

В. Гедульянов,
кандидат юридичних наук

ДО ПИТАННЯ МОЖЛИВОСТІ ВІДКЛИКАННЯ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВНИКА, МАНДАТ ЯКОГО НЕ Є ІМПЕРАТИВНИМ

Постановка проблеми. Питання співвідношення між такими видами демократії, як пряма та представницька, є надзвичайно важливим при аналізі кожного з цих видів демократії на інституціональному рівні.

Для інституту представницької демократії ця важливість пояснюється так: сутність представницької демократії можна розкрити більш глибоко шляхом порівняння її з парною категорією (тобто, з категорією «пряма демократія»). Ще більше перспектив та матеріалів для наукового дискурсу надає пошук «точок дотику» між цими двома видами демократії. Це надає можливості пошуку не лише «точок дотику», але й встановленню синергії між прямою та представницькою демократією.

У зв'язку з цим важливим науковим завданням є дослідження тих конституційно-правових проблем, де «перетинаються» пряма та представницька демократія. Одною з таких проблем є відкликання виборцями осіб з представницьким мандатом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з можливістю відкликання народних представників, аналізувались такими авторами, як Н.Г. Григорук, В.С. Журавський, О.І. Радченко, П.В. Романюк, О.Д. Чепель, М.В. Цвік, Х.І. Юркевич, а також і іншими дослідниками (дивись, наприклад, [1–4]).

Метою статті є аналіз можливостей відкликання народних представників, мандат яких не є імпера-

тивним (є вільним або так званим «партійним», «напіввільним» тощо).

Основний текст. Поняття «народні представники» не є нормативним, а тому доцільно визначитися з його змістовним наповненням.

В українській юридичній літературі набула поширення думка щодо того, що «народний представник є особою народом (виборчим корпусом) особою, котрій надано право реалізовувати суверенітет народу шляхом представництва народу чи його частини у органі державної влади, наділеною повноваженнями різноманітного характеру з метою реалізації певного політичного та соціального призначення, конституційно-правовий статус якої зумовлюється конституційно-правовим статусом та функціями органу, до якого її обрано, та є одним із гарантів конституційного ладу держави» [5, с. 3]. Слід погодитись з цим визначенням та додати, що такими представниками вважаються і особи, які отримали представницький мандат для подальшої роботи у Верховній Раді Автономної Республіки Крим, місцевих радах, а також сільськими, селищними, міськими головами.

О.Д. Чепель по відношенню до членів парламенту було узагальнено, що правова основа набуття парламентського мандату є двоєдиною. По-перше, необхідним є відповідне волевиявлення виборців. По-друге, важливе значення відіграє «добровольність прийняття депутатського мандата, що проявляється у дотри-



манні процедур несумісності та складення присяги» [6, с. 10, 15]. Це зауваження слід за аналогією застосувати і до тих осіб, які набувають представницький мандат іншого виду (Президента України, депутатів Верховної Ради АРК, депутатів місцевих рад, сільського, селищного, міського голови).

М.В. Цвік зазначав, що, у залежності від ступеня наближеності державного органу до його безпосереднього обрання, мандат може належати:

- органам первинного представництва (формується за безпосередньої волі народу);
- органам вторинного представництва (наприклад, мандат уряду, хоча якщо уряд обирається безпосередньо народом він може належати до первинного)» [7, с. 149].

Ця класифікація відомого фахівця з теорії права має під собою доктринальне підґрунтя, але широкого застосування в українській юридичній літературі вона не отримала. А тому, попри її наявність, слід абстрагуватися від можливості виокремити «мандати вторинного представництва» та уважати у подальшому, що особи з усіма представницькими мандатами входять до складу органів первинного представництва (за М.В. Цвіком).

Щодо правової природи представницького мандату, то вона може бути охарактеризована шляхом аналізу взаємодії між виборцями та їх обранцем.

