

**Тези виступів учасників Засідання Експертного клубу  
Журналу “Часопис “ПАРЛАМНТ”  
на тему  
“РЕФОРМУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ В УКРАЇНІ.  
ПРЕДСТАВНИЦЬКИЙ МАНДАТ НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ”  
(6 лютого 2009 року, м. Київ)**

**Ніко ЛАНГЕ, Керівник Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні**

Незважаючи на те, що наразі часто говорять про непопулярність тематики конституційної реформи, цілий ряд проблем залишається досі невирішеними. Деякі конституційні елементи є досить важливими для консолідації демократії в Україні. Варто говорити саме про конституційні елементи, оскільки зараз немає потреби говорити про написання нової Конституції необхідним є вирішення наявних проблем.

Питання представницького мандату треба розглядати з точки зору співвідношення функції політичних партій та інституцій, ідеологій і правових засад їх діяльності. При цьому ідеологія є найбільш важливим елементом. Тому варто зосередитись на нормативних та інституціональних засадах, які мають відповідати особливостям ідеологічного спектру. Крім того, інституціональний дизайн партій і владних інституцій повинен стимулювати розвиток ідеологічних засад політики. Слід враховувати, що невідповідність реформ особливостям політичної і правової культури громадян може призвести до спроб зміни інституційних основ на гірше – тобто рух до авторитаризму.

**Микола КОЗЮБРА, Завідувач кафедри державно-правових наук Національного університету «Києво-Могилянська академія», суддя Конституційного Суду України у відставці**

Перш ніж говорити про природу представницького мандату, варто відповісти на питання, кому цей мандат належить: виборцям, народу чи партії? Стаття 81 Конституції України сформульована таким чином, що вирішальне слово контролю за мандатом належить партії, що зовсім не відповідає духу так званих європейських стандартів. Зараз повертатися до системи, яка існувала за радянських часів, недоцільно з огляду на тенденції, які відбуваються сьогодні в Європі. Не тільки тому, що це підриває довіру до парламенту, а й оскільки заважає його роботі, зокрема – пошуку компромісів в парламенті, що, як відомо, є однією з ознак демократії.

Я не є прихильником заборони переходів з однієї фракції в іншу. Такі переходи, якщо їх причиною є ідеологічні міркування, припустимі. Але якщо переходи стають масовими, це спотворює волевиявлення народу, тобто вибори не досягають однієї зі своїх основних функцій – бути “політичним барометром” у суспільстві. В умовах вільного мандату така ситуація має стати однією з підстав до розпуску парламенту, чого зараз не передбачає конституція.

Питання про імперативний мандат на рівні парламенту і місцевих рад треба розвести. Якщо на рівні законодавчого органу в Конституції не має бути натяку на імперативний мандат, то запровадження імперативного мандату на місцях є можливим за умови зміни виборчої системи на мажоритарну.

Важливе питання – можливість держави регулювати внутрішньопартійні відносини. В цілому, це питання не юридичне, а політичне та морально-етичне. Партії мають бути об'єднаннями на ідеологічних засадах. Тому ідея створення кодексу народного депутата має раціональні основи. Партія – це публічний інститут, а тому цивільне регулювання її діяльності повинно стосуватися лише окремого кола відносин. Питання внутрішньої

дисципліни регулюється у законі про об'єднання громадян; крім того, таке регулювання можна включити до закону про політичні партії. Тим не менше, на рівні Конституції загальні положення, які на сьогодні існують, не потребують суттєвого доповнення. Тобто питання дисципліни повинні належати до внутрішньопартійної компетенції, хоча вони і мають істотний вплив на публічні відносини.

