

Використання принципу імперативності в контексті легітимації політичної влади України

Розглянуто низку питань стосовно сутності та змісту принципу «імперативного мандату», його еволюції та спроб вдосконалення політичних систем країн світу шляхом запровадження подібної норми. Досліджено особливості прийнятої до використання в Україні моделі «імперативного мандату» та доцільність цього кроку.

Розбудова державності, еволюція парламентаризму, становлення демократії ґрунтується на ряді основоположних принципів, які обумовлюють не лише специфіку побудови інститутів держави, але і перспективність та доцільність обраного шляху державотворення.

Ідея представницької демократії та парламентаризму є невід'ємною частиною будь-якої сучасної демократичної політичної системи. Проте її ефективність залежить від збалансованості, доречності та обґрунтованості використання складових елементів, що формують індивідуальну модель виборчої та політичної систем.

Перехід до пропорційної моделі обрання парламенту України поставив ряд нових питань, як концептуального, так і методико-технологічного характеру. Нова концепція забезпечення представництва у вищому законодавчому органі країни докорінно змінила і підходи до його діяльності в післявиборчий період. Серед багатьох нововведень одним із найбільш важливих стала спроба запровадження норми, так званого «імперативного мандату», як одного з основоположних принципів структурування парламенту, створення системи контролю та відповідальності депутатів, вирішення певних організаційних питань.

Незважаючи на певну другорядність, принцип «імперативного мандату» суттєво впливає як на ефективність діяльності парламенту, так і в цілому на конфігурацію політичної системи країни.

В даній роботі автор ставить за мету розглянути низку питань стосовно сутності та змісту принципу «імперативного мандату», його еволюції та спроб вдосконалення політичних систем країн світу шляхом запровадження подібної норми, дослідити особливості прийнятої до використання в Україні моделі «імперативного мандату» та доцільність цього кроку та ряд інших. Робочою гіпотезою можна вважати припущення про те, що існує двостороння залежність між об-

раною моделлю використання «імперативного мандату» та існуючою виборчою і політичною системами.

Вивченням даної проблематики займалася ціла низка дослідників, серед яких слід назвати Є.А. Тихонова, В.В. Кравченко, В.М. Шаповал та інших [1, 475-476; 2, 248 – 249; 3, 664-665].

Поява та розвиток даної моделі побудови та діяльності органів представницької влади пов'язана з використанням різних концептуальних підходів до шляхів формування даних представницьких органів.

Аналізуючи історичну складову даного питання, слід зазначити, що принцип «імперативного мандату» використовувався різними країнами Західної Європи на різних періодах їх історичного розвитку з метою створення оптимальної системи політичного та державного управління. Проте поява зазначеного принципу найчастіше була пов'язана зі значними суспільно-політичними змінами, революційними подіями тощо. Так одними із перших принцип «імперативного мандату» на практиці застосували французи в 1789 році в період революційних подій. Депутати вважалися виразниками інтересів народу і, відповідно, повинні були беззастережно слідувати «mandat impératif» (точній інструкції), яку отримували від своїх виборців. Невиконання інструкції мало наслідком відкликання депутата з представницького органу. Однак з огляду на неефективність подібної норми, того ж року вона була відмінена, а Конституція Французької республіки досі містить норму яка прямо забороняє використання принципу «імперативного мандату» [4].

Революційні події листопада 1917 року в Росії та розбудова нової держави знову активізували інтерес до «імперативного мандату», як системи взаємозв'язку обраного та виборця. З роками радянський тип «імперативного мандату» втратив колишній зміст і перетворився на формальну норму, хоча і існував, як правова норма на протязі всього існування СРСР.

Країни Західної Європи, в цьому питанні, пішли іншим шляхом. Досвіду Франції та СРСР та кількох інших країн, які на дуже нетривалий термін (ефективно діяти довго відповідна норма, як засвідчує практика, просто не може) вводили принцип «імперативного мандату» було досить, щоб зрозуміти хибність подібної системи взаємозв'язку виборця та обраного, і виробити інші підходи до оптимізації діяльності системи представницької влади. Було розроблено та реалізовано на практиці принцип «вільного мандату», який, хоч і більш складний технологічно, але і більш дієвий.

На сучасному етапі більшість країн, які сповідують демократичні принципи управління, відмовилися від практики використання норми «імперативного мандату». Більше того, його використання іншими країнами розглядається, як пряме зазіхання на демократичні традиції управління та політичного життя. Прикладом цього є суворий висновок Венеціанської комісії стосовно запровадження елементів принципу «імперативного мандату» у змінах до Конституції та виборчому законодавстві України.

