

ВІЛЬНИЙ ПРЕДСТАВНИЦЬКИЙ МАНДАТ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Одним із основних завдань сучасної правової держави є забезпечення представництва народу в органах влади. Ефективне виконання цього завдання, серед інших питань, вимагає вирішення проблеми представницького мандата в органах державної влади, зокрема чіткого визначення ступеня залежності представника та міри його відповідальності за свою діяльність. Орієнтація суспільства на демократичні цінності народовладдя, диктуючи нові умови державотворення, вимагає акценту на принципі свободи народного представника та його мандата, а відтак, і детального аналізу одного із типів представницького мандата — вільного мандата. У зв'язку з цим, науковий інтерес до проблеми вільного представницького мандата є закономірним та обґрунтованим. Зазначена проблематика неодноразово привертала увагу вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема Л. Дюгі, Г. Еллінека, М. Лазаревського, М. Прело, Ю. Тодики, Б. Чичеріна, проте, поєднуючи в собі як теоретичну, так і практичну складову, беззаперечно залишається актуальною дотепер.

Метою статті є дослідження вільного представницького мандата, зокрема аналіз визначень і тлумачень поняття вільного мандата, виокремлення його сутнісних ознак, з'ясування змісту та особливостей його реалізації на практиці з метою визначення доцільності використання в умовах сучасного суспільства.

Серед усього різноманіття наукових позицій щодо визначення поняття вільного представницького мандата у юридичній літературі найбільш поширеним є трактування його в контексті відносин депутата та парламенту як органу державної влади з делегованими повноваженнями на здійснення суверенітету від імені всієї нації [4]. Зокрема вільний («незв'язаний») представницький мандат визначається як повноваження, які юридично не пов'язують обрану до законодавчого органу (парламенту) особу з виборцями того виборчого округу, де її обрано депутатом. Володіючи вільним мандатом, депутат парламенту є представником усього народу і саме тому не залежить від волі конкретних виборців; у своїй діяльності він керується лише конституцією та власним сумлінням і повинен враховувати інтереси суспільства загалом; визнається презумпція відповідності волі депутата волі народу [10, с. 475-476].

Характеризуючи вільний представницький мандат, Б. Чичерін зазначав, що на повіреного покладається не виконання приватної волі, а обговорення і вирішення загальних справ; він керується не стільки вигодами виборців, скільки користю держави. Представник діє абсолютно незалежно від виборців, будучи іноді зобов'язаним чинити всупереч їхній волі та інтересам, оскільки приватні бажання можуть суперечити загальному благу [12]. Більше того, на думку Ж.-А. Кондорсе, обрання є не делегуванням повноважень, а вказівкою можливості, тому уповноважений народу повинен зробити все, що вважає доцільним для його істинних інтересів. Народ посилає представника не для підтримання його думки, а для висловлення своєї; він довіряє не тільки його наполегливості, а й просвітленню, і абсолютна незалежність його думки є одним із обов'язків щодо народу [4]. Власне, таким чином у науковій літературі здебільшого і визначається формула вільного представницького мандата.

Що ж стосується розуміння змісту та сутності вільного мандата, то, більшість науковців виходить із розуміння цієї категорії як прямої протилежності імперативному мандату, і для їх розкриття достатньо вказати на повну чи часткову відсутність елементів останнього, адже при вільному мандаті представник репрезентує у відповідному органі не конкретних виборців, а народ держави, населення, територію в цілому [5, с. 133-136]. Щоправда, у літературі можна зустріти більш деталізовані визначення. Так, зазначається, що завданням парламентаря не може бути захист інтересів прошарку, класу чи місцевості, загальнонаціональний парламент стає постійно діючим органом, а обрані депутати набувають статусу професійних політиків. Отже, представник повинен діяти на підставі власних міркувань в інтересах

усього народу. Передбачаючи можливість неспівпадіння загальнонародних та місцевих інтересів, вільний мандат містить необхідність надання переваги загальним інтересам. Не існує можливості відкликання представника, а відповідальність за свою діяльність він несе не перед виборцями свого округу, а перед народом в цілому [11, с. 180]. Відтак, вільний представницький мандат забороняє здійснювати на представника тиск під загрозою відповідальності; будь-яка обіцянка представника не має юридично зобов'язуючого значення і може вважатися лише моральним зобов'язанням [2, с. 434].

Таким чином, поняття вільного представницького мандата тісно пов'язане з розумінням сутності самого представництва народу в органах влади. Зокрема, І. Данилов зазначає, що при вільному представницькому мандаті альтернативою принципу територіального представництва виступає національне представництво, яке несе в собі ідею політичного представництва народу (йому за конституцією і належить суверенітет). Окрім того, він заперечує жорсткий зв'язок з виборцями та їх контроль за діяльністю представника (він стає провідником місцевих інтересів, розглядаючи їх крізь призму інтересів загальнонаціональних) [4].

