

УДК 342.5

ГЕНЕЗА ІНСТИТУТУ ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО МАНДАТУ В ЄВРОПЕЙСЬКІЙ МОДЕЛІ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

Юркевич Х.І., к. ю. н.,
доцент кафедри адміністративного, фінансового,
інформаційного та європейського публічного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

У статті досліджуються особливості генези інституту представницького мандата в європейській моделі конституціоналізму; автором наголошується на важливості осмислення змісту представницького мандата на різних етапах його історичного розвитку.

Ключові слова: представництво, представницький мандат, вільний мандат, імперативний мандат, політичні партії.

В статье исследуются особенности генезиса института представительского мандата в европейской модели конституционализма; автором отмечается важность понятия смысла представительского мандата на разных этапах его исторического развития.

Ключевые слова: представительство, представительский мандат, свободный мандат, императивный мандат, политические партии.

Yurkevych Kh.I. GENESIS OF THE INSTITUTE OF THE REPRESENTATIVE MANDATE IN THE EUROPEAN MODEL OF THE CONSTITUTIONALISM

In the article the features of the genesis of the institute of the representative mandate in the European model of the constitutionalism has been researched; an author has marked on importance of comprehension of the essence of the representative mandate on the different stages its historical development.

Key words: representation, representative mandate, free mandate, imperative mandate, political parties.

Вітчизняна система представницької влади має давні, тисячолітні корені. Відтак, відлік історії формування, становлення та розвитку інституту представницького мандата в Україні необхідно розпочинати з доби виникнення та функціонування перших представницьких органів влади, адже саме в цей період в українській політико-правовій думці зароджуються і формуються ідеї представництва народу в органах влади в контексті загальних уявлень про державу та право.

Зазначена наукова проблематика значною мірою привернула увагу науковців. Зокрема, висвітленню її актуальних аспектів приділяли увагу такі вчені, як С.А. Авак'ян, В.М. Єрмолаєв, О.Ю. Мороз, О.Г. Мурашин. Однак численні публікації, присвячені цій проблемі, не вичерпують актуальності аналізу генези інституту представницького мандата в європейській моделі конституціоналізму.

Як свідчить аналіз історичних джерел, зародження державно-правових доктрин народного представництва відбувалося ще в часи Давньоруської держави. Зокрема, влада князів Київської Русі спиралася на дорадчий орган – боярську раду та вічові народні збори [1]. Згодом боярська рада та віче як постійні органи діяли в Галицько-Волинській державі [2, с. 213–216]. Перебування у складі Великого князівства Литовського і Речі Посполитої збагатило Україну досвідом участі у їх станово-представницьких органах державної влади – у Пани-раді, сеймових зібраннях, Сенаті. Власне, набута тоді практика представництва народу в органах влади, на думку науковців, і посприяла розвитку народопривних традицій українського народу.

Більш зрілі ідеї української представницької традиції сягають часів козацького народопривства – Запорізької Січі, яке в силу поєднання інститутів прямої та представницької демократії стало одним із базових принципів українського державотворення. Щоправда, Генеральна

військова рада української козацької держави (Гетьманщини) [3, с. 19], будучи інститутом прямого народовладдя з елементами представництва, на думку дослідників, справжнім представницьким органом влади так і не стала [4]. Однак вважаємо, що характер її діяльності заклади основи представництва народу в органах влади.

На тлі загального розвитку держави та права особливим феноменом вітчизняного державотворення вважаються «Пакти і Конституції законів та вольностей війська Запорізького» – Конституція Пилипа Орлика 1710 року, яка передбачала унормування представництва генеральних рад на засадах загального виборчого права [1]. І незважаючи на те, що через несприятливі зовнішні та внутрішні обставини Конституція залишилася суто теоретичним надбанням вітчизняної політико-правової думки [4], закріплені нею положення сприяли формуванню розуміння загальнонародного представництва та представницького мандата в органах влади того часу.