В чому ж полягає сутність принципу «імперативного мандату»? Розглядаючи це питання, слід звернутися до визначення та тлумачення цього терміну як з політологічної, так і з правової точки зору. Слід

зазначити, що існує кілька концептуальних підходів до визначення терміну «імперативного мандат».

Згідно одному із них: імперативний мандат - це форма взаємодії депутата з його виборцями, при якій депутат вважається юридично відповідальним перед тими, хто його обрав, і у разі незадовільного виконання останнім наказів виборців, вони можуть позбавити його мандату та відізвати з представницького органу.

Згідно іншому підходу імперативний мандат розглядається як можливість відповідної політичної сили (партії, блоку, тощо), за списком якої даний депутат потрапляє до представницького органу влади, позбавляти його депутатського мандату.

Відмінність полягає також у тому, що перше визначення є характерним для мажоритарної виборчої системи, друге — для пропорційної.

Не зважаючи на різницю у визначеннях, сутність імперативного мандату залишається схожою — встановлення системи відповідальності депутата перед виборцем безпосередньо, чи перед партійною структурою, яка опосередковано пов'язує депутата з виборцем, та встановлення норми і механізму позбавлення депутатського мандату.

Проте сутність та причини запровадження імперативних норм криються значно глибше, особливо це стосується принципу «імперативного мандату» в пропорційній виборчій системі. Їх доволі багато, тому розглянемо лише основні.

По-перше — це намагання керівництва чи лідера партії, фракції контролювати діяльність депутата.

По-друге — недопущення переходу до іншої фракції, чи голосування відмінно від партії чи фракції.

По-третє, і це характерно для країн з нерозвиненими демократичними інституціями, зменшити ризик політичної корупції.

По-четверте — консолідація та націленість на виконання програмних засад та обіцянок партії перед виборцями. Адже за пропорційної системи політична доля партії залежить від її діяльності у представницькому органі влади, тож діяльність кожного депутата має бути спрямована на посилення позицій партії. І оскільки партійна структура несе колективну відповідальність перед виборцями, то вона має право та повинна мати інструменти захисту своєї цілісності.

Тут ми виходимо на одне із наріжних питань дослідження — **співвідношення межі повноважень партійної структури у вирішенні долі депутата та політичної самостійності депутата**. Тобто: чи повинен депутат бути в повній залежності від партійної структури, чи мати свободу політичних дій та вчинків. Не зважаючи на логічну для засад демократії відповідь, все ж слід зазначити, що кожна з концепцій має раціональне зерно.

Залишимо поза увагою мандатну імперативність періоду панування в Україні мажоритарної та змішаної виборчих систем, оскільки вона не мала майже ніякого впливу на політичний процес, і зосередимо увагу на сучасному стані проблеми.

Для більшої доказовості розглянемо сучасний статус депутатів Верховної Ради України, в контексті «імперативного мандату».

Запровадження в Україні пропорційної системи виборів депутатів різних рівнів ґрунтувалося та встановленні ряду норм та процедур, які мали б підвищити ефективність діяльності представницьких

органів та спонукали б до подальшої розбудови та вдосконалення партійної системи України. Однією з таких норм мав виступати принцип «імперативного мандату», який би встановлював безпосередню відповідальність депутата перед власною партійною структурою, і опосередковану відповідальність перед виборцем та суспільством в цілому. Однак недостатня правова опрацьованість даної норми призвела до того, що на практиці принцип «імперативного мандату» на рівні Верховної Ради України не діє.

Тлумачення імперативності теж суттєво відрізняються. Прибічники імперативності вважають, що виключення з фракції автоматично означає позбавлення депутатського мандату. Противники «імперативного мандату» єдиною підставою до позбавлення депутатських повноважень вважають бажання самого депутата.

Правового документу, який би вирішував це питання свого часу, коли запроваджувалася пропорційна виборча система, прийнято не було, а зараз це питання набуло неабиякого політичного та меркантильного підтексту.

До певних правових та політичних курйозів слід віднести появу в складі Верховної Ради України 5 скликання позафракційних депутатів, зважаючи на те, що вибори проводилися за закритими списками та за їх результатами кожна політична сила утворює фракцію із офіційно прописаною кількістю депутатів, що відповідає відсотку набраних нею голосів. До того ж такі депутати взагалі позбавлені будь-якого контролю з боку виборців, таким чином їх статус суттєво відрізняється від статусу інших депутатів, що входять до певних фракцій.