Виокремлюючи основне у змісті вільного мандата, його дослідники, в основному, акцентують на тому, що депутати парламенту вважаються представниками всієї нації, а не тих виборчих округів, від яких вони обрані; їх незалежність виявляється у відсутності процедури відкликання, і мандат не носить імперативного характеру [1, с. 105]. Більш чітко основні риси вільного представницького мандата сформульовані у теорії М. Прело, зокрема його загальність, неімперативність, неможливість відкликання та відсутність потреби у схваленні дій мандатарія. Так, загальність мандата виявляється у тому, що хоча представники і обираються в окремих виборчих округах, але кожен із них представляє націю в цілому. Окрім того, мандат — не імперативний (виконання його факультативне, а здійснення вільне від примусу); мандат не підлягає відкликанню (як з боку мандатарія, так і персональному чи колективному відкликанню); мандат при його здійсненні не потребує схвалення дій мандатарія (презумпція відповідності волі обраного волі нації не підлягає оскарженню) [9, с. 437-439]. Відтак, сутнісними ознаками вільного мандата можна вважати: 1) представлення представником інтересів усього народу, а не його виборців; 2) незв'язаність представника волею своїх виборців та представницького органу; 3) відсутність наказів, звітування та дострокового відкликання представника.

Задля правильного розуміння вільного представницького мандата важливо зазначити, що «незв'язаність представника» при вільному мандаті зовсім не означає абсолютної незалежності представника від виборців та представницького органу. Так, навіть за відсутності наказів, звітів та відкликання представника, він вважається повноцінним представником народу, а тому не може дистанціюватися від нього. Більш того, вільний мандат може супроводжуватися інститутами обов'язків та відповідальності депутата [3]. Крім того, слід мати на увазі, що у демократичних країнах посередником між парламентом і виборцями є розвинена система політичних партій. Тому, виборці, обираючи депутата з вільним мандатом по територіальних виборчих округах за місцем свого проживання, голосують за політико-правову програму політичної партії, яку обстоюватиме депутат у парламенті [10, с. 475-476]. Таким чином, за принципом вільного мандата депутат обирається не тому, що обіцяє певні вигоди, а з тієї причини, що його погляди, політична програма близькі виборцям, можуть виявитися корисними для громадян усієї держави [2, с. 435].

Зазначимо, що певні відмінності у розумінні вільного мандата породжують і неоднозначне ставлення до нього. Так, на думку О. Зинов'єва, «вільний мандат» звучить підкупно демократично, а насправді означає, що депутат не зобов'язаний слідувати волі своїх виборців, нести перед ними відповідальність, виборці позбавлені права його відкликання [6, с. 39-40]. У свою чергу М. Краснов, також не будучи прихильником вільного мандата, все ж звертав увагу на його позитивні риси, а саме: можливості більшої професіоналізації депутатів, перенесення політичної боротьби у стіни парламенту і зниження небезпеки прямої конфронтації в суспільстві, а також суттєвій нейтралізації (якщо не виключення), так званого, регіонального лобізму [8, с. 133].

Зрештою, переважна більшість науковців визнають очевидні переваги вільного представницького мандата порівняно з імперативним. Вони полягають у тому, що: по-перше, вільний мандат сприяє прийняттю парламентських рішень, в яких знаходять своє вираження насамперед загальнодержавні інтереси, а не приватні чи корпоративні, нерідко «хвилинні» інтереси окремих груп; по-друге, вільний мандат забезпечує парламенту в цілому і окремим представникам при постійно мінливих умовах політичної обстановки можливість маневрування і компромісів, без яких неможлива жодна політична діяльність, в

тому числі і парламентська; по-третє, вільний мандат правовими засобами захищає депутата від недовільного тиску, що обмежує його свободу і незалежність в парламентській діяльності. Саме завдяки цим рисам вільний мандат отримав універсальний характер [13, с. 237].

Що ж стосується відносин представника та політичних партій (фракцій), то позитиви вільного мандата виявляються у забезпеченні ним значно більшої самостійності депутатів як всередині фракції чи партії, так і відносно них. Разом з тим, він дає можливість скеровувати внутрішньопартійну дискусію і здійснювати боротьбу за політичне керівництво всередині партії [13, с. 241].

Щоправда, на практиці особливістю поведінки представника є складність втілення в життя кожного з типів мандата (вільного чи імперативного) в чистому вигляді. Слушною є висловлена в наукових джерелах думка, що залежно від обставин представники виступають то як державні діячі, то як захисники місцевих інтересів. Так, депутати з тривалим строком повноважень та пов'язані партійною дисципліною, зазвичай, не дуже зважають на обіцянки перед виборцями. Натомість депутати, обрані на короткий строк, які домоглися успіху на виборах особисто, змушені доводити вірність інтересам виборців, давати передвиборні обіцянки і домагатися їх виконання [2, с. 435]. Відтак, можна вести мову про певний подвійний характер представницької діяльності та мандата представника.