**Борис БЕСПАЛИЙ, Член Ради Всеукраїнської громадської організації «Громадянська позиція»**

Мандат, який зараз мають народні депутати України, варто визначити як формально імперативний, оскільки наразі є вимога про формальну належність народного обранця до тієї фракції, за списком якої його було обрано. Тим не менше, голосувати депутат може як завгодно, і це не створює законодавчих підстав для його виключення зі складу фракції. Єдиний наслідок – перспективи такого депутата на майбутнє: народні представники, які голосують відмінно від позиції фракції, ризикують не потрапити до виборчих списків відповідної партії або блоку на наступних виборів.

В цілому, вітчизняна виборча система ставить перед депутатами у якості завдання завоювання симпатій не виборців, а партійного керівництва. Це створює проблему і при коаліційному будівництві: бо рішення про утворення коаліції приймається більшістю депутатських фракцій, а наявність внутрішньофракційних інакодумці може створити ситуацію недостатньої кількості голосів для утворення такої коаліції.

З практичної точки зору, більш актуальним є питання імперативного мандату у контексті місцевих виборів. Цей інститут передбачає дві складові: перша – позбавлення мандату партією чи блоком; друга – відкликання виборцями. Прикладом практичного застосування другого механізму можна вважати ситуацію, яка виникла після виборів 2002 року в Києві. Тоді була створена ініціативна група, яка поставила ультиматум щодо відкликання депутатів Київської міської ради. Тоді ініціювати відкликання виборцями депутатів місцевих рад було дуже просто: будь-які 25 осіб могли висунути таку ініціативу. Після тієї ситуації активно обговорювалася необхідність відмовитись від елементу відкликання депутатів виборцями без належних причин, оскільки це не відповідає європейським стандартам. Наразі ж в Україні можна ініціювати відставку депутата лише за чітко визначених підстава. Тим не менше, це не вирішує усіх проблем інституту імперативного мандату.

**Павло ЄВГРАФОВ, Суддя Конституційного суду України у відставці**

Депутатський мандат передбачає безпосередній зв'язок народних обранців з виборцями. Згідно Конституції, народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади, що передається обраному депутатові для здійснення законодавчої влади в парламенті. Тому варто відпрацювати механізми зв'язку депутатського мандата з народом. Сьогодні в Україні ми маємо ситуацію, коли не депутат є слугою народу, а народ є слугою депутата.

Недоліки статті 81 напряму пов'язані з недоліками, що містяться у законі про вибори народних депутатів України. Багато проблем виникає саме через те, що у виборах беруть участь блоки виборчих партій. Конституція прописує, що участь у виборах беруть політичні партії, а вже після виборів у парламенті створюються блоки. Тому існування виборчих блоків як суб'єктів виборчого процесу створює невиправдану плутанину під час виборів, яка потім переносить її на процес формування коаліції депутатських фракцій.

Що стосується дострокового припинення повноважень народного депутата України, ми маємо говорити про практику такого припинення не лише в контексті рішенням вищого керівного органу політичної партії, а й з урахуванням рішення Конституційного суду України. Орган конституційної юрисдикції розтлумачив, що Конституція передбачає можливість дострокового припинення повноважень народного депутата за рішенням

керівного органу партії виключно на підставі закону. Якщо закон таких підстав не містить або їх немає на практиці, підстави для дострокового припинення повноважень депутата відсутні.

Проблемним є питання зв'язку депутатського мандата із безпосереднім джерелом влади, оскільки в чинній Конституції немає міцного зв'язку між розділами, де йдеться про це право народу. В результаті, народу важко реалізувати своє право на формування представницьких органів влади.

### **Ігор ЖДАНОВ, Президент Аналітичного центру "Відкрита політика"**

Запровадження жорсткого мандату може призвести до партійної диктатури в Україні, а точніше – до диктатури партійних лідерів. З іншого боку, відсутність будь-яких санкцій за міжфракційні переходи породжує корупцію у парламенті, а також спотворювала волевиявлення народу, оскільки формування відмінної від підтриманої виборцями політичної конфігурації законодавчого органу та більшості ставить під сумнів демократичність таких процесів.