Х.І. Юркевич пропонує визначати представницький мандат як систему взаємовідносин представника з виборцями, з представницьким органом в цілому та його структурами, а також з іншими представниками, сформовану на підставі волевиявлення виборців і об'єктивовану документом, що засвідчує повноваження представника, в межах якої реалізується публічна функція представництва народу в органах влади [8, с. 10]. Така точка зору не набула поширення в українській юридичній літературі.

Вона є дуже широкою – більшість авторів не аналізує відношення особи, наділеної представницьким мандатом, з іншими представниками (особливо у разі, якщо цю особу обрано до колегіального представницького органу). Також, більшість дослідників не надає уваги тому, який саме документ засвідчує повноваження представника.

До того, як перейти до аналізу більш популярних поглядів, слід зазначити, що найбільш часто це питання в українській юридичній літературі аналізується на прикладі мандату народного депутата України, однак в кожному з наведених нижче випадків відповідні положення можна застосувати за аналогією для представницьких мандатів інших видів.

Так, В.С. Журавський розглядає мандат народного депутата України як «виражену і зафіксовану в установленому законом порядку волю народу на представництво певною особою його інтересів у парламенті – Верховній Раді України – і здійснення цієї особою повноважень народного депутата України» [9, с. 102–109]. Це твердження може бути екстрапольовано і на інші види представницьких мандатів в Україні.

Дослідників значно більше приваблює розгляд мандату як функції – про що згадується у визначенні Х.І. Юркевич, але увага на цьому не акцентується.

О.Д. Чепель, розуміючи представницький мандат як функцію, запропонувала уважати, що «цією публічною функцією член парламенту уповноважується шляхом виборів, зміст якої, як правило, визначається конституцією і, згідно з якою, парламентарій, представляючи всю націю, бере участь у здійсненні суверенітету народу» [10, с. 96]. О.І. Радченко також доходить думки, що «депутатський мандат – це представницька функція, яка покладається носієм суверенітету – народом на спеціально обраних до парламенту осіб – депу-



татів» [11, с. 8]. Тут спостерігається певна доктринальна єдність ідей та розробок.

П.В. Романюк щодо членів колегіальних представницьких органів місцевого самоврядування сформулював, що «правова природа мандату депутата місцевої ради полягає в представницькому статусі депутата та в характері його взаємозв'язків з територіальною громадою» [12, с. 150]. Це твердження є методологічно вірним та грамотним, а тому цілком можливо рекомендувати поширити його на правову природу мандатів усіх представників народу (територіальної громади) в Україні, а не лише депутатів місцевих рад. До речі, це зробив і сам П.В. Романюк, зазначивши, що «сфера поширення та тип мандату обумовлюються побудованою законодавцем моделлю взаємовідносин між виборцями та їхніми представниками» [12, с. 40].

Однак, пропозицію П.В. Романюка доцільно доповнити та поглибити.

Слушну думку, яка стане у нагоді для цього, висловила Н.Г. Григорук. Вона підкреслила, що природа представницького мандату має не лише правову, але й політичну складову.

«Природа мандату – політико-правова» [5, с. 8], – пише Н.Г. Григорук.

Погляди Н.Г. Григорук на правову компоненту природи депутатського мандату є типовими, однак з певними виключеннями. Вона узагальнила, що «правова природа депутатського мандату визначається ознаками, що формують підґрунтя статусної конструкції та відображені у теорії категоріями принципів. Правова природа мандату народного депутата України зумовлена, в першу чергу, вільним його характером, що означає відсутність нормативного закріплення будь-якого механізму, що б зумовлював право відкликання парламентарія України, відсутність необхідності виконання народними депутатами України наказів виборців та відсутність безпосередньої відповідаль-

ності перед ними» [5, с. 8]. Це узагальнення щодо народних депутатів України Н.Г. Григорук зробила ще у 2003 році, але з поправкою на це воно варто уваги.

