



KAS
POLICY PAPER

ПРИРОДА
ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО
МАНДАТУ:
УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА
ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

ОЛЕКСАНДР СИНЬООКИЙ

ДЕНИС КОВРИЖЕНКО

ПЕРЕДМОВА

Незлагодженість у конституційному ладі України значною мірою визначає структурну кризу української політики. Необхідність конституційної реформи зараз зрозуміла всім політичним гравцям, але самі розмови не приносять ніяких якісних змін. Конституційна реформа пробуксовує – занадто загальними виявляються численні дискусії, занадто категорично звучать пропозиції щодо змін. Замість того, щоб внести окремі пропозиції та таким чином розвивати конституційний лад, розробляються нові, політично вмотивовані концепції Конституції. При цьому деякі пропозиції – передусім Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) – створюють відмінну основу для опрацювання конкретних слабких місць Конституції.

Даний випуск Policy Paper підготовлений за результатами першого засідання експертів з циклу заходів на тему «Подальший розвиток конституційного ладу України», що відкриває нові підходи до давно назрілої конституційної реформи. За підтримки Академії правових наук України Фонд Конрада Аденауера у співробітництві з Лабораторією законодавчих ініціатив хотів би започаткувати конституційні дебати, які ґрунтувалися б на пропозиціях Венеціанської комісії. Темі засідань сформульовані досить вузько, щоб українські експерти та політики могли спільно розробити чіткі пропозиції щодо поліпшення Конституції та надати їх всім, хто ухвалює рішення й цікавиться цією проблематикою.

Цей випуск повністю присвячений темі депутатського мандату, легіслативний характер якого закріплений у Статті 81 Конституції України та проблеми навколо якого негативно впливають на становлення демократичної політичної культури в Україні.

Експерти Венеціанської комісії визначають український депутатський мандат як імперативний, що не лише суперечить засадам представницької демократії, а й порушує європейські стандарти. На їх думку, положення Статті 81§2 та §6 утискають свободу ухвалення рішень депутата та ставлять партію (виборчий блок) вище за виборців. Намагання запобігти частим переходам із партії в партію новою редакцією Статті 81 від 8 грудня 2004 року, на думку експертів, створило основу для нових загроз демократичному ладу, які також можуть призвести до втрати довіри до нього.

Поруч з теоретичними викладками щодо природи представницького мандату в цьому випуску читач ознайомиться з позицією Венеціанської комісії та експертів, які працюють у Києві, стосовно значення депутатського мандату на місцевому та державному рівнях, а також дізнається про пропозиції щодо розв'язання цієї специфічної проблеми конституційного ладу України.

Анна Райсманн

Асистент програм Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні
Координатор проектів із конституційного ладу

м. Київ, червень 2009 р.

© ПРЕДСТАВНИЦТВО ФОНДУ КОНРАДА АДЕНАУЕРА
В УКРАЇНІ, 2009

ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА
01021 КИЇВ
ВУЛ. ШОВКОВИЧНА, 10 КВ. 4
WWW.KAS.DE/UKRAINE
OFFICE@ADENAUER.KIEV.UA

**ПРИРОДА ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО
МАНДАТУ:
УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА ТА
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

ЕКСПЕРТИ ЛАБОРАТОРІЇ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ

**ОЛЕКСАНДР СИНЬООКИЙ,
ДЕНИС КОВРИЖЕНКО**

**ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНІ МАТЕРІАЛИ ДО
ЗАСІДАННЯ ЕКСПЕРТНОГО КЛУБУ
ЖУРНАЛУ „ЧАСОПИС „ПАРЛАМЕНТ”**

**СЕРІЯ «ПОЛІТИЧНА ОСВІТА»
ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА
WWW.KAS.DE/UKRAINE**

1. Природа представницького мандату та види мандатів

Концепція імперативного мандату прямо впливає з теорії народного суверенітету, розробленої Ж. Ж. Руссо. Суть цієї теорії складають декілька постулатів: щодо невідчужуваності і неподільності суверенітету, єдиним носієм якого є народ, який являє собою сукупність всіх учасників суспільного договору; щодо первинного значення різних форм безпосередньої демократії, які не можуть підмінитись представницькою демократією – будь-який закон, якщо він не був безпосередньо затверджений народом, є недійсним і взагалі не може вважатись законом; заперечення принципу поділу влади (в якості механізму запобігання беззаконню та свавілля Руссо розглядав функціональне розмежування компетенції між різними органами держави) тощо. З концепції Руссо прямо впливає декілька наслідків: по-перше, право кожного громадянина брати участь у здійсненні влади, що знаходить вираження, зокрема, у принципах загального і рівного виборчого права; по-друге, вторинність представницької демократії порівняно з різними формами безпосередньої демократії, через які народ реалізує свою суверенну владу, затверджуючи прийняті парламентом закони, або безпосередньо ухвалюючи їх; по-третє, принцип специфічності та імперативності мандату – мандат є специфічним, оскільки депутат виражає волю тієї частини виборців, яка його обрала, і імперативним в силу своєї обмеженості волею (наказами) виборців¹.

Зазначена ідея народного суверенітету була розкритикована ще у XVIII столітті Шарлем Монтеск'є та Еммануїлом Сійєсом. Монтеск'є, зокрема, наголошував на тому, що для визначення загального блага не є обов'язковим отримання доручень щодо кожного питання; крім того, народ не є компетентним ні щодо безпосередньої реалізації виконавчої влади, ні щодо законотворчості, а відтак – для визначення загального блага народу необхідно обирати своїх представників².

Практичне вираження ідеї опонентів Руссо знайшли відображення в результатах роботи французької Конституційної Асамблеї 1789 року, яка напрацювала концепцію національного суверенітету, згідно з якою національний представницький орган (парламент) є єдиним представником інтересів нації, яка виражає свою волю через її представників³. З цієї концепції випливає, зокрема, можливість прийняття парламентом законів, які не потребують подальшого затвердження народом через референдум або інші форми безпосередньої демократії, можливість визначення парламентськими законами порядку здійснення безпосередньої демократії, принцип стримувань і противаг (доцільність запровадження якого заперечував Руссо), а також принцип загального та вільного мандату – мандат є загальним, оскільки депутат виражає волю не частини виборців, а всієї нації, і вільним, оскільки діяльність депутата є не пов'язаною з будь-якими наказами виборців. Ідея вільного мандату знайшла відображення у Конституції Франції 1795 року, у відповідності до якої члени Законодавчої Асамблеї не вважались представниками свого департаменту і, відповідно, не повинні були отримувати доручення від департаменту, в якому їх було обрано⁴.

