

**Список літератури:** 1. Дубровская И.М. Из истории идей украинской государственности // Украинська державність: становлення, досвід, проблеми. Х., 2001. 2. Історія держави і права України. Ч. 1 (за ред. А.Й. Рогожина). Харків, 1993. 3. Котляр М., Кульчицький С. Довідник з історії України. К., 1996. 4. Історія держави і права України. Ч. 2. За ред. А.Й.Рогожина. Х. 1996. 5. Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины. Х., 1999. 6. Проблемы общей теории права и государства /под ред. В.С.Нерсесянца, М., 1999. 7. Чешков М. Государственность как атрибут цивилизации: кризис, угасание или возрождение //Мировая экономика и международные отношения. М., 1993. № 1.

*Надійшла до редколегії 25.09.02*

*О.І. Радченко*

### **ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ МАНДАТ ЯК ПІДСТАВА НАБУТТЯ ОСОБОЮ СТАТУСУ ДЕПУТАТА**

Питання про характер парламентського (депутатського) мандата є одним із ключових у проблематиці парламентаризму, оскільки від нього залежить не тільки статус депутата й організація депутатської діяльності, але й розвиток представницьких установ у державі в цілому. Він безпосередньо підтверджує законність повноважень депутата вищого представницького (законодавчого) органу країни, визначає їх обсяг, а також розкриває основну публічну функцію депутата – представлення інтересів виборців у парламенті.

Сучасній теорії конституційного права відомі два різновиди парламентського мандату: імперативний та вільний (або загальнонаціональний).

Вид мандату, визнаний у країні, має велике практичне значення для визначення статусу депутата та його основних елементів.

Імперативний мандат – це правило, відповідно до якого депутат представницького органу влади пов'язаний настановами виборців і у своїй діяльності несе відповідальність перед ними. У разі порушення ним взятих на себе зобов'язань виборцям надається право дострокового відкликання депутата й обрання на його місце іншої особи. Значного поширення згаданий вид мандату набув у соціалістичних країнах та державах з авторитарним режимом правління.

Історія цього виду мандату досить тривала. Його зачатки можна помітити ще в епоху станового представництва. Історично імперативний мандат став породженням середньовічної роздробленості і партикуляризму і будувався на цивілістичній, тобто договірній, основі. Виборні члени станово-представницьких установ вважалися повіреними і діяли від імені і з доручення корпорацій-довірителів, що посилали їх тримати раду з королем.

У парламентах, спочатку заснованих у багатьох європейських країнах за принципом станового представництва, між депутатами і виборцями встановлювалися відносини, за яких парламентарії були зобов'язані суворо дотримуватися інструкцій тих осіб, хто їх делегував до парламенту. У Голландії, наприклад, члени Генеральних штатів були простими повіреними виборців: щораз, коли виникало досить важливе питання, не передбачене в інструкціях, парламентарії повинні були радитися з виборцями.

Найбільш чітко вираження імперативний мандат отримав в Англії, де члени парламенту аж до XVII ст. розглядалися лише як представники своїх виборчих округів.

Наступним етапом в процесі еволюції імперативного мандату можна вважати період буржуазних революцій в Європі впродовж XVII–XVIII ст.ст. Під час революційної диктатури мандат депутата Національних зборів Франції безпосередньо пов'язувався з настановами виборців, які делегували його до парламенту. Причому вимоги виборців носили різноплановий характер – від ухвалення певних законів і аж до вчинення конкретних дій. Уповноважені, що посилалися до Національних Зборів, були зобов'язані суворо дотримуватися інструкцій своїх виборців і могли бути змінені в будь-який час.

Ідеї імперативного мандату яскраво простежуються і згодом, зокрема під час французької революції 1870–1871 рр., коли було утворено Паризьку комуни, що набула рис найвищого органу державної влади. Члена Комуни, який не виправдав довір'я виборців, останні мали право достроково відкликати.

Саме принцип імперативності депутатського мандату поклали в основу своєї моделі державного устрою класики марксизму-ленінізму, оскільки він в найбільшій мірі відповідав їхнім уявленням про організацію системи державної влади в країні.

Така модель мандата набула значного поширення і в XX ст. Її визнали та закріпили в своїх конституціях майже всі країни соціалістичного табору, зокрема колишній Радянський Союз. Причому в СРСР імперативний мандат набували не лише члени Верховної Ради СРСР, але й депутати нижчих рівнів. Комуністична ідеологія вважала депутата не стільки професійним політиком, скільки провідником волі народних мас. Імперативний мандат, на відміну від вільного, не вступав у безпосереднє протиріччя з принципом об'єднання всіх гілок державної влади в повноваженнях одного органу. В разі виникнення потреби замінити одного депутата на іншого значно простіше було зробити це за допомогою застосування інституту відкликання депутата виборцями, безпосередньо впливаючи на них.

Виходячи з цих методологічних посилок імперативний мандат увійшов в арсенал як радянського державного права, так і державного права інших соціалістичних країн, ставши основним фактором визначення взаємин між членами представницького органу і виборцями, а також відносин між представницькими й іншими державними органами.