На жаль, реформа виключно на рівні законодавства не допоможе вирішенню наявних проблеми. На сьогодні депутат має чимало можливостей залишатися у складі фракції, однак не виконувати партійні рішення. Відомими є приклади виходу народних депутатів України зі складу коаліції депутатських фракцій у парламенті при формальному збереженні місця у фракції. За таких умов, проблемним питанням є рівень політичної і правової культури народних обранців, а також їх мотивація як під час виборчих кампаній, так і під час діяльності у парламенті.

Політична мотивація діяльності депутата напряму пов'язана з розривом між декларованими у виборчих програмах партії цілями та політичною діяльністю партії після приходу до влади. За умов відхилення партії у своїй діяльності від програмних засад, можливим є виникнення ситуації, за якої частина депутатів наполягатиме на слідуванні задекларованим програмним цілям. При цьому, якщо такі депутати опиняться у меншості, наслідки для них можуть виявитися вкрай негативними.

Ще один важливий момент – голосування по ключовим питанням, таким як бюджет, довіра чи недовіра уряду тощо. Наскільки тут вільний народний депутат у своєму волевиявленні? Чи він повинен слідувати позиції фракції? Вирішення цих та інших питань потребує конструктивної дискусії і зваженого підходу.

### **Ігор КОЛУШКО, Голова Центру політико-правових реформ**

У дискусії про представницький мандат народного депутата можна привести кілька неакадемічних, але наочних аргументів. У першу чергу, треба говорити не про право і законодавство щодо імперативного мандату, а розібратися у природі регульованих цим інститутом відносин. Право оформлює відносини у парламенті, які ми прагнемо досягнути заради його ефективності для суспільства. Тому при визначенні законодавчих рамок необхідний гнучкий підхід.

Мета запровадження інституту імперативного мандату – дисциплінувати фракції з метою забезпечення парламентської стабільності та подолання політичної корупції, однак цього ми не досягнули. В результаті, депутати перестали бути "політичними особистостями", а народ перестав довіряти парламенту. Тому запровадження імперативного мандату – неправильний шлях, оскільки парламент буде ефективним лише тоді, коли депутати будуть вільними та здатними приймати рішення заради пошуку компромісів. Якщо у фракції виникає ситуація невідповідності поведінки депутата позиції фракції, це є сигналом про проблеми у ній, які потребують адекватної реакції.

Можна виділити 4 пункти, на які необхідно звернули уваги політикам при реформуванні інституту представницького мандату.

По-перше, необхідно розширити та унормувати внутрішньопартійну демократію як обов'язкову умову. По-друге, політики повинні турбуватися про незалежність членів парламенту, яка починається з вибору кандидатур до виборчого списку. Наприклад, потрапляння до парламенту осіб, які не можуть заробити собі на життя іншим чином, аніж через депутатство, є загрозливим, оскільки перетворює депутатський мандат на абсолютну цінність, яку необхідно втримати у будь-який спосіб. По-третє, важливим питанням є відповідальність партійних лідерів, мотивація яких повинна прямо корелюватися із задоволенням національних інтересів. По-четверте, необхідно скасувати можливість створення блоків політичних партій у виборчому законодавстві, що є важливим з точки зору структурування парламенту.

В цілому, відкликання депутатів виборцями мало що вирішує, оскільки у більшості виборчих систем мандат отримують у результаті підтримки відносної більшості, але абсолютної меншості. За таких умов, абсолютна більшість незадоволена результатом, а тому в будь-який момент готова підтримати відкликання. За таких умов, на конституційному рівні необхідно визначити термін, протягом якого депутат має змогу реалізувати висловлену йому виборцями довіру, а оцінка такої реалізації повинна відбутися на наступних виборах.