У російській юридичній літературі, поряд з поняттями імперативного та вільного мандату, дедалі частіше почав з'являтися термін „напіввільний мандат”, вперше запропонований М.В.Вітруком. Сам термін був виведений на основі аналізу законодавства, яке визначає статус депутатів законодавчого (представницького) органу суб'єкта Російської Федерації: „мандат депутатів представницьких (законодавчих) органів

¹ Marc Van der Hust. Parliamentary Mandat. A Global Comparative Study. – Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2000. – P. 6

² Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: Монографія. – К.: Юридична фірма „Салком”; Юрінком Інтер, 2005. – С. 309; Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. – К.: АртЕк, Вища шк., 1998. – С. 60

³ Marc Van der Hust. Parliamentary Mandat. A Global Comparative Study. – Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2000. – P. 7

⁴ Статус члена парламенту: зарубіжний досвід та пропозиції для України. – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2006. – С. 3. – http://www.parliament.org.ua/docs/files/8/1157623123_ans.pdf

державної влади суб'єктів Російської Федерації при запровадженні інституту відкликання депутатів можна вважати напіввільним, оскільки він жорстко не пов'язаний з наказами виборців і можливістю відкликання ними депутата за невиконання наказів виборців. Відкликання депутата є можливим в силу систематичного винного невиконання депутатом своїх 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 депутата⁵. Таким чином, напіввільний мандат поєднує риси імперативного мандату (передбачається можливість відкликання обраного представника – як санкція за порушення ним своїх обов'язків; у той же час на законодавчому рівні на нього покладається обов'язок підтримувати зв'язки з виборцями) і вільного мандату (обраний представник не зобов'язаний керуватись наказами виборцями, і за невиконання таких наказів обраний представник не може бути відкликаний). Проте, напіввільний мандат є скоріше винятком, аніж загальноусталеною практикою – за винятком Росії та декількох інших країн, подібний підхід до визначення природи мандату поширення не набув.

2. Вільний мандат

У конституційній практиці вільний мандат, як правило, передбачає пряму заборону імперативного мандату; закріплення принципу „незв'язаності“ депутатів у своїй діяльності наказами та інструкціями виборців, партійними рішеннями; закріплення принципу загального представництва; а також неможливості відкликання депутатів.

Пряма заборона імперативного мандату міститься у конституціях низки держав. Так, у Франції його заборонили починаючи з 1789 року - Конституція V Республіки містить положення, за яким імперативний мандат є недійсним. Аналогічні за змістом положення (проголошення недійсності імперативного мандату) містяться у конституціях Болгарії, Данії, Іспанії, Кот-д'Івуару, Кореї, Малі, Польщі, Румунії, Хорватії. Принцип „незв'язаності“ депутатів у своїй діяльності наказами та інструкціями виборців закріплено у конституціях Німеччини та Македонії. В окремих конституціях закріплено норми, у відповідності до яких депутат представляє не той округ, в якому його було обрано, а всю націю (Бельгія, Туреччина, Франція).

3. Імперативний мандат

Імперативний мандат, як правило, передбачає обов'язковість врахування наказів та інструкцій виборців депутатом в процесі здійснення своїх повноважень у представницькому органі, можливість відкликання депутата виборцями у разі невиконання наказів виборців, „невиправданя довіри виборців“, вчинення інших дій, „несумісних“ з депутатським мандатом, а також підзвітність депутатів перед виборцями.

Найвідомішим прикладом запровадження імперативного мандату є досвід Паризької комуни 1871 року, який був наслідуваний багатьма соціалістичними державами у XX столітті. У часи Комуни законодавчо було закріплено положення, за яким представники Національних зборів повинні були суворо дотримуватись точних інструкцій виборців і могли бути у будь-який час відкликані.

У радянському правовому полі інститут наказів виборців як один з елементів імперативного мандату вперше з'являється у доповіді про землю на II Всеросійському з'їзді Рад. Доповідь включала в себе пункт про наказ земельним комітетам на підставі 242 наказів місцевих Рад селянських депутатів. До виборчої реформи 1936 року накази

⁵ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В.Витрука к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 года № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации город Москва 24 декабря 1996 года». - http://ksportal.garant.ru:8081/SESSION/S__JOU4aoCq/PILOT/main.html

вносились у нижчі представницькі органи, у випадку визнання наказу об'єктивним він направлявся або до виконкому Ради для його реалізації, або до вищої Ради, якщо положення наказу належали до компетенції такої Ради. З прийняттям Конституції 1936 року було запроваджено принцип прямих виборів. Ця система замінила багатоступеневі вибори, що, в свою чергу, викликало необхідність зміни процедури внесення наказів. Реформа 1936 року дозволила населенню обирати депутатів до всіх Рад, у тому числі і до Верховної Ради СРСР. Таким чином було закладено правові засади для розвитку інституту наказів виборців. Але в конституціях союзних та автономних республік, прийнятих у 1937 році, про накази не згадувалось⁶.

Нормативне закріплення в Конституції СРСР та конституціях союзних республік накази виборців знайшли лише у 1977 та 1978 роках відповідно. Що ж стосується інституту *відкликання* депутата, то в СРСР вперше він знайшов законодавче відображення у Декреті ВЦВК „Про право відкликання делегатів” від 4.12.1917 р., а згодом – у Законі „Про порядок відкликання депутатів Верховної Ради СРСР” 1959 року. Цікавим фактом є поступова еволюція змісту імперативного мандату в СРСР – якщо у перші роки радянського будівництва депутат повинен був виконувати накази виборців, то, згідно з Конституцією 1977 року, він повинен був лише „враховувати” їх. При цьому процедура врахування наказів, як і відкликання депутата, у радянському законодавстві була визначена досить рамково, що ускладнювало (якщо взагалі не унеможлилювало) її практичне застосування.

Нежиттєздатність імперативного мандату обумовлюється декількома чинниками.

По-перше, імперативний мандат передбачає прийняття депутатом рішення без дискусії щодо його змісту (зміст рішення заздалегідь визначається змістом отриманого наказу виборця); по-друге, імперативний мандат нівелює право депутата діяти у відповідності до його власних переконань, що фактично означає втрату членом представницького органу свободи вибору; по-третє, за імперативного мандату інтереси окремих індивідів та соціальних груп ставляться вище загальносуспільних інтересів; по-четверте, накази виборців не можуть стосуватись усіх питань, з якими стикається обраний представник в процесі своєї діяльності, відповідно – виникає потреба у постійному отриманні депутатом нових наказів виборців, з'ясуванні позиції останніх щодо всіх питань, які є предметом розгляду представницького органу влади, що є неможливим; по-п'яте, чітке вираження виборцями своєї волі у наказах потребує від них значних знань в усіх сферах життя, що також є нереальним; по-шосте, імперативний мандат є несумісним з демократією, оскільки остання об'єктивно вимагає наявності посередників в особі відповідних органів публічної влади, які приймають рішення в загальносуспільних інтересах.

