

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВИВЧЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО МАНДАТА В ЄВРОПЕЙСЬКІЙ КОНСТИТУЦІЙНІЙ ДОКТРИНІ

THE CONCEPTUAL PROBLEMS OF RESEARCHING OF THE REPRESENTATIVE MANDATE IN THE EUROPEAN CONSTITUTIONAL DOCTRINE

Юркевич Х.І.,

*кандидат юридичних наук,
викладач кафедри адміністративного, фінансового,
інформаційного та європейського публічного права
Львівського навчально-наукового центру
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті проаналізовано концептуальні проблеми вивчення представницького мандата в європейській конституційній доктрині як науковий фундамент формування уявлень про представницький мандат. Розглянуто погляди й дискусії провідних учених щодо цієї проблеми. Досліджено українські та іноземні наукові джерела, присвячені проблемі представницького мандата.

Ключові слова: представник, представництво, представницький мандат, представницька демократія, моделі й концепції представництва.

В статье проанализированы концептуальные проблемы изучения представительского мандата в европейской конституционной доктрине как научный фундамент формирования представлений о представительском мандате. Рассмотрены взгляды и дискуссии ведущих ученых относительно данной проблемы. Исследованы украинские и иностранные научные источники, посвященные проблеме представительского мандата.

Ключевые слова: представитель, представительство, представительский мандат, представительская демократия, модели и концепции представительства.

In the article the conceptual problems of researching of the representative mandate in the European constitutional doctrine as the scientific foundation of forming of the ideas of the representative mandate have been analysed. Views and discussions of leading scientists have been considered in relation to this problem. The Ukrainian and foreign scientific sources, devoted to the problem of the representative mandate have been investigated.

Key words: representative, representation, representative mandate, representative democracy, models and conceptions of the representative mandate.

Актуальність теми. Виходячи з принципу, відповідно до якого не тільки результат дослідження, а й шлях, який веде до нього, повинен бути істинним, однією з першочергових проблем дослідження представницького мандата є питання концептуальних проблем його вивчення. Саме від концепції, закладеної в основу дослідження, залежить його хід і результати. Дослідження представницького мандата передбачає розкриття його сутнісних властивостей, виявів і основних зв'язків, з'ясування природи, специфіки, видів, загальних, основних і найбільш суттєвих закономірностей виникнення, розвитку й функціонування, аналіз його особливостей порівняно з іншими категоріями, а також характеру їхніх взаємозв'язків з метою найбільш глибокого проникнення в сутність представницького мандата як явища державно-правової дійсності. З огляду на це аналіз концептуальних проблем вивчення представницького мандата в конституційній доктрині є надзвичайно актуальним.

Зазначена наукова проблема значною мірою привернула увагу зарубіжних і вітчизняних науковців. Зокрема, висвітленню її актуальних аспектів присвятили праці такі вчені минулого та сучасності, як М. Дюверже, Л. Дюгі, Г. Еллінек, С. Масленникова, Г. Носкова, Е. Хейвуд. Однак численні публікації, присвячені цій проблемі, не вичерпують її актуаль-

ності, а окреслені питання ще потребують ґрунтовного дослідження.

Метою статті є узагальнення й аналіз наявного матеріалу, еволюції наукової думки щодо концептуальних проблем вивчення представницького мандата для відтворення цілісного уявлення та об'єктивних знань про представницький мандат у європейській конституційній доктрині.

Виклад основного матеріалу. Належне розуміння й вивчення представницького мандата залежить насамперед від правильного тлумачення змісту самого представництва народу. На загальну думку, як зазначає Л. Дюгі, представництво є завжди, коли вияви однієї волі вважаються такими, що володіють тією самою ціною і призводять до тих самих наслідків, коли б вони виходили від іншої волі. Відтак у політичних відносинах ідея представництва, на думку науковця, резюмується в такому: вияви волі, які виходять від відомих індивідів чи відомих груп індивідів, мають ту саму силу й породжують ті самі наслідки, як і коли б вони прямо виходили від нації [1, с. 411]. Сучасна політологія, визначаючи представництво як політичний принцип, розуміє його як відношення, в котрому індивід чи група людей діє від особи та від імені більш широкої категорії людей [2, с. 280]. Представництво можна визначити

як таку властивість органу центральної чи місцевої публічної влади, у силу якого він здатний формулювати волю громадян, виражати їхні інтереси у своїй діяльності [3, с. 12]. У загальнотеоретичному розумінні представницька демократія (народне представництво), так як і безпосередня, є формою вираження народовладдя [4]. Одним із найбільш удалих видається визначення народного представництва як форми участі народу в здійсненні державної влади та місцевого самоврядування з метою представлення його інтересів і захисту прав і свобод громадян, вираження єдності влади і свободи громадян, що становить основу демократичної політичної системи. Складна природа народного представництва полягає в тому, що, з одного боку, воно розглядається як організаційний елемент у системі влади, а з іншого – надає громадянам можливість брати участь в управлінні загальними, державними справами через своїх представників [5, с. 49–50].