Важливим етапом вітчизняної генези інституту представницького мандата є період так званої національної репрезентації українців у складі представницьких органів влади інших держав. Так, із середини XIX століття вплив на розвиток представницьких традицій в Україні справляла діяльність українських депутатів у парламентських установах Австрії та Австро-Угорщини. Демократизація виборчої системи 1907 року призвела до збільшення української репрезентації в рейхсраті, Галицькому і Буковинському сеймах. Окрім того, українське представництво у Державній думі Росії також сприяло вкоріненню в суспільну свідомість ідеї народного представництва [1].

Початок нового теоретичного осмислення та розробки ідей народного представництва в Україні припадає на другу половину XIX століття та пов'язується з діяльністю домінуючих на той



час ліберальної та демократичної течій народо-правства. Перші розглядали представництво як необхідний засіб захисту природних прав громадян; другі пропагували розширення участі народу в управлінні суспільством та відповідності складу репрезентації інтересам всього народу. В свою чергу, представники існуючого тоді руху «монархістів» наполягали на необхідності існування так званої національної аристократії як необхідного політичного інституту, здатного якнайкраще представляти, узгоджувати та захищати інтереси народу [4]. Таким чином, для періоду «національної репрезентації» характерним є розуміння представництва та представницького мандата як засобу відстоювання представником національних інтересів.

Подальший розвиток інституту представницького мандата тісно пов'язаний з процесом боротьби за українську державність – української національно-демократичної революції 1917–1920 років, створенням та функціонуванням владних представницьких структур Української Народної Республіки (УНР) та Західноукраїнської Народної Республіки (ЗУНР). І незважаючи на те, що представницькі органи кожної з республік (Українська Центральна Рада та Українська Національна Рада) створювалися в умовах неможливості проведення демократичних всенародних виборів і переважно представляли політичні партії та громадські організації, їх провідники наполегливо працювали над створенням сформованих на основі всенародного та рівного виборчого права парламентів [4].

За твердженнями науковців, через несприятливу міжнародну ситуацію і власні прорахунки у внутрішній та зовнішній політиці надто короткочасний період існування української державності у першій чверті ХХ століття не створив належних умов для утвердження та розвитку представницької системи. Проте в українській політико-правовій думці ідеї представницького правління розвивалися в руслі європейської демократичної традиції, що однозначно свідчило про безумовну орієнтацію на формування відносин демократичного представництва народу в органах влади [4]. Тому спроби реалізації ідей представницького правління на основі принципів загальнонаціонального представництва народу в органах влади в коротких часових проміжках державного відродження 1917–1920/23 та 1939–1944 років займають чільне місце у генезі інституту представницького мандата в Україні.

Свої особливості українська ідея представництва народу в органах влади мала і в Радянський період. Вибудувана система вищих представницьких органів (Всеукраїнські з'їзди Рад, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет та його Президії) зосереджувала у своїх руках формально широкі повноваження, однак на практиці фактично зводила нанівець принципи народовладдя та парламентаризму [1]. Ради всіх рівнів формувалися шляхом безальтернативних псевдовиборів, а існуючий принцип однопартійності перетворював їх у фіктивні органи, підпорядковані одній партії. Тому, як зазначають науковці, діюча в Україні радянська система влади, не була представницькою та виконувала суто «декоративну» функцію. Система всевладдя Рад була інституційним запереченням принципу поділу влади, а відносини представників з виборцями будувалися за принципом імпера-

тивного мандата з інститутами наказів виборців, звітування та відкликання представників [4].