### **Володимир КОВТУНЕЦЬ, Експерт з виборчого права**

Практично будь-яка жорстка конструкція не є життєздатною, тому більшість у парламенті погоджується, що імперативний мандат – це анахронічна норма, однак змінити нічого не можна без з'ясування причин того, чому був зроблений політичний вибір щодо її запровадження. Корінь наявної проблеми – у бажанні змінити Конституцію з метою наближення до парламентсько-президентської форми правління. При чому сучасний стан політичних партій не відповідає вимогам Основного закону, оскільки наразі партії не є об'єднаннями громадян, а, скоріше, приватними підприємствами або товариством з обмеженою відповідальністю. Тому необхідним був механізм, який би забезпечив дієздатність парламенту, так як передання депутатам широких повноважень при збереженні за ними можливості блукання між фракціями не дозволило б реалізувати передбачені конституційною реформою нововведення. Перенесення пропорційної системи на місцеві вибори ускладнювало ситуацію, тому запровадження імперативного мандату для ініціаторів конституційної реформи стало вимушеним кроком.

У контексті вибору форми правління в Україні постає логічне питання: яке місце парламенту у політичному житті держави може бути? Повернемося до витоків. Парламентаризм з'явився як механізм обмеження одноосібної влади. Політична культура сучасних українців подібна до політичної культури країн Західної Європи стоп'ятдесятирічної давності. Особливості вітчизняного політичного життя кореняться не у філософських ідеях західної Європи, а у марксизмі, який довів до абсурду розуміння принцип народного суверенітету, в результаті чого обсяг декларованого народного суверенітету виявився фікцією. Тим не менше, ми приймаємо цю фікцію за власний лозунг конституційної реформи.

З метою відхилення від вектору, який веде до авторитаризму в Україні, необхідними є зміни, зокрема у виборчій системі. Якщо сьогодні немає демократичних партій, завтра не буде демократичної влади. Однак кроки по реформуванню повинні сприйматися лідерами політичних партій: вони мають усвідомлювати, що у разі переходу до авторитаризму не відомо, хто опиниться у виграві. В такому контексті, дискусії щодо зміни виборчої системи, у певній мірі, є необхідними, оскільки реформи допоможуть посилити парламент. Очевидно, що треба думати про конституційні зміни, які дозволять визначити місце парламенту у політичній системі у відповідності до особливостей політичної культури сучасного українського суспільства. При цьому, не можна перебільшувати роль представницького органу. З іншого боку, не варто забувати про його відповідальність. Розмови про імперативний мандат, в першу чергу, стосуються індивідуально відповідальності обраного

народом представника. На сьогодні зрозуміло, що вихід одного депутата зі складу фракції є меншим злом, ніж зміна політичної і програмної орієнтації цілої фракції чи партії. Отже, мову треба вести не про індивідуальну відповідальність, а про відповідальність представницького органу як такого. Ми досить рідко користувалися правом достроково припинення повноважень Верховної Ради України. Практика 2007-го року стала позитивним кроком, який довів обов'язок парламенту нести відповідальність за свою діяльність.

Отже, представницькі органи повинні бути відповідальними, але механізмом цієї відповідальності повинен бути не імперативний мандат, а дострокові вибори як форма відповідальності представницького органу в цілому. Так ми зміцнимо і представницькі органи, і політичні партії, які більш відповідально ставитимуться до відбору кандидатів у виборчі списки.

### **Еліна ШИШКІНА, народний депутат України**

Запровадження імперативного мандату – радикальний механізм стримування переходу депутатів з однієї фракції в іншу, що призводить до викривлення волі виборців. Однак вільний мандат – інша крайність. В результаті, ми зараз маємо замість внутрішньопартійної демократії внутрішньопартійну кабалу: депутат не може висловити власну точку зору, а змушений голосувати так, яка голосує фракція.

Дискусії навколо імперативного мандату мають політичну і правову складову. Друга з них потребує часткового реформування і Конституції, і виборчої системи. Перша ж полягає у необхідності звернення до інституту політичних партій в Україні. Наразі ми маємо партії харизматичних осіб, а не ідеологій. Виняток – соціалістичні та комуністичні партії, ідеологічність яких була отримана у спадок від радянської епохи. Така ситуація суттєво зашкоджує розвитку відповідального представництва в Україні.