Таким чином, за „ідеальної моделі” імперативного мандату представницький орган був би повністю недієздатним; у свою чергу, винятки з „ідеальної моделі” покликані забезпечити ефективність роботи представницького органу (покладення на депутатів обов'язку „врахування” наказів виборців, визначення формальних вимог до таких наказів, ускладнення процедури відкликання тощо, як це мало місце в колишньому СРСР), зводять нанівець доцільність законодавчого закріплення імперативного мандату.

Саме цим, очевидно, і зумовлений той факт, що окрім СРСР та ряду соціалістичних країн (країни колишнього „соціалістичного табору”, а нині - Куба, КНДР, КНР, Лаос тощо) імперативний мандат не набув поширення – серед „несоціалістичних” країн він законодавчо закріплений лише в країнах зі слабкими демократичними традиціями: Білорусі, Габоні, Ефіопії, Замбії, Зімбабве, Індонезії (право відкликання депутата мають партії), Екваторіальній Гвінеї (право відкликання депутата мають партії), Кот-

⁶ Александров А.О. Типи депутатського мандату. - <http://h.ua/story/1027/>

д'Івуарі (партія має право ініціювати перед Конституційною Радою питання про дострокове припинення повноважень депутата, який вийшов зі складу фракції партії), Малаві, Намібії, Республіці Сейшели (право відкликання депутата мають партії), Тринідаді і Тобаго (партії мають право ініціювати відкликання депутата), Фіджі, Філіппінах, Шрі-Ланці (право відкликання депутата мають партії), Ямайці (партії мають право ініціювати відкликання депутата) і, віднедавна, в Україні.

4. Імперативний мандат: український досвід

4.1. Мандат народного депутата України

Імперативний мандат народного депутата України було запроваджено Законом „Про внесення змін до Конституції України” від 8.12.2004 року. Відповідно до п. 6 частини другої статті 81 Конституції повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (блоку), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (блоку) або виходу народного депутата України зі складу такої фракції. За наявності цих обставин, повноваження члена парламенту припиняються достроково на підставі закону за рішенням керівного органу партії (блоку) з дня прийняття такого рішення (частина шоста статті 81 Конституції).

У своєму Рішенні від 25.06.2008 року у справі про перебування народного депутата України у депутатській фракції Конституційний Суд дав офіційне тлумачення положень п.6 частини другої статті 81 Конституції (у тому числі – тлумачення понять „невходження” та „виходу” народного депутата України зі складу фракції), наголосивши, що „порядок невходження, виходу народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), із складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) повинен визначатися законом” (курсив – авт.).

У той же час, Закон „Про статус народного депутата України” в частині підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України (стаття 5) не враховує зміни, внесені до Конституції України 8 грудня 2004 р., і, відповідно, не визначає порядку „невходження” та „виходу” народного депутата із складу фракції.

Таким чином, конституційні підстави дострокового припинення повноважень народного депутата у випадку, передбаченому пунктом 6 частини другої статті 81 Конституції, у Законі „Про статус народного депутата України” (як і в інших чинних законах) не конкретизовано. Це створює умови для визначення порядку невходження та виходу депутатів із фракцій безпосередньо керівними органами партій (блоків), і на практиці може призвести до розширеного тлумачення конституційних положень, які запровадили імперативний мандат.

4.2. Мандат депутата місцевої ради

Імперативний мандат депутатів місцевих рад був запроваджений ще до проведення конституційної реформи 2004 року. Зокрема, Закон „Про статус депутатів місцевих рад” передбачав можливість відкликання депутатів виборцями за наявності визначеного переліку підстав. У 2007 році до цього Закону, а також Закону „Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” було внесено нові зміни, якими зміст імперативного мандату було суттєво розширено. Зокрема, якщо раніше правом ініціювати дострокове припинення повноважень депутатів місцевих рад наділялись виключно виборці, то після набуття чинності Закону від 12.01.2007 року, це право отримали також партії та блоки, за списками місцевих організацій (блоків) яких було обрано депутатів місцевих рад.

Так, частину першу статті 5 Закону „Про статус депутатів місцевих рад” було доповнено новим пунктом 2, згідно з яким повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково у разі відкликання його політичною партією (блоком) за виборчим списком відповідної місцевої організації якої його було обрано депутатом місцевої ради, у разі *невходження* депутата місцевої ради (крім депутата сільської, селищної ради), обраного за виборчим списком відповідної місцевої організації політичної партії (блоків) у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідної ради, до складу депутатської фракції відповідної місцевої організації політичної партії (блоку) або його *виходу* зі складу такої депутатської фракції внаслідок подання депутатом особистої заяви про вихід з депутатської фракції, або *переходу* депутата в іншу депутатську фракцію, або з *інших підстав*, встановлених вищим керівним органом політичної партії (блоку), за виборчим списком відповідної місцевої організації якої він був обраний депутатом місцевої ради. Аналогічними положеннями було доповнено і Закон „Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” (статті 6, 7).

Рішенням Конституційного Суду України від 27 травня 2008 року⁷ зазначені положення законів України загалом було визнано такими, що відповідають Конституції, за винятком тих, які передбачають можливість встановлення керівним органом партії (блоку) *інших, ніж передбачені законами, підстав* дострокового припинення повноважень депутата – останні були визнані Конституційним Судом неконституційними, оскільки „порядок та умови припинення повноважень депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад повинні визначатись законом”, а не за власним розсудом керівного органу політичної партії (блоку)⁸.

Законодавче регулювання порядку відкликання депутатів місцевих рад містить низку недоліків.

По-перше, з незрозумілих причин можливість відкликання депутатів партіями (блоками) не було передбачено для депутатів сільських та селищних рад, висунутих місцевими організаціями партій (блоками) у відповідних одномандатних виборчих округах, попри те, що природа мандату таких депутатів загалом є аналогічною природі мандату депутатів, обраних за виборчими списками місцевих організацій партій (блоків).

По-друге, недостатньо обґрунтованим є підхід законодавця, за яким рішення про дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради приймається керівним органом партії (блоку), а не керівним органом *місцевої організації* партії (блоку), яка (який) висунув кандидата у депутати, особливо – з урахуванням того, що партійний склад блоку на місцевих виборах може бути відмінним від партійного складу блоку на загальнодержавних виборах.

