

ПОЛІТИКО-ПРАВОВА ПРИРОДА ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО МАНДАТУ ЧЛЕНА (ДЕПУТАТА) ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ

Стаття присвячена дослідженню правового інституту представницького мандату члена (депутата) Європейського парламенту. Охарактеризовано діяльність члена (депутата) представницького органу Європейського Союзу, в основу якої покладено народне представництво.

Ключові слова: представницький мандат, народне представництво, член (депутат) Європейського парламенту, Європейський Союз.

Костицькая И. А. Политико-правовая природа представительского мандата члена (депутата) Европейского парламента.

Статья посвящена исследованию правового института представительского мандата члена (депутата) Европейского парламента. Охарактеризована деятельность члена (депутата) представительского органа Европейского Союза, в основу которой положено народное представительство.

Ключевые слова: представительский мандат, народное представительство, член (депутат) Европейского парламента, Европейский Союз.

Kostytska I. O. Political and Legal Nature of the European Parliament MP's Representative Mandate.

The article deals with the research of the legal institute of the European Parliament MP's representative mandate. It characterizes the activities of the members of the representative body of the European Union, which are based on the representation of the people.

Keywords: representative mandate, representation of the people, the MP of the European Parliament, the European Union.

Довгоочікуване підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом окреслило європейський вибір нашої держави і визначило цей напрям стратегічним у розбудові держави і її правової системи та невід'ємною складовою національної ідеї.

Інтеграція до інституцій Європейського Союзу, посилення впливу права Європейського Союзу на внутрішній правопорядок України шляхом імплементації та наближення до стандартів європейського життя – офіційний державний курс нашої держави.

Під час інавгурації на урочистому засіданні Верховної Ради України 7 червня 2014 року у своїй промові Президент України Петро Порошенко зазначив, що «європейський вибір країни – це серце нашого національного ідеалу... Це вибір, зроблений нашими предками і пророками... Навколо ідеї незалежності, свободи, гідності, правової держави, європейської інтеграції об'єдналася вся Україна і все світове українство... Ми – народ, що був одірваний від своєї великої Батьківщини Європи – повертаємось до неї...» [1].

Європейський напрям вектору для України Президент ще раз підтвердив і під час синхронної ратифікації Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом, звернувшись із промовою до депутатів Верховної Ради України та Європейського парламенту [2].

Європейський парламент є однією з провідних європейських інституцій, який дослідники характеризують як унікальний наднаціональний представницький орган Європейського Союзу, що репрезентує інтереси майже 500 мільйонів громадян Європейського Союзу.

Процес трансформації від інституції із суто консультативними функціями та опосередкованим представництвом до класичного парламенту Європейського Союзу відбувався послідовно і логічно. До 1986 року Європейський Парламент мав назву Асамблея. Однак ще з 1962 року цей орган неофіційно називали «парламентом», який тільки після прийняття Єдиного Європейського Акта у 1986 році отримав офіційну назву Європейський Парламент [3, с.30–31].

Система представництва, покладена в основу діяльності членів (депутатів) Європейського парламенту, як суспільне явище, виникла на певному етапі розвитку людського суспільства та держави.

Такі відомі вчені, як К. Каутський та Л. Дюгі, обґрунтовували наявність системи представництва починаючи з античної Греції та Риму та намагалися дослідити певні етапи у її розвитку тощо [4].

Як на нашу думку вірно вважав Р. Даль, представництво не було винайденим демократами, а поступово розвивалось як середньовічний інститут монархічного та аристократичного правління

(Англія, Швеція). Монархи, а іноді знать, скликали зібрання з метою вирішення важливих державних проблем: стягнення податків, королівського спадкування тощо.

Можна цілком погодитися з думкою Дж. Локка, який стверджував, що воля більшості повинна формуватися «або між усіма, або між представниками, обраними ними». Ця думка знайшла дальший розвиток у творчості Ш.-Л. Монтеск'є, який вважав, що оскільки у великій державі народ не може зібратися і управляти сам, то він повинен обрати своїх представників, щоб вони робили те, чого сам народ зробити не здатен [5, с.45–46].