Варто також зауважити, що у юридичній літературі поряд із класичним розумінням вільного мандата можна зустріти термін «напіввільний мандат», який поєднує риси імперативного (існує можливість відкликання представника — як санкція за порушення ним своїх обов'язків; водночас на законодавчому рівні на нього покладається обов'язок підтримувати зв'язки з виборцями) і вільного мандата (представник не зобов'язаний керуватися наказами виборців, і за їх невиконання не може бути відкликаний). Відкликання є можливим у силу систематичного винного невиконання депутатських обов'язків, у тому числі, з причини втрати будь-яких зв'язків з виборцями, а також внаслідок вчинення дій, які ганьблять честь і гідність депутата [7].

Підсумовуючи вищенаведені позиції та аргументи, слід підтримати розуміння вільного представницького мандата як ефективної гарантії незалежності народного представника. Саме вільний представницький мандат гарантує особливе становище представника, його незалежність перед виборцями, представницьким органом та партією. Виявляючись у відсутності доручень, інструкцій, наказів чи відкликання представника (оскільки останні представляють не свій конкретний округ, а всю націю), вільний представницький мандат дає змогу зосередити представницьку діяльність на загальних для всієї нації проблемах, координувати різні інтереси, знаходити компромісні рішення для досягнення суспільної злагоди, усуває можливість здійснення на представника тиску, відкриває більше можливостей для професіоналізації представника та посилює його статус у цілому.

Використані джерела:

1. Амеллер М. Парламенты / М. Амеллер; [пер. с англ.]. — М.: Прогресс, 1967. — 510 с.
2. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран: [учеб. пособ.] / К.В. Арановский. — М.: Форум: ИНФРА-М, 1999. — 486 с.
3. Васькова Л.Г. Конституционно-правовое регулирование мандата депутата современного парламента: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 — «конституционное право; муниципальное право» / Л.Г. Васькова. — Тюмень, 2007. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.tnmlib.ru/DbFileHandler.axd?651.
4. Данилов И.С. Мандат народного представителя (понятия и виды) / И.С. Данилов // Закон и право. — 2001. — № 3. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ivandaniilov.ru/w2.shtml>.
5. Диденко А.Н. Эволюция мандата депутата представительного органа публичной власти в Российской Федерации / А.Н. Диденко // Право. Вестник Томского государственного университета. — 2009. — № 320. — С. 133-136.
6. Зиновьев А.В. Основы конституционного права / А.В. Зиновьев. — СПб.: Альфа, 1996. — 78 с.
7. Ковриженко Д. Природа представницького мандата українська практика та зарубіжний досвід / Д. Ковриженко, О. Синьокій // Інформаційно-аналітичні матеріали до засідання експертного клубу журналу «Часопис «Парламент». Серія «Політична освіта». Фонд Конрада Аденауера. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.kas.de/Ukraine.
8. Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства / М.А. Краснов. — М.: Наука, 1992. — 221 с.
9. Прело Марсель. Конституционное право Франции / Марсель Прело; [пер. с фр. Ф.А. Кублицкого]; [под ред. А.З. Манфреда]. — М.: Изд-во иностранной лит-ры, 1957. — 671 с.
10. Тихонова С.А. Вільний мандат // Юридична енциклопедія: [в 6 т.] / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. — К.: «Укр. енцикл.», 1998. — Т. 1: А-Г. — 672 с.
11. Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины: [учеб. пособ.] / Ю.Н. Тодыка. — Харьков: «Факт», 1999. — 318 с.
12. Чичерин Б.Н. О народном представительстве / Б.Н. Чичерин. — М.: Типография Товарищества И.Д. Сытина, 1899. — 810 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Sem4/07.php.
13. Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве / Ю.А. Юдин. — М.: Форум-Инфра-М, 1998. — 285 с.

Юркевич Х. І. Вільний представницький мандат: теоретико-правовий аспект.

У статті досліджено вільний мандат як один із типів представницького мандата. Проаналізовано поняття «вільний мандат», підходи до розуміння змісту та його сутнісні ознаки. Автором з'ясовано особливості та позитиви реалізації вільного представницького мандата на практиці з метою забезпечення представництва народу в органах влади сучасної держави.

Ключові слова: відкликання, відповідальність представника, звітування перед виборцями, вільний мандат, накази виборців, представник народу, представницький мандат.

Юркевич К. И. Свободный представительский мандат: теоретико-правовой аспект.

В статье исследован свободный мандат как один из типов представительского мандата. Проанализировано понятие «свободный мандат», подходы к пониманию содержания и его сущностные признаки. Автором выяснены особенности и позитивы реализации свободного представительского мандата на практике с целью обеспечения представительства народа в органах власти современного государства.

Ключевые слова: отзыв, ответственность представителя, отчет перед избирателями, свободный мандат, указы избирателей, представитель народа, представительский мандат.

Yurkevych Kh. Free representative mandate: theoretical and legal aspect.

In the article the free mandate as one of types of representative mandate is investigated. A concept «free mandate» is analysed, ways of understanding of maintenance and its essence signs. An author is find out features and positives of realization of free representative mandate in practice with the purpose of providing of representative office of people in the organs of power of the modern state.

Key words: recall, responsibility of representative, report to the voters, free mandate, orders (mandate) of the voters, representative of the people, representative mandate.

Рекомендовано до друку відділом теорії держави і права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.