По-третє, визначена відповідними законами процедура відкликання депутатів виборцями регулюється рамково, що суттєво ускладнює можливість її практичного застосування (зазначене стосується, зокрема, регулювання агітації щодо відкликання депутата, регулювання діяльності територіальних виборчих комісій, порядку фінансування процесу відкликання депутата, встановлення результатів голосування тощо).

⁷ Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2008 від 27 травня 2008 року у справі за конституційними поданнями 56 та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України в редакції Закону України „Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад” // Офіційний вісник України. – 2008. - № 40. – Стор. 36. – Ст. 1328.

⁸ Див. п. 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2008 від 27 травня 2008 року.

По-четверте, відповідно до пункту 3 частини першої статті 37 Закону „Про статус депутатів місцевих рад” підставою для відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради визначено невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми, а також програми політичної партії (блоку), за виборчим списком якої він був обраний депутатом місцевої ради. При цьому Закон не дає чіткої відповіді на питання про те, які принципи і положення передвиборної програми депутата є основними та, відповідно, неосновними, що саме слід розуміти під „принципами” передвиборної програми; не визначає суб’єкта проведення оцінки практичної діяльності депутата змісту його програми, не передбачає поширення процедури відкликання із зазначеної вище підстави на депутатів сільських та селищних рад (які хоча і обираються в одномандатних виборчих округах, однак також мають власні передвиборні програми, і можуть висуватись партіями та блоками).

4.3. Практика

Як і в СРСР, правове регулювання відкликання депутатів місцевих рад в Україні є настільки недосконалим, що на практиці застосувати інститут відкликання неможливо. Відповідно, актуальним є питання про доцільність збереження у чинному законодавстві про статус депутатів місцевих рад положень, які визначають порядок відкликання депутатів, особливо з урахуванням негативних оцінок Венеціанською комісією відповідних законодавчих положень.

Що ж стосується практики парламентської роботи, то на сьогодні можна з упевненістю констатувати, що включення до Конституції положень щодо імперативного мандату не досягло поставленої мети. Так, оскільки відповідно до Конституції підставою дострокового припинення повноважень депутата є лише його невходження до складу фракції, утвореної партією (блоком), за списком якої (якого) депутата було обрано до парламенту, або вихід депутата із фракції, ніщо не заважає депутату голосувати у відповідності до власних переконань (а не інструкцій фракції), зберігаючи при цьому мандат. Навіть у разі прийняття фракцією рішення про виключення депутата із фракції у зв’язку з недотриманням партійної дисципліни, таке рішення, згідно з чинною Конституцією України, не призводить до дострокового припинення повноважень депутата. Ще більшої актуальності ця проблема набуває для блоків – адже вихід всіх представників партії-народних депутатів України зі складу фракції блоку фактично означає припинення існування блоку та його керівного органу і, відповідно, неможливість прийняття таким керівним органом рішення про дострокове припинення повноважень народних депутатів, які вийшли зі складу фракції.

Запровадження імперативного мандату народних депутатів України не лише не досягло тієї мети, яку ставили ініціатори включення відповідних норм до тексту Основного Закону, але і породило низку інших негативних наслідків – дестабілізацію роботи парламенту та його розпуск главою держави у 2007 році, звуження внутрішньопартійної (і внутрішньофракційної) демократії.

5. Позиція Європейської комісії за демократії через право щодо запровадження імперативного мандату виборних представників

5.1. Формальне відображення позиції Венеціанської комісії

Позиція Венеціанської комісії (далі - Комісія) стосовно запровадження імперативного мандату виборних представників (членів парламенту та депутатів місцевих рад) викладена у низці висновків Комісії, зокрема: 1) у Висновку щодо змін до Конституції

України, схвалених 8.12.2004 р.⁹ (схвалений Комісією на її 63-му пленарному засіданні 10-11 червня 2005 року)¹⁰; 2) у Висновку щодо проекту змін до Закону України „Про статус народного депутата України” (схвалений Комісією на 72-му пленарному засіданні 19-20 жовтня 2007 року)¹¹; 3) у Висновку щодо Закону України „Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад”¹² (схвалений Комісією на 71-му пленарному засіданні 1-2 червня 2007 року)¹³. Зазначені висновки загалом повторюють позицію Комісії (та її окремих експертів), викладену у низці висновків, датованих 2001-2003 роками (наприклад, у Консолідованому висновку щодо проекту конституційної реформи¹⁴, Висновку щодо трьох проектів змін до Конституції України¹⁵).

5.2. Загальна позиція Комісії щодо природи мандату виборного представника

Загальна позиція Комісії щодо запровадження імперативного мандату членів парламенту полягає у тому, що статус члена парламенту повинен визначатись принципами плюралістичної демократії, зокрема принципом представництва членом парламенту всього народу або нації, а не лише частини народу, виділеної за певними ознаками, у тому числі - ознакою територіальної приналежності, а також принципом свободи волі та вираження позиції. Запровадження імперативного мандату саме по собі не передбачає втілення цих двох принципів в життя.

Позиція Комісії щодо запровадження імперативного мандату місцевих виборних представників є не настільки однозначною, як позиція стосовно запровадження імперативного мандату члена парламенту. Зокрема, у висновку Комісії щодо Закону України „Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад” зазначається, наприклад, що така практика є можливою, але „недостатньо поширеною” – вперше вона була запроваджена в Європі Паризькою комунією у 1871 році, і зараз існує лише у поодиноких країнах – наприклад у США (у 18 штатах), Канаді, Британській Колумбії, Китаї, Індії, Нігерії, Південноафриканській Республіці, Кубі, В’єтнамі та КНДР. При цьому в Європі широке визнання і практичне застосування здобула теорія вільного мандату виборного представника, незалежно від органу, до складу якого такий представник обирається. У низці європейських країн конституціями прямо заборонено давати виборним представникам будь-які вказівки (Бельгія, Італія, Німеччина, Франція, Швейцарія), в той час як більшість інших конституцій запроваджують принцип вільного мандату виборного представника. *Таким чином, загальна позиція Венеціанської комісії стосовно природи представницького мандату полягає у тому, що такий мандат повинен бути вільним, а не імперативним.*

⁹ Закон України „Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. - № 2. – Ст. 44.