Накази виборців, закріплені у доповіді про землю на Другому Всеросійському з'їзді Рад, до виборчої реформи 1936 року вносилися в нижчі представницькі органи [5, с. 232]. Згодом накази виборців були закріплені Основним Законом 1977 року, конституціями союзних республік та отримали розвиток у поточному законодавстві [6, с. 94–95]. Звітування перед виборцями були передбачені законами. Депутати зобов'язані були звітувати періодично, але не рідше одного разу на рік (народні депутати СРСР, союзних, автономних республік) або двох разів на рік (депутати місцевих рад). Звіт міг бути проведений також на вимогу виборців чи членів громадської організації, яка його обрала, в порядку, встановленому законами СРСР, союзної, автономної республіки [7, с. 263–273]. Відкликання представника стало одним із найважливіших принципів радянської виборчої системи і було закріплено в Конституції РСФСР 1918 року, однак законодавець довгий час не регламентував порядок його здійснення. Конституція СРСР 1936 року запровадила відкликання депутатів за рішенням більшості виборців округу, а 30 жовтня 1959 року було прийнято Закон СРСР «Про порядок відкликання депутата Верховної Ради СРСР», після чого аналогічні закони були прийняті для депутатів нижчих рівнів влади [8, с. 12–22]. Таким чином, народний представник розглядався як делегат виборців з обов'язком чіткого дотримання їх наказів та звітування під загрозою відкликання, а його мандат за усіма змістовними ознаками був імперативним.

Загальною тенденцією еволюції інституту представницького мандата в радянський період було поступове послаблення його імперативності. Зокрема, якщо у перші роки радянського будівництва депутат повинен був виконувати накази виборців, то згідно з Конституцією 1977 року він повинен був лише враховувати їх. При цьому процедура реалізації імперативного мандата в законодавстві була визначена досить рамково, що, як зазначають дослідники, ускладнювало її застосування [9].

Після розпаду Радянського Союзу новостворені держави отримали у спадок імперативний представницький мандат. Але формуючи власну систему представництва народу в органах влади, більшість з них, в тому числі Україна, стали на шлях запровадження вільного представницького мандата, що знайшло своє відображення у вітчизняному законодавстві.

Перший закон «Про зміни і доповнення до Конституції Української РСР», прийнятий 24 жовтня 1990 року, передбачав право політичних партій, громадських організацій та рухів через своїх представників, обраних до Рад народних депутатів, та в інших формах брати участь у розробці та здійсненні політики республіки, в управлінні державними і громадськими справами на основі їх програм і статутів відповідно до Конституції Української РСР і чинних законів [10]. Тим самим було закладено підвалини організації та функціонування влади в сучасній державі на демократичних засадах свободи, рівності, участі в політичному житті, взаємної відповідальності держави та особи, законності та правопорядку.

Процес інституціоналізації представницької системи України, розпочатий з проголошенням Незалежності України у 1991 році розмежуван-

ням законодавчої та виконавчої гілок влади, введенням поста Президента як глави держави, визначенням меж їх владних повноважень, зняттям цензових обмежень пасивного виборчого права і визначенням статусу депутата парламенту [4], відбувся в умовах дії імперативного мандата згідно з Законом України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року.

Завершальним етапом процесу становлення представницької системи стало прийняття 28 червня 1996 року Конституції України, яка, визначивши місце та функції представницьких інститутів у системі органів державної влади і місцевого самоврядування, замінила імперативний мандат народного депутата України на вільний. Щоправда, до 2001 року місцеві ради в цілому, сільські, селищні, міські голови підлягали відкликанню [11]. Більше того, в законодавстві України діяли колізійні норми Конституції України та статті 7 Закону України «Про статус народного депутата України» в редакції від 25 вересня 1997 року, частина друга якої передбачала відповідальність та підзвітність депутата перед виборцями свого округу, а частина третя містила положення про відкликання депутата у разі невиправдання ним довіри своїх виборців. Порядок відкликання регламентувався Законом України «Про відкликання народного депутата України» від 19 жовтня 1995 року [5, с. 233].

Наступним етапом генези інституту представницького мандата в Україні стало прийняття 22 березня 2001 року нової редакції Закону України «Про статус народного депутата України», норми якого не передбачали імперативного мандата та визнання Закону України «Про відкликання народного депутата України» таким, що втратив чинність. Проте період відносної визначеності представницького мандата тривав недовго і проблеми його реалізації не тільки не вичерпалися, а навіть поглибилися.