Зрозуміло, що відповідна неоднозначність та невизначеність у статусі та діях народних обранців лише шкодить політичному процесові і потребує вирішення, в протилежному випадку, доведеться вести політичну діяльність в ситуації повного політичного хаосу та вседозволеності.

Проводячи аналогії в контексті даної проблематики з іншими країнами, слід зазначити, що принцип імперативності в країнах Європи вже давно не діє.

В статті 27 Конституції Французької республіки зазначається «Будь-який імперативний мандат – недійсний. Право голосування члени Парламенту реалізують особисто [4].

Ще у вересні 1976 року Рада міністрів Європейського Союзу схвалила Акт «Про обрання Європейської парламентської асамблеї загальними прямими виборами», в 1-й статті якого констатувалося, що населення держав, які об'єдналися в Співтовариство, обирає своїх представників до Європейського парламенту прямими загальними виборами. Вони не мають права виконувати будь-які інструкції. Це означало заборону принципу «імперативного мандату».

Але це пов'язано із зовсім іншим підходом до формування та діяльності представницьких органів, відмінним рівнем політичної культури та наявністю дієвих інститутів громадянського суспільства, впливом сталих традицій ведення політичної боротьби, зовсім іншими моральними та людськими якостями більшості політиків, високим ступенем участі громадськості в управлінні державою, наявністю ефективного механізму контролю та відповідальності як політичної

сили в цілому, так і окремого депутата, більш досконалим законодавством та перевіреною часом виборчою та політично системою. Нічого цього в українській політиці поки немає.

Так трапилося, що питання «імперативного мандату» підняло цілий пласт проблем та огріхів української політики, влади, суспільства від вирішення яких залежить доля державності.

Ще однією підставою для припинення повноважень народного депутата є його невходження до складу фракції політичної партії, за списком якої він був вибраний, або вихід з складу цієї фракції. У зв'язку з цим очікувалося, що від внесених в Конституцію змін найбільше постраждають народні депутати-кон'юнктурники, звиклі із зміною політичної обстановки переходити з фракції у фракцію. Чи підсилить введення імперативного мандата партійну дисципліну — невідомо. Конституційна норма нічого не говорить про те, що буде у разі виключення депутата з фракції. Рішення про припинення повноважень депутата ухвалюється найвищим керівним органом відповідної політичної партії. Закону, на який укаже норма, відсилання Конституції, поки що немає і не передбачається.

Запровадження змін до Конституції України та останні політичні події не лише означили та акцентували увагу на проблемі, але і надали значний емпіричний матеріал для більш змістовного дослідження даної проблеми, спонукавши до жвавої дискусії в суспільстві та у наукових та політичних колах [5; 6; 7; 8].

Логічним продовженням зазначеного процесу стало прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад» від 12 січня 2007 року, що стало підтвердженням того, що це питання є актуальним не лише з точки зору теорії, але і з практичних засад державотворення в Україні та формування владної системи та інститутів.

Прийняття вказаного закону не вирішило всіх проблем. Питання впровадження норм «імперативного мандату» залишається доволі актуальним для політичного життя України. Значною мірою це пов'язано з недосконалістю нової виборчої системи України та відсутністю традицій та ефективного механізму формування органів влади та розподілу повноважень між гілками влади в державі.

В попередніх дослідженнях автором вже було розглянуто та проаналізовано специфіку виборчої моделі запровадженої в Україні та зазначено її недосконалість та небезпечність з точки зору політичної стабільності та можливості подальшого розвитку держави. Тож дана розвідка, певною мірою, є продовження обраного напрямку дослідження і направлена на більш докладний розгляд одного з аспектів державотворення та легітимації політичної влади в Україні.

Запровадження в Україні виключно пропорційної системи обрання депутатів Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад спонукало до значних змін у технології та механізмах організації їх роботи. Українські партії та, загалом, партійна система вдивилися не готовими до цього ані технологічно, ані морально. Вже через кілька тижнів після проголошення результатів виборів стало зрозуміло, що ані стратегії, ані тактики політичної діяльності у жодній з партій та блоків фактично немає.

Ситуативні об'єднання, політичні інтриги та інші малоскоординовані дії замінили політичний та владотворчий процес. Під тиском різних, але далеко не ідеологічних чи суспільно-орієнтованих чинників, депутати масово почали змінювати фракції, використовуючи недосконалість законодавства. Фактично цей процес спотворив результати волевиявлення та виявив цілковиту недосконалість політичної та виборчої системи держави. Підтвердженням цьому є звіт комітету виборців України за підсумками моніторингу початку діяльності місцевих рад. Протягом квітня-травня 2006 року КВУ здійснював моніторинг початку роботи місцевих рад в Україні. Результати дослідження базуються на особистих спостереженнях представників КВУ, експертних опитуваннях, моніторингу ЗМІ.