Слід погодитись з тим, що характеристикою вільного мандату є відсутність наказів виборців та відсутність можливості відкликання народного представника у разі невиконання цих наказів. Але не дуже зрозуміло, як ще «безпосередня відповідальність» осіб з представницьким мандатом перед виборцями може бути розглянута в межах аналізу змісту цього мандату.

Більш точною є позиція професора Ю.Г. Барабаша, який сформулював, що «загалом мандат охоплює дві головні речі – характер взаємовідносин між виборцями і обраною ними особою та обсяг прав, якими наділяються ці особи» [13].

Більше підтримки викликають міркування Н.Г. Григорук щодо політичної природи представницького мандату (на матеріалах мандату члена Парламенту України). Авторка продовжує: «політична природа мандату народного депутата України зумовлена полігранною структурою конституційно-правового статусу народного депутата України та полягає в його представницькому характері, змістовному наповненню повноважень як посадової особи та політичному вияві» [5, с. 8]. По відношенню до усіх без виключення осіб, що мають представницький мандат, це твердження є вірним. Більше того, врахування політичної компоненти представницького мандату буде мати значення при вирішенні питання щодо доцільності виокремлення третього виду представницького мандату (додаткового до імперативного та вільного мандатів).

Класична доктрина конституційного права презюмує існування імперативного та вільного представницького мандатів.

Історично першим видом представницького мандату був імперативний мандат.



Появу імперативного мандату народних представників історики пов'язують з виникненням перших представницьких органів у їх сучасному розумінні в епоху буржуазних революцій. Ідеї саме такого виду представницького мандату мали свої витоки з праць філософів права часів Просвітництва. Як влучно зазначив П.В. Романюк, «з тих пір «мандат» стає «представницьким», що характеризує його в цілому як «народний», тобто «такий, що дає право представляти весь народ» [12, с. 33].

О.Д. Чепель характеризує імперативний мандат як «повноваження, отримані депутатом від виборців за умов, що він зобов'язаний нести перед ними відповідальність і виконувати їх накази» [10, с. 8]. Слід погодитись з такою характеристикою.

М.І. Стопченко, описуючи імперативний мандат, зауважує, що «європейська конституційно-правова традиція вважає імперативний мандат недемократичною нормою: імперативного мандата немає у жодній з конституцій європейських країн, зокрема, і у тих, де представницькі органи обираються за партійними списками» [14, с. 47]. Цікаво, що, виступаючи проти імперативного мандату, М.І. Стопченко характеризує його «від противного» – тобто, надає характеристику вільного мандату та стверджує, що імперативний мандат за своєю сутністю є цілком протилежним. Навряд чи такий опис сутності імперативного мандату можна уважати коректним.

М.В. Савчин протиставляє вільний мандат мандату імперативному. Він розмірковує: «згідно з концептом імперативного мандата народний представник несе певні зобов'язання перед своїми виборцями, які можуть його відкликати у разі, якщо не він буде спроможний їх виконати належним чином. На противагу цьому, концепт вільного мандата виходить із того, що депутат парламенту представляє націю у цілому і він не пов'язаний із

наказами виборцями і не може бути відкликаний ними – це є запорукою його незалежності» [15, с. 219]. Погоджуючись з цим висловлюванням у цілому, варто сформулювати певні міркування щодо нього.

Висновок. Вище було продемонстровано: при характеристиці імперативного мандату так чи інакше дослідники наголошують на тому, що такому виду мандата притаманна можливість відкликання народного представника виборцями.

Слід внести таку пропозицію: уважати, що відкликання народного представника за ініціативою виборців не є характеристикою лише імперативного мандату. Пояснимо цю тезу.

Якщо мова йде про імперативний мандат, то відкликання народного представника за ініціативою виборців є можливим тому, що конкретний представник не виконує конкретні накази виборців. Дійсно, це є характеристикою – більше того, однією з найважливіших характеристик – імперативного мандату.