Пізніше демократи і республіканці визнали систему представництва як оптимальне рішення, що зняло старі обмеження демократичної держави та перетворило демократію з вчення, придатного лише для маленьких і нестабільних міст-держав, на концепцію, широко застосовувану для сучасних націй – держав.

Заслуговує на увагу думка відомого англійського дослідника Дж. Мілля, який влучно відзначав, що «система представництва... головне відкриття сучасної доби», в результаті якого «вирішення всіх проблем, і теоретичних, і практичних, буде знайдене» [5, с. 46].

Слід констатувати, що система народного представництва яка б була здатна відобразити весь багатоманітний спектр інтересів суспільних верств та груп у Європі почала формуватися тільки з середини XVII століття, а в деяких західноєвропейських країнах у XIX столітті.

Наукові дискусії та дослідження про виникнення такого інституту, як система народного представництва, з'ясування його сутності є актуальними і до сьогодні. Ідею ж народного представництва дослідники тісно пов'язували з одним з найглибших вимірів особистої свободи. Саме в акті вибору громадою гідного представника індивідом реалізується його внутрішня незалежність від будь-якої спільноти (об'єднання громадян, корпорації, цеху, віче, групи людей тощо). У програмах кандидатів на посаду депутата виборець одночасно вибирає дещо особисте.

Слід зазначити, що за умов прозорості виборів, надійності процедурних гарантій, обрання народом своїх представників без порушень законодавства волевиявлення народу буде відображено в повній мірі і зробить його осмисленим та кваліфікованим.

У зв'язку з цим необхідно відзначити деякі важливі передумови. Виборець повинен мати реальний доступ до влади, а не опосередкований, сам процес формування волі виборця має здійснюватися через вільне обговорення з врахуванням наявності альтернативних позицій. Процес обрання народних представників відбуватиметься з чітким дотримання законодавства і процедур, має бути справедливим (нефальсифікованим). Наявність високої політичної культури слугуватиме фундаментом політичної волі еліти. Виборець завжди повинен здійснювати своє волевиявлення з врахуванням персональної характеристики народного представника, яка включає особисті, професійні та морально-етичні якості і ця умова повинна забезпечуватися інформаційним доступом до персональних даних народного представника, що мають публічний характер. Звертаючись до античної юридичної класики, слід згадати видатного державного діяча Перикла, який у своїй відомій промові під час поховання героїв, що загинули, захищаючи свободу Афін від ворогів, достойно оцінив державне покликання народних представників. Він наголошував, що визначальним критерієм їх висування є досягнення, коли конкретна людина уславилася не через приналежність до певного стану, а через особисті заслуги перед суспільством: «Бідність і темне походження або низьке суспільне становище не заважають людині зайняти почесну посаду, якщо вона здатна прислужитися державі», приймати потрібні рішення після попередньої підготовки за допомогою виступів «за» чи «проти» [6, с. 181–182]. З особливим піднесенням описував змагання між кандидатами на виборах членів Ради старійшин у Спарті відомий давньогрецький письменник, історик і філософ-мораліст, автор знаменитих філософських творів Плутарх. Видатні особистості цього міста змагалися за те, кого з них співгромадянами визнають «найкращими і найрозумнішими між найкращими і найрозумнішими», а самі вибори відбувалися в атмосфері всеохоплюючого морального піднесення [7, с. 118].

Подібний приклад маємо і у Франції напередодні Великої французької революції 1789 р. Вибори до Генеральних штатів – прообразу сучасного парламенту – відбувалися з особливим ентузіазмом. Саме тоді вперше титул народного обранця – депутата (представника) набув особливого значення: один французький маркіз, який загравав з народом, навіть стверджував, що «народний представник» звучить аристократичніше, ніж маркіз!

Представництво у цілому не дає стовідсоткової гарантії реалізації волі народу, з приводу чого французький філософ Ж.-Ж. Руссо відзначав, що з моменту, як народ обирає собі представників, він перестає бути вільним. А вже в XX ст. англійський та австрійський мислитель Ф. А. фон Гайек порушив питання про те, чому ж «при владі опиняються найгірші» [8, с. 187–195]. Власне, якщо народ має право обирати своїх представників, то є надія, що обрані будуть найкращі.

Теоретико-правові дослідження системи народного представництва є важливими для з'ясування політико-правової природи депутатського мандату члена (депутата) Європейського парламенту.