За підсумками моніторингу КВУ констатує:

1. Початок роботи місцевих рад показав, що пропорційна система місцевих виборів не призвела до політичної структуризації на низовому рівні. Розбудова партійних осередків часто була штучною, а до виборчих списків потрапляли люди, які не розділяють ідеологію партій, від яких вони балотувалися.

2. Під час виборів до керівництва місцевих рад утворювалися ситуативні коаліції, які часто не відповідали задекларованим центральним партійним керівництвом заявам.

За підсумками моніторингу КВУ рекомендує:

1. Ввести щодо депутатів місцевих рад імперативний мандат та підсилити їх відповідальність за прийняті рішення.

2. Керівництву партій вжити заходів щодо порушників партійної дисципліни.

Через деякий час, навіть досвідчений політичний аналітик, не зміг би зрозуміти пояснити суспільству та виборцю, на яких засадах та задля якої мети об'єдналися політичні сили зовсім різної ідеологічної спрямованості та суспільно-політичної орієнтації. Де-факто виборець та суспільство виявились повністю відсторонені від політичного життя та державотворення. Стало зрозуміло: за такої моделі виборчої системи принципи демократичного представництва та парламентаризму нівелюються повністю. За таких умов, суспільство розглядається лише як засіб більш менш легального отримання політичної влади у тривалі, беззастережне та безконтрольне користування.

Звичайно не лише недосконале законодавство є причиною ситуації, що склалася. Відсутність реального суспільного контролю та низький рівень політичної культури українського суспільства чинники ще більш важливі. До того ж, на відміну від законодавства, їх швидко вдосконалити неможливо. Нерозвиненість інститутів громадянського суспільства та суспільна апатія зробила можливим подібний розвиток подій.

Вважаючи принципи «імперативного мандату» недемократичними, досвід європейських країн цьому є підтвердженням, автор все ж виходить з точки зору необхідності його використання в реальній політичній ситуації, що склалася в Україні. Політичний хаос та постійна зміна правил та норм політичного життя та боротьби є доволі небезпечним явищем як для політичних сил, так і для держави. Застосування норми імперативності, звичайно позбавить самостійності депутатів та посилить роль партійних лідерів та сил, що стоять за

ними. Застосування зазначених норм не додасть демократизму українській політиці та, певною мірою, негативно вплине на міжнародний імідж України. Однак збереження існуючого положення загрожує більш небезпечними для суспільства та державності наслідками.

Література

1. Тихонова Є. А. Вільний мандат // Юридична енциклопедія. — К.: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. — Т.1.
2. Кравченко В. В. Конституційне право України: Навчальний посібник. - Вид. 3-тє, виправл. та доповн. - К.: Атіка, 2004.
3. Шаповал В. М. Імперативний мандат // Юридична енциклопедія. — К.: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. — Т.2.
4. Конституція Французької республіки // <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/6481>
5. Вуєць П. Імперативний лабіринт: (Пробл. реалізації у Верховній Раді нового скликання норм законодавства про імперативний мандат, який унеможливує перехід депутатів із однієї фракції до іншої) // Без цензури. - 2006. - 20-26 квітня.
6. Понуркевич Н. «Беззуба» імперативність: «Приборкати» депутатів може закон, якого не існує: (Коментар нар. депутатів України В.Полохала, Д.Видрина та політолога К.Бондаренка про порядок дії імперативного мандату) // Львівська газета. - 2006. - 22 травня.
7. Прищеп К. С мандатом разбереться суд: (Впровадження імперативного мандату) // Дело. - 2006. - 13 юнія.
8. Тымчук Ю. Станут ли депутаты крепостными? // <http://proua.com/analytic/2005/02/04/142012.html>.

Цокур Е.Г. Применение принципа императивности в контексте легитимизации политической власти в Украине

Рассматривается ряд вопросов относительно сущности и содержания принципа «императивного мандата», его эволюции и попыток усовершенствования политических систем стран мира путем введения подобной нормы. Исследованы особенности принятой к применению в Украине модели «императивного мандата» и целесообразности этого шага.

Tsikur Ye. G. Application of the principle of imperativeness in the context of legitimacy of the political power in Ukraine

Consideration of a number of questions on the essence and content of the «imperative mandate» principle, its evolution and attempts to develop political systems of the countries worldwide through introduction of such norm. Examination of peculiarities of the «imperative mandate» model adopted for application in Ukraine, and expedience of this step.