Однак, відкликання народного представника за ініціативою виборців відбувається не обов'язково тому, що цей представник не виконує накази виборців. Цілком можливим є, наприклад, що виборці не поділяють моральні цінності представника.

Найбільш яскравий приклад для ілюстрації цієї тези – це історично останній випадок ініціювання імпічменту Президента США. Варто підкреслити, що він обирається шляхом непрямих виборів, а тому неорганізовані виборці не наділені правом його відкликання. Але тут приклад обрано за аналогією – вона є цілком можливою.

За часів перебування на посаді Глави держави Білла Клінтона за ініціативою виборців членами Конгресу США була ініційована спроба імпічменту (1998–1999 роки). Підставою для цієї спроби став сексуальний скандал з Монікою Левінські. Внаслідок цього скандалу відбулась низка



судових процесів, свідком на яких був і Б. Клінтон. За підсумками надання показань його звинуватили у повідомленні неправдивих фактів. Виборці були обурені такою поведінкою Глави держави, і активно звертались до конгресменів та членів Палати представників з проханням розпочати процедуру імпичменту Президента США.

Якщо за аналогією екстраполювати цей випадок на члена парламенту і гіпотетично уявити, що виборці не хочуть більше, щоб особа з відповідними моральними якостями представляла їхні інтереси, – чи справедливо позбавляти їх права відкликати свого представника? Ймовірно, що ні. Чи це буде демократичним? Ймовірно, що також ні. А тому інститут відкликання має перспективи, коли йдеться про його застосування по відношенню до осіб, які мають представницький мандат, у разі, якщо підставою для відкликання не є невиконання наказів виборців. На нашу думку, відкликання цілком сумісне не лише з імперативним, але й з вільним мандатом. Від такого зв'язку можна відмовитись, і це сприяло б подальшій розбудові демократії.

У статті наголошено, що питання співвідношення між такими видами демократії, як пряма та представницька, є надзвичайно важливим при аналізі кожного з цих видів демократії на інституціональному рівні. Для інституту представницької демократії ця важливість пояснюється так: сутність представницької демократії можна розкрити більш глибоко шляхом порівняння її з парною категорією (тобто, з категорією «пряма демократія»). Це надає можливості пошуку не лише «точок дотику», але й встановленню синергії між прямою та представницькою демократією.

Автором констатовано, що при характеристиці імперативного мандату так чи інакше дослідники

наголошують на тому, що такому виду мандата притаманна можливість відкликання народного представника виборцями. На підставі дослідження природи мандатів народних представників, у статті сформульовано таку пропозицію: уважати, що відкликання народного представника за ініціативою виборців не є характеристикою лише імперативного мандату. Пояснимо цю тезу.

Аргументовано: якщо мова йде про імперативний мандат, то відкликання народного представника за ініціативою виборців є можливим тому, що конкретний представник не виконує конкретні накази виборців. Дійсно, це є характеристикою – більше того, однією з найважливіших характеристик – імперативного мандату. Однак, відкликання народного представника за ініціативою виборців відбувається не обов'язково тому, що цей представник не виконує накази виборців. Цілком можливим є, наприклад, що виборці не поділяють моральні цінності представника.

Якщо за аналогією екстраполювати цей випадок на члена парламенту і гіпотетично уявити, що виборці не хочуть більше, щоб особа з відповідними моральними якостями представляла їхні інтереси, – чи справедливо позбавляти їх права відкликати свого представника? Ймовірно, що ні. Чи це буде демократичним? Ймовірно, що також ні. А тому інститут відкликання має перспективи, коли йдеться про його застосування по відношенню до осіб, які мають представницький мандат, у разі, якщо підставою для відкликання не є невиконання наказів виборців. Автор резюмує, що відкликання цілком сумісне не лише з імперативним, але й з вільним мандатом.

Ключові слова: демократія, представницька демократія, безпосередня



демократія, принцип народовладдя, народний суверенітет, влада народу.