¹⁰ Opinion on the amendments to the Constitution of Ukraine adopted on 8.12.2004 (Adopted by the Venice Commission at its 63rd Plenary Session (Venice, 10-11 June 2005) on the basis of comments by Mr. Kaarlo Tuori (Member, Finland), Mr. Sergio Bartole (Substitute Member, Italy), Ms. Finola Flanagan (Member, Ireland). - [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)015-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)015-e.asp)

¹¹ Opinion on the draft amendments to the Law on the status of People’s Deputy in Ukraine (Adopted by the Venice Commission at its 72nd Plenary Session (Venice, 19-20 October 2007) on the basis of comments by Mr. Sergio Bartole (Substitute Member, Italy) and Mr. Peter Paczolay (Member, Hungary). - [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)031-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)031-e.asp)

¹² Закон України „Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад” від 12 січня 2007 року № 602-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. - № 13. – Ст. 134.

¹³ Opinion on the Law on amendments to the legislation concerning the status of deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea and of local councils in Ukraine (Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007), on the basis of comments by Mr. Sergio Bartole (Substitute Member, Italy) and Mr. Peter Paczolay (Member, Hungary). - [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)018-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)018-e.asp)

¹⁴ Consolidated opinion on the Ukraine Constitutional Reform Project based on comments of Mr. Giorgio Malinverni (Member, Switzerland) and Mr. Gerard Batliner (Member, Liechtenstein). - [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL\(2001\)051-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL(2001)051-e.asp)

¹⁵ Opinion on three draft laws proposing amendments to the Constitution of Ukraine (Adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (Venice, 12-13 December, 2003) on the basis of comments by Mr. Sergio Bartole (Substitute Member), Ms. Finola Flanagan (Member, Ireland), Ms. Herdis Thorgeirsdottir (Substitute Member, Iceland), Mr. Kaarlo Tuori (Member, Finland). - [http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-AD\(2003\)019-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-AD(2003)019-e.pdf)

5.3. Зауваження Комісії щодо підстав і процедури відкликання виборних представників, визначених Конституцією та законами України

У Висновках Комісії, окрім вищевикладених загальних зауважень щодо недоцільності запровадження *імперативного мандату члена парламенту*, вказується і на окремі суперечності між положеннями Конституції України, які не було переглянуто в ході конституційної реформи 2004 року, та нормами, які запровадили імперативний мандат. Зокрема, стаття 81 Основного Закону в частині положень, які стосуються запровадження імперативного мандату, не узгоджується з тими статтями Конституції, які фактично зберігають *вільний* характер мандату народного депутата, зокрема – з частиною першою статті 79 (яка передбачає складання народним депутатом України присяги на вірність *Україні*, виконання обов'язків в інтересах *усіх співвітчизників*), а також частиною першою статті 80 (яка забороняє притягати депутата до юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах).

Крім того, Комісія вказала також на ряд негативних наслідків впровадження імперативного мандату: можливість скасування результатів виборів партіями і виборчими блоками (шляхом прийняття рішень про дострокове припинення повноважень окремих народних депутатів), обмеження здійснення депутатської діяльності відповідно до власних переконань членів парламенту, послаблення внутрішньої демократії у фракціях партій та блоків, послаблення самої Верховної Ради України як органу.

Зауваження Комісії стосовно Закону „Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад” від 12.01.2007 року, який розширив зміст *імперативного мандату депутата місцевої ради* полягають у тому, що процедуру відкликання депутата - незалежно від того, чи ініціюють її виборці, чи партія, яка висунула відповідного кандидата у депутати, - слід розглядати як таку, що „не відповідає європейським стандартам і зумовлює виникнення питання про їх відповідність Конституції України”. Саме у зв'язку з цим відповідні положення рекомендовано виключити із законів України.

Щодо, власне, регулювання *процедури* відкликання депутата місцевої ради, Комісією було рекомендовано покласти повноваження стосовно визначення наявності підстав для відкликання на „нейтральні та незалежні органи”, які можуть проводити відповідну правову експертизу. Таким чином, Комісією опосередковано було висловлено зауваження щодо тих положень Закону „Про статус депутатів місцевих рад”, які закріплюють зазначені повноваження за місцевими радами та виборцями.

6. Можливі правові механізми посилення зв'язку депутатів з партіями і виборцями

Удосконалення взаємозв'язку у трикутнику „виборець – депутат – партія”, на нашу думку, має передбачати здійснення законодавцем наступних кроків:

1. Вилучення з Конституції України положень, якими запроваджено імперативний мандат.

У зв'язку з цим статтю 81 Конституції варто викласти у такій редакції:

„Стаття 81. Повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково в разі:

1) складення повноважень за його особистою заявою;

- 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
- 4) припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України;
- 5) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто;
- 6) його смерті.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України - в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України у випадках, передбачених пунктами 1, 4 частини другої цієї статті, приймається Верховною Радою України, а у випадку, передбаченому пунктом 5 частини другої цієї статті, - судом.

У разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо народного депутата України, визнання народного депутата України недієздатним або безвісно відсутнім його повноваження припиняються з дня набрання законної сили рішенням суду, а в разі смерті народного депутата України - з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть."

2. Поглиблення конституційної реформи у напрямі чіткого розмежування відповідальності глави держави і уряду.

Хоча партії відіграють ключову роль у формуванні складу законодавчого органу (оскільки лише партії та блоки є суб'єктами висунування кандидатів на парламентських виборах), їх роль у формуванні державної політики (як через парламент, так і через сформований на партійній основі уряд) суттєво обмежується вагомими конституційними повноваженнями глави держави. Як результат – Основний Закон не дозволяє чітко визначити суб'єкта відповідальності за формування державної політики: президент завжди має змогу покласти всю повноту відповідальності на уряд та парламентську більшість, а останні – на главу держави, який формує власний політичний курс. Ця проблема породжує безвідповідальність партій і в кінцевому підсумку призводить до безвідповідальності народних депутатів України, які у своїй діяльності орієнтуються або на главу держави, або на уряд, або на опозиційну до уряду і президента партію, яку вони представляють.

Основними пріоритетами у розмежуванні конституційної компетенції президента і уряду можуть бути наступні:

- уточнення змісту конституційних положень, які покладають на Президента функції з керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, керівництва у сферах національної безпеки та оборони (або позбавлення президента відповідних функцій з одночасним визначенням чіткого переліку повноважень глави держави у цих трьох сферах);
- позбавлення глави держави права зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України (оскільки зловживання відповідним правом дозволяє главі держави паралізувати роботу уряду);
- суттєве розширення переліку актів глави держави, які підлягають контрастигуванню Прем'єр-міністром та міністром, відповідальними за акт і його виконання – всі акти, шляхом видання яких президент має можливість впливати на формування державної політики, можуть набувати чинності лише за умови їх контрастигування;

- визначення безпосередньо в Конституції повного складу Ради національної безпеки і оборони (що перетворить РНБОУ з органу „при главі держави“ на координаційний міжвідомчий орган, діяльність якого спрямована на вироблення загальноприйнятних підходів до вирішення найбільш складних проблем національної безпеки і оборони, які потребують спільного бачення глави держави, уряду та парламенту);
- скасування відповідальності Кабінету Міністрів України перед Президентом (стаття 113 Конституції України);
- запровадження єдиного порядку формування складу уряду (це передбачає, що кандидатури на посади міністра оборони та міністра закордонних справ вносяться для затвердження парламентом главою уряду, а не главою держави);
- зміна порядку призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій (яких доцільно призначати на посади і звільняти з посад у тому ж порядку, що і керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, – це сприятиме цілісності виконавчої вертикалі), скасування відповідальності голів місцевих державних адміністрацій перед Президентом (стаття 118 Конституції).