Дослідження джерельної бази свідчить про виокремлення в науковій літературі концепції представництва як мандата, відповідно до якої народ як суверен делегує своїм представникам певну частину повноважень щодо прийняття рішень. Зокрема, Е. Берк зазначав, що врядування і прийняття законів є питаннями здорового глузду й розсуду, а не уподобань. За такої концепції необхідним є існування свободи представництва як умови забезпечення ефектної участі народу в здійсненні влади через представників; і представництво як відображення інтересів, згідно з положеннями якої народні представники відображають суспільство, яке вони представляють (у сенсі політичного, статевого, етнічного, соціального, релігійного та іншого різноманіття) [6]. Отже, кожен сегмент суспільства володіє представництвом з метою виявлення й відстоювання власних інтересів.

Відтак виокремлюють певні моделі представництва: модель довіреного (trusteeship), делегованого (delegation), мандатного (the mandate) і пропорційного представництва (resemblance).

Модель довіреного представництва (довірительства) передбачає здійснення представництва без посередників між виборцем і представником. Представництво розуміється як виконання морального обов'язку тими, хто отримав освіту й виробив здатність зрілого судження, щодо тих, кого доля цим не наділила. Окрім того, у силу нерівномірного розподілу знань у суспільстві й неусвідомлення більшістю людей справжнього блага існує ідея множинності голосів – розподілу між кваліфікованими та некваліфікованими особами з наданням переваги мудрим і дієвим представникам [2, с. 280–282]. Таке представництво інтересів народу на індивідуальній основі передбачає існування представницького мандата в межах простого правовідношення «виборці – представник». Незважаючи на те що освіченість представника не завжди є запорукою прийняття правильних рішень, а надмірна свобода може спонукати його користатися цим у власних інтересах, представник є довіреною особою народу в органі влади. Так він

розглядається як представник народу з одним загальнодержавним інтересом і наділяється свободою прийняття об'єктивних і обґрунтованих рішень в інтересах народу як посадова особа представницького органу.

Модель делегованого представництва (делегування) також не передбачає посередників між виборцем і представником, делегат чітко слідує інструкціям електорату, має невелику свободу дій і зобов'язаний перед виборцями діяти в певний спосіб [7, с. 25–26]. Засобами контролю за представниками є регулярність виборів, стислість строків повноважень, використання ініціатив, відкликання та референдуми. Як зазначається в науковій літературі, парламент – це представництво однієї нації з одним інтересом – інтересом цілого. Тому така зв'язаність представника наказами стоїть на заваді фаховому прийняттю самостійних рішень і формуванню загальнодержавного мислення представника [2, с. 282–283]. Отже, у межах цієї моделі, незважаючи на деклароване забезпечення безпосередньої участі народу в управлінні державними справами, представницький мандат розглядається в дуже вузьких межах, а сам представник фактично розуміється лише як «інструмент» здійснення влади в руках виборців, чим втрачає свій і представницький статус, і статус посадової особи відповідного органу.

Модель мандатного представництва (мандатна модель) передбачає як посередника політичну партію, яка отримує мандат від суспільства й тим самим схвалення її виборчої програми та повноваження на її реалізацію. Така модель представництва вимагає від партій єдності й дисципліни, а від представника – вірності партії та її політичному курсові. Відтак велике практичне значення надається партіям, партійній політиці й обов'язковості виконання представниками своїх обіцянок. Однак, передбачаючи обрання партій за політичними програмами, така модель не враховує інших чинників (особистість лідерів, імідж давно сформованих партій тощо). Окрім того, відданий за партію голос не вважається схваленням її передвиборчої програми загалом і окремих обіцянок, а передвиборчі заяви партії ускладнюють коригування політики за мінливих обставин [2, с. 283–285]. За цієї моделі представницький мандат розглядається в межах складного правовідношення «виборці – політична партія – представник». Партія як єдиний виразник народної волі ставить у певну дисциплінарну залежність від себе та своєї програми представника, тим самим надає представницькому мандатові ознак наказовості.