Hedulianov V. On the issue of the possibility of recalling a people's representative whose mandate is not imperative

the article emphasizes that the question of the relationship between such types of democracy as direct and representative is extremely important when analyzing each of these types of democracy at the institutional level. For the institution of representative democracy, this importance is explained as follows: the essence of representative democracy can be revealed more deeply by comparing it with an even category (that is, with the category of "direct democracy"). This provides opportunities not only to find "points of contact", but also to establish synergies between direct and representative democracy.

The author stated that when characterizing the imperative mandate, the researchers in one way or another emphasize that this type of mandate is inherent in the possibility of recalling the people's representative by the voters. Based on the study of the nature of the mandates of people's representatives, the article formulates the following proposal: consider that the recall of a people's representative at the initiative of the voters is not a characteristic of only an imperative mandate.

It is argued: if we are talking about an imperative mandate, then the recall of a people's representative at the initiative of the voters is possible because the specific representative does not fulfill the specific orders of the voters. Indeed, this is a characteristic – moreover, one of the most important characteristics – of an imperative mandate. However, the recall of a people's representative at the initiative of the voters does not necessarily occur because this representative does not follow

the orders of the voters. It is quite possible, for example, that the voters do not share the moral values of the representative.

If, by analogy, we extrapolate this case to a member of parliament and hypothetically imagine that voters no longer want a person with appropriate moral qualities to represent their interests, is it fair to deprive them of the right to recall their representative? Probably not. Will it be democratic? Probably not either. And therefore, the institution of recall has prospects when it comes to its application in relation to persons who have a representative mandate, if the reason for recall is not non-compliance with the orders of the voters. The author summarizes that revocation is fully compatible not only with an imperative but also with a free mandate.

Key words: democracy, representative democracy, direct democracy, the principle of people's power, people's sovereignty, people's power.

Література

1. Мішина Н.В. Адміністративно-правові проблеми державного контролю. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». Одеса, 2021. Т. 28. С. 160–165.
2. Гараджаев Д.Я. Конституционные принципы прав человека: на практике Конституционного Суда Азербайджана и Европейского Суда по правам человека: монография. Киев: Издат. «Норма Права», 2020. 308 с.
3. Qaracayev C. Local Self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the Administrative Supervision. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2022. № 57. С. 24–27.
4. Мішина Н.В. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова». Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». Одеса, 2022. Т. 28. С. 26–32.
5. Григорук Н. Г. Конституційно-правовий статус народного депутата Укра-



їни: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2003. 22 с.

6. Шевченко Т.О. Законодавче регулювання припинення повноважень народного депутата України : автореф. дис... канд. юрид. наук. К., 2010. 16 с.

7. Конституційне право України / за ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики. К.: Український центр правових студій, 1999. 376 с.

8. Юркевич Х.І. Представницький мандат у конституційній теорії та практиці: вітчизняний та зарубіжний досвід: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2015. 20 с.

9. Журавський В.С. Про зміст та співвідношення понять депутатського мандату, статусу та повноважень народного депутата України. Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України. 2001. №3. С. 102–109.

10. Чепель О.Д. Конституційно-правовий статус та професіоналізація діяльності депутатів парламенту на

сучасному етапі (порівняльно-правове дослідження): монографія. Чернівці: Рута, 2010. 254 с.

11. Радченко О. І. Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання: автореф. дис. ... канд. юр. наук. К., 2005. 19 с.

12. Романюк П.В. Конституційно-правові засади інституту представницького мандату в Україні: дис. ... кандид. юрид. наук. Харків, 2015. 180 с.

13. Барабаш Ю.Г. Конституційно-правовий статус народного депутата України [відеолекція]. URL: <http://acs.nlu.edu.ua/html/lections/lecture011.html>

14. Стопченко М.І. Конституційно-правовий статус голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2015. 240 с.

15. Савчин М.В. Порівняльне конституційне право: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2019. 328 с.