Таким чином, імперативний мандат потребує комплексної оцінки, яка повинна враховувати особливості політичної та правової культури. Тобто реформа законодавства не є достатньою умовою ефективності реформи парламенту.

### **Наталія ГРИЦЯК, Перший заступник Директора Національного інституту стратегічних досліджень**

Теза про недемократичність інституту імперативного мандату не потребує обґрунтування. Однак не залежно від особливостей мандату, депутат часто потрапляє в конфліктні ситуації, у яких він повинен зробити індивідуальний вибір на основі моральних орієнтацій. За таких умов, виникає необхідність у створенні кодексу честі народного депутата України. Не залежно від форми юридичного закріплення цього документу, він повинен містити ряд чітких вимог до народних представників, а саме: повна прозорість фінансової діяльності, податкова чесність, декларування доходів і видатків, вимоги парламентської дисципліни тощо. Виборці при визначенні конфігурації законодавчого органу керуються власним рівнем політичної культури, тому для пошуку принципів організації роботи парламенту необхідна допомога політиків.

Важливою є зміна виборчого законодавства. Актуальним питанням є створення двопалатного парламенту для підвищення політичної відповідальності окремого депутата та політичної сили. Формування верхньої палати за регіональними мажоритарними списками, а нижню – за пропорційною системою з відкритими списками дозволить виборцю бачити, за кого він голосує. Однак чи готова українська політична система для технічного забезпечення функціонування таких механізмів? Це потребує серйозної експертної та фінансової підтримки, а, отже, системної роботи.

### **Денис ПРОКОПОВ, Докторант Київського національного університету ім. Тараса Шевченка**

Проблема представницького мандату може розглядатися у політичній і правовій площинах. Незважаючи на те, що такий розподіл є штучним, спершу необхідно названі сфери розділити, або потім комплексно синтезувати.

Якщо у політичній теорії ми можемо ставити питання та не отримувати відповіді, то для правової науки така ситуація неприпустима, оскільки є певні відносини, які потребують врегулювання. В такому контексті, написання кодексів честі народних депутатів або державних службовців не є виходом, оскільки це питання належить до сфери моралі, яка юридичними нормами не регулюється. Про це свідчить той факт, що не в усіх європейських країнах такі кодекси формально існують.

Відповісти на питання про природу представницького мандату не можна без з'ясування природи самого представництва. Існують три моделі представництва: модель довіреного представництва, модель делегованого представництва та модель мандатного представництва. Значною мірою, чіткість правового регулювання статусу народного депутата залежить від того, яку модель з цих трьох обрати. Тобто чистота моделі обумовлює чистоту правового регулювання. Змішана модель ускладнює забезпечення належного правового регулювання. Очевидно, що Україна вибрала третю модель – модель мандатного представництва, відповідно до якої між тим, хто обирає, і тим, кого обирають, стоять політичні партії. Тобто обов'язковою є наявність посередника, в той час як інші дві моделі посередників не передбачають. Якщо ми згодні з тим, що між виборцем і тим, кого він обирає, повинен існувати зв'язок, він повинен бути регламентованим. Варіанти такого впливу можуть бути різні; один з них – періодичні вибори. Тим не менше, немає гарантії, що вибори завжди відбуватимуться у запланований час – тобто що представник не змінить правила гри так, що це унеможливить вибори взагалі. Модель мандатного представництва сполучає в собі властивості делегованого та довіреного представництва. Між виборцем, який робить раціональний вибір, та політичною партією існує вільний зв'язок. Тобто виборець своїм раціональним вибором не накладає на партію жодних обов'язків. Однак зв'язок між партією та безпосереднім представником є імперативним, оскільки представник є членом партії, а тому має враховувати партійну позицію.