Як зазначалось раніше, Європейський парламент є одним з основних інститутів Європейського Союзу. Система народного представництва набуває у практиці Європейського Союзу набирає більш широкого розуміння, оскільки члени (депутати) Європейського парламенту є представниками європейської спільноти, яка об'єднує 28 країн.

Здійснюючи системний аналіз положень Договору про ЄС та Договору про функціонування ЄС (2010/С 83/01), слід зазначити, що функціонування ЄС засновано на принципі представницької демократії. Не тільки держави-члени ЄС, але й громадяни країн-членів ЄС на рівні Союзу представлені у Європейському парламенті

Важливою умовою обрання членів парламенту є наявність уніфікованої процедури в усіх державах-членах Союзу, яка заснована на принципі прямих загальних виборів. Суть представництва полягає в тому, що кожен член (депутат) Європейського парламенту потрапляє до представницького органу лише шляхом обрання його виборцями округу із застосуванням пропорційної виборчої системи. Цікаво, що на відміну від принципу поділу держави на виборчі округи при виборах до національних парламентів країн-членів Європейського Союзу, виборчим округом члена (депутата) Європейського парламенту може бути ціла держава. У зв'язку з цим потребує додаткового дослідження питання: кого ж представляє член (депутат) Європейського парламенту – виборців свого округу, державу, або політичну партію?

Фактично, з одного боку, член (депутат) Європейського парламенту є представником своїх виборців і поєднує представництво інтересів виборців з представництвом партій та інших соціальних груп людей виключно своєї держави, а з другого боку, всі разом члени (депутати), утворюючи Європейський парламент представляють у цілому європейську спільноту, об'єднану у Європейський Союз.

У зв'язку із зазначеним слід зробити висновок, що член (депутат) Європейського парламенту фактично виступає як:

- представник інтересів виборчого округу – державу-члена ЄС,
- представник інтересів європейської спільноти у цілому,
- представник політичної партії, від якої його обрано.

У науковій юридичній літературі висвітлюються різні позиції щодо сутності представницького мандату, його форм та складових елементів. Очевидно, що первинним все ж є розуміння його сутності.

З точки зору Б. І. Ольховського та В. П. Колісника, мандат (від лат. – наказ, доручення) є документ, який засвідчує легітимність (законність) повноважень депутата представницького органу, а також обсяг прав, повноважень та привілеїв депутата. Характер депутатського мандату зумовлює депутатська недоторканність, право на винагороду за депутатську діяльність, форму стосунків депутата з виборцями [9, с. 360].

Протилежна позиція ґрунтується на тому, що депутатський мандат не є окремим письмовим документом, а являє собою виражену і зафіксовану в установленому законом порядку волю народу на представництво певною особою його інтересів у представницькому органі та здійснення цієї особою покладених на неї повноважень [10, с. 190].

Аналізуючи зміст представницького мандата члена (депутата) Європейського парламенту, слід виходити з того, що термін «представницький мандат» обов'язково пов'язаний з обранням особи на посаду з наданням їй відповідних повноважень, в тому числі виступати від імені виборців, про що зазначалось раніше. Діяльність члена (депутата) Європейського парламенту прямо зумовлена представницьким характером самого парламенту.

Сучасна теорія парламентаризму ґрунтується на політико-правових дослідженнях діяльності національних парламентів та сутності депутатського мандату. Зокрема, дослідник проблем народного представництва А. В. Зінов'єв зауважив, що в основі виникнення депутатського мандату лежать дві підстави: 1) волевиявлення виборців; 2) добровільність прийняття депутатського мандату. Далі він зазначає, що все ж єдиною підставою виникнення депутатського мандату є факт обрання депутата [11, с. 22].

Волю виборців як єдину підставу для виникнення депутатського мандату називає і А. А. Безуглов. Він також наголошував на тому, що в демократичному суспільстві вибори є юридичним вираженням виникнення як представницького органу влади в цілому, так і кожного окремого депутатського мандату [12, с. 17].

Слід зазначити, що традиційно процес формування національного законодавства відбувається з врахуванням норм міжнародного права. Однак в сучасних умовах спостерігається процес «перетікання»

або екстраполяції політико-правової практики діяльності національних парламентів на діяльність Європейського парламенту.