Модель пропорційного представництва передбачає відображення представницьким органом влади суспільства шляхом пропорційного включення представників усіх його груп. Щоправда, за таких умов існує загроза соціальних конфліктів, відсутності турботи про загальне благо, інтереси суспільства загалом. Окрім того, «суспільство в мініатюрі» втілює не лише його переваги, а й недоліки; заради «репрезентативності» партії в межах квот представників певних груп нав'язуватимуть виборчим округам кан-

дидатів із типовими для них якостями з можливим поділом електорату на основі належності до певних груп і вимогою голосувати лише за своїх представників [2, с. 285–286]. Згідно з таким розумінням відносин представництва, зміст категорії представницького мандата звужується до суто забезпечення представниками інтересів певних чітко виокремлених груп суспільства, що суперечить розумінню останнього як єдиного цілого з єдиним інтересом.

Доктрина представницького мандата, або концепція національного (народного) представництва в літературі викладена як сукупність принципів: національне (народне) представництво встановлюється конституцією; нація (народ) як носій суверенітету уповноважує парламент здійснювати від його імені законодавчу владу; з цією метою нація (народ) обирає в парламент своїх представників; член парламенту – представник усієї нації, а не тих, хто його обрав, і тому не залежить від виборців і не може бути ними відкликаний [8]. Згідно з концепцією Е. С'єсса, «прості» люди не можуть правити державою, це можуть робити тільки їхні представники, обрані населенням. Однак, незважаючи на те що певна частина населення (виборці), обираючи свого депутата, надає йому представницький мандат, вона не може беззастережно нав'язувати йому свою волю: депутат повинен представляти інтереси всього народу, а не окремої його частини. Окрім того, на депутатів покладена законотворча функція, основою якої є визначення загального (суспільного) інтересу і його відтворення в законодавстві. Основна роль народу виявляється під час визначення за допомогою вільного волевиявлення стратегічної мети діяльності представників, однак для її досягнення депутат повинен мати свободу дій і не залежати від диктату виборців у виборі певного курсу [9]. За цієї концепції представник наділяється свободою представницької діяльності, а його мандат є вільним, незв'язаним, загальнодержавним і найповніше, на нашу думку, відповідає соціальній сутності й призначенню народного (національного) представництва.

Доктрина наказового мандата передбачає, що кожен член нації є носієм однієї частки суверенітету, визначеної кількістю індивідів, що становлять націю; громадяни, носії цієї частки, здійснюють своє право, беручи участь у виборах і призначеннях представника, який може мати свої повноваження лише від тих, хто його призначив; і, оскільки суверенітет незмінно зберігається у виборців, він може бути лише їхнім довіреним. Представник не є довіреним усієї нації, це лише фікція; він є довіреним округу – групи виборців, які його обрали. У силу цього представник підпорядкований зобов'язанням, що покладаються на довіреного: довіритель може обмежити даний ним мандат; наперед указати необхідну поведінку представника, який повинен ознайомитися з отриманими інструкціями й вотувати відповідно до них; довіритель може в будь-який час відкликати довіреного. Так само акт представника, який суперечить мандату, не має ціни для довіритель і тягне за собою його відкликання. Зважаючи на зміст цих положень, біль-

шість науковців зазначають, що доктрина наказового мандата явно суперечить принципу національного суверенітету й недопустима з політичного та юридичного поглядів. Зокрема, стверджується, що суверенітет – єдина та неподільна воля нації; ні індивіди, ні взяті окремо групи не мають частки суверенітету; отже, вони не можуть дати мандата на здійснення від їхнього імені суверенітету, котрого вони не мають. Окрім того, наказовий мандат має недоліки в умовах і прямого, і представницького правління: недоцільність звернення до народу напряму, неможливість представника принести користь своїми спеціальними здібностями, неможливість забезпечити функціонування наказового мандата на справедливих умовах [1, с. 418]. Таке розуміння представницького мандата, окрім того, що заганяє в глухий кут представника, нівелюючи його незалежний представницький статус, ставить під сумнів загалом саме розуміння держави та суспільства як єдиного цілого.