3. Запобігання утворенню партіями виборчих блоків.

В українських реаліях виборчі блоки часто утворюються не на засадах спільності програмних орієнтирів, а лише для консолідації ресурсів і забезпечення обрання до парламенту представників тих партій, які у разі самостійної участі у виборах не мають значних шансів на представництво у Верховній Раді України. У фракціях таких блоків нерідко відсутня єдина позиція щодо питань порядку денного парламенту та змісту діяльності уряду; низьким у фракціях блоків є і рівень внутрішньофракційної дисципліни. Можливими варіантами запобігання блокуванню партій перед виборами можуть бути:

- закріплення у виборчому законодавстві заборони утворення партіями виборчих блоків;
- обмеження кількості партій, що можуть входити до складу виборчого блоку (такий підхід загалом не є поширеним у зарубіжній практиці);
- встановлення для виборчих блоків вищих, ніж для партій, виборчих бар'єрів (у фіксованому розмірі або у розмірі, кратному до кількості партій, які входять до складу виборчого блоку).

4. Запровадження державного фінансування політичних партій.

В Україні, на відміну від багатьох зарубіжних держав, у тому числі – більшості країн Європи, відсутнє державне фінансування статутної діяльності політичних партій. Частка членських внесків у бюджетах більшості українських партій є незначною. Відповідно, українські партії перебувають у повній залежності від приватного фінансування. Це зумовлює виникнення низки проблем – політичної корупції, надмірного представництва в стінах парламенту представників фінансово-промислових груп, відсутності зацікавленості партій в активному партійному будівництві (залученні кадрів, розвитку місцевих організацій), пріоритету економічних інтересів над програмними орієнтирами тощо. Значну частину цих проблем могло б вирішити запровадження державного фінансування статутної діяльності партій, яке б обмежило роль приватних внесків у партійних бюджетах.

5. Обмеження розміру приватних внесків від однієї особи на користь партії та забезпечення прозорості фінансування партій і виборів

Закон „Про політичні партії в Україні“ не встановлює обмежень граничного розміру внеску на користь партії від однієї особи. Як наслідок – діяльність партій фінансуєть-

ся обмеженим колом фізичних та юридичних осіб. Саме ці особи (чи їх представники), а не члени партії, які поділяють партійну програму і беруть активну роль у розбудові партії, отримують пріоритетне право на внесення до виборчих списків. Таким чином, поряд із диверсифікацією джерел фінансування партій видається за доцільне здійснити диверсифікацію джерел приватного фінансування діяльності партій – закріпити в Законі „Про політичні партії в Україні” обмеження граничного розміру внеску на користь партії від однієї фізичної або юридичної особи.

У багатьох країнах на законодавчому рівні закріплено механізми забезпечення прозорості фінансування партій, зокрема, передбачено обов’язковість розкриття інформації про джерела внесків на користь партій. Законодавством Австралії передбачена обов’язковість розкриття у звітах партій інформації про донорів, які здійснили пожертвування на суму понад 1500 австралійських доларів, в Бельгії – на суму понад 125 євро, у Данії – на суму понад 20 000 крон, в Ірландії – на суму понад 5079 євро, в Норвегії – на суму понад 20 000 крон, в Португалії – на суму понад 350 євро, в США – на суму понад 200 доларів, в Японії – на суму понад 50 000 ієн. У низці країн фінансові звіти партій мають відображати інформація про всіх донорів, незалежно від суми здійснених ними внесків (Албанія, Андорра, Аргентина, Болгарія, Вірменія, Естонія, Ізраїль, Канада, Латвія, Литва, Угорщина, Франція, Чехія тощо)¹⁶. В той же час, Закон України „Про політичні партії в Україні” та національні закони про вибори аналогічних положень не містять.

У контексті забезпечення прозорості фінансування партій і виборчих кампаній в Україні зміни до національного виборчого законодавства можуть передбачати: 1) обов’язкове оприлюднення партіями і суб’єктами відповідних виборчих процесів у встановлений законом строк фінансових звітів про надходження і використання коштів, з розкриттям у таких звітах інформації про всіх осіб, що здійснили на користь партії внески, що перевищують встановлену законом межу; 2) обов’язкове попереднє оприлюднення фінансових звітів суб’єктів виборчих процесів перед виборами (а не після виборів, як передбачено законодавством про вибори); 3) запровадження обов’язкової перевірки повноти та достовірності відповідних звітів уповноваженими органами публічної влади (Міністерством юстиції, Центральною та територіальними виборчими комісіями); 4) встановлення адекватних, превентивних та ефективних санкцій за порушення як у сфері забезпечення прозорості фінансування партій, так і у сфері фінансування партій і виборів в цілому.

6. Підвищення ролі місцевих організацій партій у висуванні кандидатів на парламентських виборах.

Зменшити вплив партійних „донорів” та партійного керівництва на процес складання виборчих списків можна не лише шляхом диверсифікації джерел фінансування діяльності партій, але і за допомогою механізмів, які стимулюватимуть розвиток місцевих організацій партій, висування кандидатами у депутати представників партійних осередків. Такими механізмами можуть бути:

- закріплення квот представництва місцевих організацій партій на з’їздах, на яких здійснюється висування кандидатів у народні депутати України (у випадку, якщо вибори і надалі проводитимуться у загальнодержавному виборчому окрузі);
- запровадження пропорційної виборчої системи з голосуванням у „регіональних” виборчих округах (30-50 округів) з відкритими або закритими списками (така система сприятиме включенню до виборчих списків представників місцевих партійних осередків);

¹⁶ Див. Matrix of Political Finance Laws and Regulations. - http://aceproject.org/ero-en/topics/parties-and-candidates/Matrix_on%20Finance_Law.pdf/at_download/file; Ingrid van Biezen. Financing political parties and election campaigns – guidelines. Council of Europe Publishing, 2003. – p. 51 -59.