Характерною тенденцією у розвитку сучасної моделі представництва та парламентаризму є поступова відмова від імперативного мандату на рівні національних представницьких органів – парламентів країн – членів Європейського Союзу.

Конституційні моделі багатьох постсоціалістичних країн ґрунтуються на прямій забороні імперативного мандату. Так, відповідно до ст. 104 Польщі депутати є представниками народу. Інструкції виборців їх не пов'язують [13, с. 703]. Відповідно до ст. 82 Конституції Словенії парламентарі є обраними представниками всього народу, які не мають імперативного мандата [14, с. 184]. Відповідно до ст. 67 Конституції Болгарії члени парламенту представляють не лише своїх виборців, але й весь народ, а імперативний мандат є недійсним. Народні представники діють на основі Конституції і законів у відповідності зі своєю совістю та переконаннями [15, с. 404–405]. Відповідно до ст. 26 Конституції Чехії депутати здійснюють свій мандат особисто у відповідності зі своєї присягою і не пов'язані ніякими вказівками [14, с. 503]. Відповідно до ст. 62 Конституції Естонії член парламенту не пов'язаний мандатом і не несе юридичної відповідальності за голосування і політичні заяви в парламенті та його органах [14, с. 725]. На схожих правових принципах побудовані і засади традиційних демократій, зокрема Франції (ст. 27) [14, с. 417], Італії (ст. 67) [13, с. 115] та інших країн.

Підсумовуючи викладене, приходимо до висновку, що Європейський парламент є унікальним наднаціональним представницьким органом Європейського Союзу. В основу діяльності членів (депутатів) Європейського парламенту покладена система представництва, що виникло на певному етапі розвитку людського суспільства та держави. Актуальність дослідження, наукові дискусії щодо інституту системи народного представництва, визначення його сутності не викликає сумніву і є важливими для з'ясування політико-правової природи депутатського мандату члена (депутата) Європейського парламенту. Сутність представницького мандата члена (депутата) Європейського парламенту безпосередньо пов'язана з обранням особи на посаду, з наданням їй відповідних повноважень, у тому числі виступати від імені виборців. Діяльність члена (депутата) Європейського парламенту прямо зумовлена представницьким характером самого парламенту.

Список використаних джерел:

1. Промова Президента України Петра Порошенка на інавгурації (повний текст) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tsn.ua/politika-353552.html>
2. Виступ Петра Порошенка на засіданні Ради під час ратифікації Угоди про асоціацію з ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://galinfo.com.ua/news/171715.html>
3. Ильин Ю. Д. История и право Европейского Союза / Ю. Д. Ильин. – Х. : Консум, 1998. – 155 с.
4. Український парламентаризм: минуле і сучасне. Монографія [за ред. Ю. С. Шемшученка] – К. : Парламентське вид-во, 1999. – 368 с.
5. Даль Р. Демократия и её критики / Р. Даль. – М. : РОССПЭН, 2003. – 576 с.
6. Античная демократия в свидетельствах современников [изд. подг. Л. Маринович и др.] – М. : Ладомир, 1996. – 383 с.
7. Плутарх. Избранные жизнеописания / Плутарх. – М. : Правда, 1987. – Т. 1, 2.
8. Хайек Ф. А. фон. Дорога к рабству / Ф. А. фон Хайек. – М. : Новый мир. – 1991. – № 8. – 75 с.
9. Конституційне право України: [підр.] / Заг. ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К. : Ін Юре, 2002. – 544 с.
10. Журавський В. С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект / В. С. Журавський. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.
11. Зиновьев А. В. Статус народного депутата в СССР (проблемы теории и практики) / А. В. Зиновьев. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1987. – 160 с.
12. Безуглов А. А. Советский депутат: государственно-правовой статус / А. А. Безуглов. – М. : Юрид. лит-ра, 1971. – 224 с.
13. Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2 / Под общей ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – 840 с.
14. Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 3 / Под общей ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – 792 с.
15. Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1 / Под общей ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – 824 с.

** Костицька Ірина Олександрівна – кандидат юридичних наук, старший консультант відділу моніторингу законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України.*