Загальна проблема представницького мандату полягає в тому, що ми не можемо вирішити правові питання, не вирішивши політичних питань. Вітчизняна партійна диктатура є міфом, оскільки можлива лише в умовах несформованих партійних систем. Тим не менше, проблемним є регулювання функціонування партії, яка є незалежною від суддів та виконавчої влади, оскільки керується власними внутрішніми нормами. Однак чи може право встановити внутрішньопартійну демократію? Вибір моделі мандатного представництва потребує слідування вимогам чистої моделі. І якщо така модель передбачає відповідальність партії, а не її членів, то механізми такої відповідальності повинні бути запроваджені. Це не заперечує принципів народного суверенітету.

**Анатолій СЕЛІВАНОВ, Постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді України, Завідувач Відділу зв'язків з органами правосуддя Апарату Верховної Ради України**

Народний суверенітет не може бути делегований ні партіям, ні депутатам, оскільки єдиним носієм суверенітету є народ. Присяга народного депутата фактично закладає основні принципи діяльності парламентаря, а тому може вважатися базою кодексу честі народного депутата. Крім того, кодифікація такого роду є поширеною у практиці європейських країн. Парламентське право, яке зародилося в Англії, передбачало кодекси честі і для нижньої, і для верхньої палати.

Не можу погодитися з тезою про те, що більше треба дбати про політичні партії та їхній авторитет, а не про народ. Повноважність парламенту не залежить від того, скільки депутатів вийшло зі складу парламентської фракції або увійшло до неї, оскільки вона визначається

Конституцією. Прі цьому кількість депутатського корпусу забезпечує ефективність діяльності Верховної Ради України.

Сумнівною є теза про те, що практика припинення повноважень законодавчого органу здатна посилити парламент. В українських реаліях зупинення дії указу Президента про дострокове припинення повноважень парламенту є інструментом шантажу Верховної Ради, оскільки у будь-який момент можна поновити його дію та розпустити парламент. Це призводить до занепокоєння суспільства, а тому принцип, відповідно до якого парламент є повноваженим на строк його обрання, має підґрунтя у площині ефективності.

Вождізм – ще одна небезпечна особливість вітчизняного політичного життя. За таких умов, більш оптимальним підходом є повернення до змішаної системи виборів із формуванням мажоритарних округів і висуненням мажоритарних депутатів. Така система дозволить і відобразити спектр політичних партій (тобто ідеологій), і надати депутату реальний представницький мандат (тобто захистити інтереси конкретних виборців).

Примат ідеології довів до абсурду систему представництва за радянських часів і дискредитував систему рад як органів влади. Тим не менше, зараз ми знову-таки акцентуємо увагу на необхідності передачі максимуму повноважень місцевим радам. Однак якщо ради отримуватимуть управлінські повноваження через інститут дострокових або повторних виборів, інститут народного представництва втрачає свій сенс. В цьому випадку, проблема імперативного мандату в контексті забезпечення зв'язку виборців і обраних ними представників є досить актуальною.

### **Елеонора ВАЛЕНТАЙН, Директор Програми сприяння парламенту в Україні, Програма розвитку законотворчої політики**

Основне питання при визначенні ролі народного представника у демократичних країнах – мотивація приходу до влади. Саме в цьому контексті постає питання відповідальності парламенту не лише на основі процедурних регламентованих правил, а й з урахуванням етичних засад. В Україні проблема полягає у тому, що наявні вимоги законодавства не дотримуються. Індивідуальні та корпоративні інтереси народних депутатів не повинні перешкоджати виконанню ними представницьких функцій. Тобто обґрунтування потребує готовність народних депутатів України обмежувати особисті амбіції та прагнення заради ефективного врядування – з метою реального служіння народу. Таким чином, і правові, і політичні проблеми конституційного реформування повинні розглядатися крізь призму ефективності та реальності їх вирішення.