Широкий резонанс та занепокоєння експертів і громадськості викликала конституційна реформа 2004 року. Зокрема, 8 грудня 2004 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV, який містив положення про дострокове припинення повноважень народного депутата України. З моменту набуття чинності відповідних змін до Конституції України при збереженні незалежності депутата від виборців у відносини депутата з партією або блоком, за списком яких його обрано, включено елемент імперативності мандата [5]. Незважаючи на визнання Конституційним Судом України 7 вересня 2005 року зазначеного Закону таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України), окремі питання легітимності його положень зберігали актуальність до 2010 року [12]. Відтак, 27 грудня 2005 року Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права оприлюднила Висновок щодо дотримання конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України та щодо відповідності положень Закону загальним засадам Конституції України 1996 року і європейським стандартам, у якому звернула увагу на змістовні невідповідності конституційного проекту загальним засадам Конституції України та вимогам і стандартам сучасного європейського конституціоналізму [13]. Однак започаткований

Указом Президента України від 27 грудня 2007 року «Про Національну конституційну раду» суспільний діалог щодо форм та змісту удосконалення положень чинної Конституції України у квітні 2010 року перервано ліквідацією Національної конституційної ради.

Після численних перипетій Конституційний Суд України шляхом прийняття 30 вересня 2010 року та оприлюднення 1 жовтня 2010 року рішення у справі про дотримання процедури внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 року [14] визнав неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV і відновив дію Конституції України в редакції 1996 року, в тому числі в частині норм, що стосуються представницького мандата.

Період дії вільного представницького мандата тривав до початку 2014 року, коли на фоні безпрецедентної кризи владної вертикалі в політичному просторі України активізувалися пропозиції повернутися до Конституції 2004 року. Противники відповідного повернення висловлювали аргументи щодо недостатньо доброго прописання документа зразка десятирічної давності, суперечності цієї версії Конституції євроінтеграційним законам, недовісті такого вирішення гострих проблем суспільства і загрози нової кризи, недоцільності боротьби з авторитетом Основного Закону, а також складності обрання повністю легітимного шляху повернення до відповідної редакції Конституції України. Однак зважаючи на суспільну необхідність на відповідному етапі державотворення в Україні конституційних змін, 21 лютого 2014 року Верховна Рада України на революційній хвилі конституційною більшістю в 386 голосів прийняла за основу та в цілому проект Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» [15] і повернула дію Конституції України 2004 року, а наступного дня – Постанову «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII».

4 березня 2014 року Верховною Радою було створено Тимчасову спеціальну комісію з питань підготовки законопроекту про внесення подальших змін до Конституції України з метою зміни положень чинної Конституції України відповідно до загальноновизнаних стандартів європейського конституціоналізму. Таким чином було розпочато новий етап конституційного процесу в Україні, а відтак, і генези інституту представницького мандата.

Хронологічно генезу інституту представницького мандата в Україні поділено на чотири періоди: перший – IX – XVIII століття (формування доктрини представництва народу в органах влади); другий – XIX століття – 1917 рік («національно-репрезентативне» розуміння представницького мандата як засобу відстоювання національних інтересів); третій – 1917–1990 роки («соціально-класове» розуміння представницького мандата зі спробами реалізації ідей представницького правління 1917–1920/23 та 1939–1944 років); четвертий – від 1991 року (новітній «національно-державний» розвиток представницької системи) з етапами: 24 серпня 1991 року – 28 червня 1996 року (визначення місця представницьких органів у державно-правовому механізмі); 28 червня 1996 року – 22 березня



2001 року (завершення інституціоналізації представницької системи); 22 березня 2001 року – 8 грудня 2004 року (втрата чинності колізійних законів); 8 грудня 2004 року – 1 жовтня 2010 року (внесення змін до Конституції); 1 жовтня 2010 року – 21 лютого 2014 року (визнання відповідних змін неконституційними); з 21 лютого 2014 року (відновлення положень Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 року) по теперішній час.

