня роботи уповноважених з місцевих справ.

## Література

1. Заяць Н. Інститут імперативного мандату в контексті пропорційної виборчої системи // *Право України*. — 2008. — №4.
2. Шаповал В. М. Зарубіжний парламентаризм. — К.: Основи, 1993. — 143 с., Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: Монографія. — К.: Юридична фірма “Салком”; Юрінком Інтер, 2005. — 560 с.
3. Конституційне право України: Підручник. — К.: Наукова думка, 1999. — 734 с.; Фрицький О. Ф. Конституційне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 536 с.; Кравченко В. В. Конституційне право України: Навчальний посібник. — К.: Атіка. 2006. — 568 с.; Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации. — М.: ИНФРА-М, 1966. — 512 с.; Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4-х томах. Том 1–2. / Отв. Ред. Б. А. Страшун. — М.: Издательство БЕК, 1995. — 778 с.
4. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: Монографія. — К.: Юридична фірма “Салком”; Юрінком Інтер, 2005. — 560 с.
5. Шаповал В. М. Зарубіжний парламентаризм. — К.: Основи, 1993. — 143 с.,
6. Руссо Ж.-Ж. Трактати. — М.: Наука, 1999. — 703 с.
7. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4-х томах. Том 1–2. / Отв. Ред. Б. А. Страшун. — М.: Издательство БЕК, 1995. — 778 с.
8. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. Репринтное воспроизведение издания 1908 года. — Одесса: Юридическая литература, 2005. — 957 с.
9. Прело, Марсель. Конституционное право Франции. — М.: Изд. иностр. лит., 1957. — 671 с.
10. Конституційно-правові засади становлення української державності / За ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. — Х., 2003. — 328 с.
11. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідж. структур, мотивів і результатів / Пер. з 2-го англ. вид. — К.: АртЕк, 2001. — 234 с.
12. Конституція України. — Одеса: Студія “Негоціант”, 2006.



**Ю. А. Немченко,**

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова  
кафедра истории и мировой политики  
к. 41, Французский бул., 24/26, г. Одесса-58, 65058, Украина

## **ХАРАКТЕР ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО МАНДАТА В ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ УКРАИНЫ**

### **Резюме**

В теории конституционализма существует два подхода относительно определения характера представительного мандата — императивный и свободный мандат. Его характер зависит от того, по какой избирательной системе формируется представительный орган. Современная наука конституционного права и конституционная практика большинства стран обосновывают и закрепляют свободный депутатский мандат. Он наиболее полно выражает идею народного суверенитета и придает деятельности депутатов общенациональный характер.

**Ключевые слова:** императивный мандат, свободный мандат, народный суверенитет, пропорциональная избирательная система, политическая партия.

**Y. F. Nemchenko,**

the chair of history and world politics ONU  
r. 41, French boulevard, 24/26 Odesa, 65058, Ukraine

## **THE CHARACTER OF REPRESENTATIVE MANDATE IN UKRAINE'S ELECTION SYSTEM**

### **Summary**

In the theory of constitutionalism there are two approaches to the definition of the character of representative mandate — imperative and free mandate. Its character depends on the election system according to which the representative organ is formed. In the most countries contemporary science of constitutional law and constitutional practice motivate and firmly establish free deputy mandate. It expresses fully the idea of national sovereignty and gives the nationwide character to the work of deputies.

**Key words:** imperative mandate, free mandate, national sovereignty, proportional election system, political party.