- закріплення права висування кандидатів у народні депутати України за місцевими організаціями партій (у випадку, якщо вибори проводяться у „регіональних” округах).

7. Персоніфікація виборчої системи, за якою проводяться вибори народних депутатів України.

У більшості країн конкретні механізми взаємодії членів парламенту з виборцями на законодавчому рівні не визначаються, що дозволяє депутатам самостійно вибирати найбільш оптимальні форми такої взаємодії. Вирішальну роль у підвищенні ефективності взаємодії депутата з виборцями відіграє виборча система – за персоніфікованих виборчих систем в окрузі обирається незначна кількість депутатів, виборці знають депутатів поіменно, і депутати, щоб забезпечити собі повторне обрання до парламенту у тому ж окрузі, зацікавлені підтримувати зв'язок з виборцями. Можливими варіантами персоніфікації виборчої системи, за якою формується склад Верховної Ради України є:

- перехід до мажоритарної виборчої системи з голосуванням в одномандатних або багатомандатних виборчих округах – такі системи застосовуються у деяких європейських країнах (Великобританія, Франція);
- перехід до змішаної виборчої системи – різні варіанти такої системи застосовуються, зокрема, в Литві, Німеччині, Угорщині;
- запровадження пропорційної виборчої системи з голосуванням за закриті або т.зв. „напіввідкриті” списки кандидатів у депутати у декількох (30-50) багатомандатних виборчих округах – за такими системами вибори проводяться у багатьох країнах Європи, зокрема, в Бельгії, Греції, Естонії, Латвії, Люксембурзі, Кіпрі, Нідерландах, Польщі, Словенії, Фінляндії, Швеції (пропорційні системи з т.зв. „відкритими списками”), Словаччина, Чехія (пропорційні системи із т.зв. „напіввідкритими списками”), Австрія, Іспанія, Італія, Португалія (пропорційні системи із закритими списками з голосуванням у декількох багатомандатних округах).

8. Визначення правил етики народного депутата України

У багатьох європейських країнах правила поведінки членів парламенту визначаються не лише законами про статус членів парламенту, Регламентом, але і Кодексами депутатської етики (або документами з подібною назвою – Правилами етики, Стандартами поведінки члена парламенту тощо). Хоча в українських реаліях значення подібних правил не варто переоцінювати, у перспективі вони б могли відігравати вагомую роль у впорядкуванні взаємин депутатів як між собою, так і з фракціями, виборцями і державою в цілому.

З огляду на це видається доцільним схвалення парламентом відповідного кодифікованого акту. Він може конкретизувати визначені Законом „Про статус народного депутата України” та Регламентом Верховної Ради України права і обов'язки депутата, встановлювати дисциплінарну відповідальність за невиконання або неналежне виконання депутатами своїх обов'язків (щодо участі у засіданнях, підтримання зв'язків з виборцями, належного ставлення до колег по депутатському корпусу та до парламенту в цілому і т.ін.), визначати принципи діяльності депутата, запроваджувати механізми запобігання конфлікту інтересів між депутатською діяльністю та іншими видами діяльності, які депутат має право здійснювати у відповідності до Конституції.

**Тези виступів учасників Засідання Експертного клубу
Журналу "Часопис "ПАРЛАМЕНТ"
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 сьогодні часто говорять про непопулярність тематики конституційної реформи, цілий ряд проблем залишається досі невирішеним. 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 відкрити рух до авторитаризму.

**Андре КВАККЕСТАД,
Експерт для Європейської комісії за демократію через право (Веніціанська комісія)**

Європейська традиція базується на поділі влади. Раніше три гілки влади - парламент, уряд та суд - були абсолютно незалежними одна від одної. Вони мали власну автономію і не контролювали одна одну. З розвитком демократії влада народу та народне управління набули більшого значення, що призвело до посилення ролі парламенту та послаблення уряду. Сьогодні в деяких країнах члени парламенту є єдиною прямо обраною гілкою влади. Частково це стосується європейських монархій та країн, де не існує прямих виборів президента.

Хоча в Україні Президент обирається безпосередньо народом, він ніколи не зможе бути представником різноманітних частин суспільства в тій мірі, в якій це роблять різні фракції національного парламенту. Члени парламенту не тільки мають право, але й зобов'язані бути чимось на зразок омбудсменів для населення, регіону, та, звичайно, людей України. Саме депутати є найбільш наближеними до громадськості. Вони мають місцеві офіси, і відповідно, тісніший контакт по всій країні. А місцевий зв'язок деколи зумовлює більшу довіру населення до управління країною, що, в свою чергу, збільшує довіру суспільства до системи загалом. Проте для того, щоб парламент функціонував належним чином, він повинен мати незалежну основу своєї влади. До владних повноважень парламенту належить не тільки розробка концепцій, але й контроль фінансових витрат уряду та його керування країною. В цьому відношенні стаття 81 Конституції України може зумовлювати деякі серйозні проблеми.

Я розумію, що в Україні існували проблеми стабільності парламенту у зв'язку з надто частим переходом депутатів з однієї політичної фракції до іншої. Як мені казали, це є однією з причин прийняття норми, згідно з якою депутат може втратити місце в парламенті, якщо він не приєднається до парламентської фракції, в межах якої

він був обраний до парламенту, або якщо він вийде з цієї фракції. Позитивним є те, що Україна вирішує цю проблему, оскільки такі дії не тільки мають негативний вплив на функціонування парламенту, але і відображаються на довірі громадськості до демократії. Громадськість чи виборці вважають, що вони голосували за одну фракцію чи певний напрямок політики, а потім, на жаль, бачать, що депутат вже належить до іншої фракції та голосує за інший напрям політики. Звичайно, це залишає негативний відбиток на довірі. Звичайно, вихід з фракції впливає й на баланс сил всередині парламенту. Проте питання полягає в тому, чи проблема може вважатись вирішеною шляхом створення нової. Я хочу зазначити, що спосіб, в який стаття 81 надає можливість дострокового припинення дії мандату – зокрема, я маю на увазі 6 пункт статті 81 – є небезпечним, особливо в контексті останнього речення останньої частини цієї статті.