Юридико-органічна доктрина розглядає націю й парламент, відповідно, як прямий «створюючий» і прямий «створюваний» органи, які отримують повноваження з конституції й не здійснюють вплив один на одного. Поняття представництва не має юридичного змісту, нація є особою, окремою від держави, яка дає представникам мандат управляти від її імені та не має окремого юридичного існування, а органами держави є виборці, організовані у виборчі колегії. Відтак обрання представника розглядається не як мандат, даний виборцями, а лише як вибір. Недоліком цієї теорії, на думку дослідників, є невизнання фактів. Річ у тім, що між виборцями та обраними встановлюються відносини, а якщо існують політичні відносини, то повинні існувати і юридичні. Так, на думку Г. Еллінека, між парламентом і нацією існує фактичне відношення, якому потрібно надати юридичну формулу. Юридичне вирішення проблеми в тому, що парламент є прямим органом нації, а нація – прямий орган держави, і, отже, парламент є вторинним прямим органом держави. І за прямої, і за представницької форм правління нація є органом держави; у першому випадку верхній орган державної волі створюється єдиною нацією, у другому – спеціальним органом національної волі; отже, парламент і народ утворюють юридичну єдність. Отже, обрання породжує постійний зв'язок між представниками й народом, який може бути лише відношенням права, чим і пояснюються тривала та нормальна політична залежність обраного від своїх виборців [1, с. 425–430] і некоректність заперечення відповідних взаємозв'язків представників і народу.

Розуміння відносин представництва як відносин народовладдя, на нашу думку, вимагає, відповідно, розгляду представницького мандата в розрізі забезпечення ефективного його здійснення. Відтак варто прислухатися до висловленої в літературі позиції, відповідно до якої демократичне вирішення проблем організації влади в державі можливе за умови розміщення в центрі розвитку всієї суспільної системи людини, розгляду соціальної цінності народовладдя в органічному зв'язку з інтересами, потребами та во-

лею членів суспільства, вираження народовладдям колективної волі з урахуванням різних точок зору й позицій. За такого підходу народовладдя не тільки не ігнорує приватні інтереси особи, а більше того – уможлиблює їх максимальне задоволення. Тільки за умови вираження народовладдям особистих інтересів членів суспільства можна визнати народовладдя політичним режимом, державним устроєм загалом, який відповідає загальноновизнаним стандартам соціальної справедливості й гуманізму [10, с. 48–49].

Висновки. Як бачимо, кожна з проаналізованих концепцій, спираючись на вагомі аргументи, по-своєму трактує представництво. На практиці віднайти єдину бездоганно правильну та застосовну до всіх суспільств концепцію надзвичайно складно, у силу різних чинників (історичних, політичних, економічних, соціальних, ідеологічних тощо) кож-

не державно організоване суспільство обирає власну концепцію. Проте, погоджуючись із практичною неспроможністю однієї окремо взятої концепції вирішити абсолютно всі проблеми представництва та можливістю функціонування всередині однієї й тієї самої політичної системи різних принципів представництва, усе ж варто звернути особливу увагу на концепцію національного (народного) представництва. Положення саме цієї концепції, на нашу думку, передбачаючи здійснення представництва всього народу як цілісного суб'єкта, найбільш демократично та соціально змістовно характеризують представництво в органах влади. Власне, таке розуміння представництва як виразника водночас особистих і загальних інтересів суспільства варто поставити в основі наукового дослідження представницького мандата в конституційній теорії та практиці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дюги Л. Конституционное право: общая теория государства / Л. Дюги. – Репринтное воспроизведение издания 1908 года. – Одесса : Юридическая литература, 2005. – 957 с.
2. Хейвуд Э. Политология : [учебник для студентов вузов] / Э. Хейвуд ; пер. с англ. под ред. Г.Г. Водолазова, В.Ю. Бельского. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 544 с.
3. Масленникова С.В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации / С.В. Масленникова. – М. : ООО «Городец-издат», 2001. – 172 с.
4. Носкова Г.Н. Представительная демократия: теоретический аспект / Г.Н. Носкова // Материалы Всероссийской заочной научно-практической конференции «Юриспруденция в современной России» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://sibac.info/files/2011_03_05.../Noskova.pdf.
5. Ставнійчук М.І. Народне представництво / М.І. Ставнійчук // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 4 : Н–П. – 2002. – 720 с.
6. Представницька роль парламенту. Представництво як мандат і як відображення інтересів : [презентація Рубен-Ерік Діас-Плахи, експерта з демократичного врядування Відділу демократичного управління та громадської участі у публічних справах Департаменту демократизації БДІПЛ/ОБСЄ] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://parlament.org.ua/index.php?action=publication&as=0&ar_id=1997.
7. Joyce P. Politics / P. Joyce // US. The McGraw-Hill Companies, Inc. – 2006. – 312 p.
8. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : [учебник] : в 4 т. / отв. ред. Б.А. Страшун. – М. : БЕК, 1995. – Т. 1–2. – 1995. – 778 с.
9. 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>.
10. Загальна теорія держави і права : [навчальний посібник] / [А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.] ; за ред. В.В. Копейчикова. – Стереотип. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.