Загальною тенденцією генези вітчизняного інституту представницького мандата визначено утвердження ідеї, що народний представник є представником усієї нації, повноправним членом представницького органу. Відбиваючи характер представництва народу в органах влади, організації влади в цілому та загальнонародську сутність держави як результат закономірного процесу демократизації суспільства, зміст інституту представницького мандата в Україні полягає у представленні народним представником загальних інтересів народу як єдиного джерела влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Єрмолаєв В.М. Вищі представницькі органи влади в Україні (історико-правове дослідження) : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія держави і права; історія держави і права; історія політичних та правових вчень» / В.М. Єрмолаєв. – Х., 2006. – 40 с.
2. Галицько-Волинська держава (1199–1349 роки) : [монографія] / [В.С. Кульчицький, Б.Й. Тищик, І.Й. Бойко]. – Львів, 2005. – 280 с.
3. Бойко І.Й. Держава і право Гетьманщини : [навчальний посібник для студентів вищих та середніх спеціальних юридичних навчальних закладів і факультетів] / І.Й. Бойко. – Львів : Світ, 2000. – 120 с.
4. Мороз О.Ю. Представницькі інститути влади в Україні: історичні традиції та сучасний розвиток : дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / О.Ю. Мороз. – Л., 2001. – 179 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrdissers.info/disser_85601.html.
5. Александров О.А. Типи депутатського мандату / О.А. Александров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://h.ua/story/1027>.
6. Мурашин О.Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі / О.Г. Мурашин. – К. : Знання, 1999. – 185 с.
7. Авакьян С.А. Депутат: статус и деятельность / С.А. Авакьян. – М. : Политиздат, 1991. – 287 с.
8. Малько А.В. Императивный мандат: прошлое и настоящее / А.В. Малько, В.Н. Синюков // Правоведение. – 1992. – № 2. – С. 12–22. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lawcanal.ru/html.acti.static.actii.tgp.html>.
9. Природа представницького мандату: українська практика та зарубіжний досвід : тези виступів учасників Засідання Експертного клубу Журналу «Часопис «ПАРЛАМЕНТ» на тему «Реформування конституційного ладу в Україні. Представницький мандат народного депутата України» (6 лютого 2009 року, м. Київ). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.parlament.org.ua/upload/docs/ThesisCR.pdf>.
10. Кислий П.С. Народний депутат України: представник влади народу / П.С. Кислий, Е.Р. Рахімкулов. – К. : К.І.С., 2002. – 98 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pdp.org.ua/books/439--2002>.
11. Юрійчук Є.Г. Інститут відкликання та демократизація українського суспільства / Є.Г. Юрійчук // Політична наука в Україні: стан і перспективи : матеріали всеукраїнської наукової конференції (Львів, 10–11 травня 2007 року) / [укл. М.О. Поліщук, Л.Д. Скочиляс, Л.І. Угрин]. – Львів, 2008. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://postua.info/yurijchuk.htm>.
12. Природа представницького мандату: українська практика та зарубіжний досвід : тези виступів учасників Засідання Експертного клубу Журналу «Часопис «ПАРЛАМЕНТ» на тему «Реформування конституційного ладу в Україні. Представницький мандат народного депутата України» (6 лютого 2009 року, м. Київ). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.parlament.org.ua/upload/docs/ThesisCR.pdf>.
13. Висновок щодо дотримання вимог конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 року шляхом ухвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року №2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 року і європейським стандартам. (Ухвалено на третьому пленарному засіданні Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права 27 грудня 2005 року). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/6933>.
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року №2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 року №20-рп/2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/v020p710-10>.
15. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21 лютого 2014 року № 742-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 11. – Ст. 143. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/742-18>.