Потрібно задати собі важливе запитання: хто володіє мандатом у парламенті – виборець, обраний член парламенту чи партія? Легко припустити, що саме партія володіє мандатом. Проте виникає наступне запитання: навіщо вам депутати, якщо вони є тільки «папугами», які повинні голосувати згідно з партійними інструкціями? Необхідно пам'ятати, що однією з найважливіших характеристик парламенту є незалежність його як контролюючого органу. Я не впевнений, що контроль партійного парламенту може функціонувати без контролю індивідуального. І дійсно, читаючи українську Конституцію, можна зрозуміти, що власником місця в парламенті є найвищий керівний орган партії. Наскільки я розумію, існує принаймні три шляхи втрати місця: перший – після виборів, якщо депутат не приєднається до фракції, за якою він був обраний; другий – якщо депутат залишає фракцію для того, щоб діяти незалежно або приєднатись до іншої фракції; третя можливість – коли депутата виключають з партії.

Відповідно, якщо певний депутат не подобається керівному органу партії, він втрачає місце в парламенті. І це є найбільш небезпечною частиною статті. Я ця проблема призводить до наступного запитання: чи може депутат вільно голосувати без втрати свого місця в парламенті? Чи може член парламенту насправді виражати власний погляд щодо речей, з якими не погоджується керівний орган партії? Чи може депутат виконувати важливу парламентську функцію контролю уряду, не втрачаючи місця, особливо, якщо член парламенту належить до однієї з партій, що формує уряд? Тоді може утворитись ситуація, коли більшість у парламенті позбавлена можливості контролювати уряд. Якщо політична партія змінює склад власного керівного органу, чи може він вигнати всіх членів партії, які з ним не погоджуються? Якщо партія складається з двох угруповань, одне з яких, маючи більшість, виганяє меншість – як це вплине на стабільність у парламенті? Інша проблема криється у можливості блокування партій, представлених у парламенті, та їхніх рішеннях, що ухвалюються найвищим керівним органом такого блоку. Якщо є блок із трьох партій, чи можуть дві партії блоку вирішити вигнати третю? Такі речі, звичайно, можуть мати вплив не тільки на баланс, але й також на можливість членів парламенту здійснювати свої повноваження. Можна сказати, що важливим є не результат виборів, а той, хто згодом матиме владу всередині партії. Це також має вплив на довіру виборців до парламенту та функціонування парламенту, і зрештою, функціонування партій.

Це також може прямим шляхом до проблеми, коли відбувається поділ влади. Якщо президент чи члени уряду є членами партій, спостерігається ситуація, коли уряд опосередковано через партію впливає на парламент. Це означає, що насправді уряд контролює частину парламенту, а не навпаки. А це знову впливає на баланс влади. Мушу визнати, для мене трохи складно знайти місце для таких конституційних положень в рамках європейських стандартів функціонування стабільних демократій. При намаганнях вирішити одну проблему, можна створити іншу, навіть серйознішу за попередню.

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

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 розпуску парламенту, чого зараз не передбачає конституція.

Питання про імперативний мандат на рівні парламенту і місцевих рад треба розв'язати. 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 раціональну основу. 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 виборах.

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 питання імперативного мандату є 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 елемента відкликання депутатів виборцями без належних причин, оскільки це не відповідає європейським стандартам. Наразі ж в Україні можна ініціювати відставку депутата лише за чітко визначених підстав. Тим не менше, це не вирішує всіх 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 в 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 рішення 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 з 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 в парламенті, а також спотворює 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 проблем. На сьогодні депутат має чимало можливостей залишатися в складі фракції, однак не виконувати партійні рішення. Відомими є приклади виходу народ-

них 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 вільним є тут народний депутат у своєму волевиявленні? Чи повинен він слідувати позиції фракції? Вирішення цих та інших питань потребує конструктивної дискусії і зваженого підходу.

Ігор КОЛІУШКО,
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 звернути увагу 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 загрозовим, 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 товариствами з обмеженою відповідальністю. Тому необхідним був механізм, який би забезпечив дієздатність парламенту, так як надання депутатам широким 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 може бути місце парламенту у політичному житті держави? 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 принципу 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 в разі переходу до авторитаризму невідомо, хто опиниться у виграві. В такому контексті, дискусії щодо зміни виборчої системи, в певній мірі, є необхідними, оскільки реформи допоможуть посилити парламент. Очевидно, що треба думати про конституційні зміни, які дозволять визначити місце парламенту в 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 індивідуальної 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 дострокового 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, як 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 незалежно від особливостей мандату, депутат часто потрапляє в конфліктні ситуації, в яких він повинен зробити індивідуальний вибір на основі моральних орієнтацій. За таких умов виникає необхідність у створенні кодексу честі народного депутата України. Незалежно 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 нижньої – 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 в політичній і правовій площинах. Незважаючи на те, що такий розподіл є штучним, спершу необхідно названі сфери розділити, щоб 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 в 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. При 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 розпусти-

ти парламент. Це призводить до занепокоєння суспільства, а тому принцип, відповідно до якого парламент є повноважним на строк його обрання, має підґрунтя у площині ефективності.

Вождизм – 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 їхнього вирішення.

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК



ПОПЕРЕДНІ ВИДАННЯ:

1. РОЗВИТОК ПАРТІЙНИХ СИСТЕМ У ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇНАХ ЄС
2. ЗА ЯКОЮ КОНСТИТУЦІЄЮ ЖИТИМЕ УКРАЇНА В 2007 Р.?
3. ДЕМОКРАТІЯ, ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА, ПРАВА ЛЮДИНИ: ОЦІНКА ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ ПЛАНУ ДІЙ „УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ“
4. СУЧАСНИЙ МЕДІА-МЕНЕДЖМЕНТ. ГАЗЕТА ЗАВТРАШНЬОГО ДНЯ - ПОТЕНЦІАЛ МАЙБУТНЬОГО
5. СПІВВІДНОШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ. ЄВРОПЕЙСЬКА ІДЕЯ
6. КОНСОЛІДОВАНА ДЕМОКРАТІЯ: ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ
7. СУСПІЛЬНЕ МОВЛЕННЯ: НЕЗАЛЕЖНІСТЬ, СВОБОДА СЛОВА І ПРОГРАМНА РІЗНОМАНІТНІСТЬ
8. НОВИЙ БАЗОВИЙ ДОГОВІР МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: ПРОПОЗИЦІЇ УКРАЇНСЬКИХ ЕКСПЕРТІВ
9. КОРУПЦІЯ, ДЕМОКРАТІЯ ТА ІНВЕСТИЦІЇ В УКРАЇНІ
10. МАЙБУТНЄ ГАЗЕТИ, ГАЗЕТА МАЙБУТНЬОГО
11. ЯКІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ВИКЛИКИ
12. УКРАЇНА В КОНЦЕПЦІЇ «СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА»
13. ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У ЧОРНОМОРСЬКОМУ РЕГІОНІ: ЗУСИЛЛЯ ПО ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