Натомість у демократичних країнах визнається і законодавчо закріплена модель вільного мандата. Він звільняє депутата від всяких зобов'язань перед виборцями. У цьому випадку парламентарій у своїй діяльності керується власними переконаннями й безпосередньо не несе відповідальності перед ними. Відповідно, відсутній інститут відкликання депутата, тобто дострокового припинення дії його парламентського мандату. Тут поняття «мандат» не означає, що депутат є винятково повноважним представником своїх виборців. Депутат парламенту не пов'язаний жодними юридичними зобов'язаннями перед ними. Вони

вважаються представниками всієї нації, а не лише тих виборчих округів, де вони були обрані. Їх незалежність, зокрема від волі виборців округу, виражається у відсутності законодавчо закріплених процедур відкликання.

Такий вид мандата прийшов разом з буржуазним парламентаризмом і одержав найменування вільного або загальнонаціонального мандата.

Принцип вільного мандата затвердився в доктрині конституційного права і практиці парламентаризму після того, як у період Великої французької революції Національні збори декретами від 1789 р. звільнили своїх членів від обов'язку додержуватися інструкцій виборців, а згодом заборонило ці інструкції взагалі. З того часу відсутність обов'язкових доручень депутатам стало для континентальної Європи загальновизнаною нормою конституційного права. Відбулася трансформація мандата із доручення в уповноваження.

Натомість, основні закони багатьох сучасних європейських країн не містять прямого посилання на характер парламентського мандату, що в окремих випадках створює певні труднощі у визначенні кола прав і обов'язків народного обранця. Аналогічна ситуація спостерігається й у вітчизняному законодавстві. Зокрема, в чинній нині Конституції України відсутня норма, що визначала б модель мандату народного депутата України. Аналіз статей основного закону свідчить про існування в Україні саме моделі вільного мандату. Зокрема, ч.2 ст.81 містить вичерпний перелік випадків дострокового припинення повноважень народного депутата України, у якому жодної згадки про можливість його дострокового відкликання виборцями [1, с.24–25]. Інститут відкликання, як відомо, є основним елементом імперативного мандата.

Закон України «Про статус народного депутата України» у редакції від 21 березня 2001 р. з наступними змінами та доповненнями також свідчить, хоча й непрямо, про вільний характер мандату народного депутата України. Наприклад, ч. 3 ст. 1 вказує: «При виконанні своїх повноважень народний депутат керується Конституцією України, законами України та загальновизнаними нормами моралі» [2, с.850]. І жодної згадки про настанови виборців. Інший приклад. Перелік юридичних підстав дострокового припинення повноважень народного депутата, що міститься в ст.4 Закону, як і Конституція, не передбачає пункту про дострокове відкликання депутата виборцями відповідного виборчого округу [2, с.851].

Натомість, протягом п'яти років з часу прийняття нової конституції України в 1996 році, яка остаточно закріпила модель вільного мандату народного депутата, формально залишався чинним Закон України «Про відкликання народного депутата України» [3, с.848–861]. Цей нормативно-правовий акт був ухвалений ще в 1995 році, тобто до прийняття нового Основного закону України, коли на законодавчому рівні було закріплено імперативний характер парламентського мандату народного депутата, а вибори до Верховної Ради України відбувалися виключно за мажоритарною системою. Остаточно ця колізія норм була подолана лише після ухвалення парламентом Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про статус народного депутата України» в березні 2001 р., п.2

Прикінцевих положень якого, зокрема, визнавав Закон України «Про відкликання народного депутата України» таким, що втратив чинність [2, с.867]. Заради збереження об'єктивності у висвітленні питання зазначимо, що норми закону від 10 жовтня 1995 року після ухвалення нової Конституції України вступили з її положеннями у безпосередню суперечність і тому на практиці не застосовувалися, оскільки конституційні норми є нормами прямої дії.

З вищевикладеними проблемами, проте, стикаються не лише українські вчені-юристи. Аналогічні колізії мають місце, зокрема, і в російському законодавстві, особливо на рівні суб'єктів Федерації.

Основні закони провідних європейських країн, зокрема ст.27 Конституції Франції та ст.38 Конституції ФРН, містять норму, яка безпосередньо вказує на характер парламентського мандата [6, с.53; 7, с.140]. Представники європейської конституційної доктрини віддають беззаперечну перевагу моделі вільного мандата. Вона, на їх думку, створює найбільш сприятливі умови діяльності парламентаріїв.

Останнім часом у багатьох європейських та деяких пострадянських країнах спостерігається стійка тенденція до формування нового різновиду вільного мандату з елементами імперативності. Депутати парламенту, обрані за пропорційною схемою, не несуть жодних юридичних зобов'язань перед виборцями у відповідності до ідеї вільного мандату. Однак вони жорстко пов'язані партійною дисципліною. У разі її порушення до парламентарія можуть бути застосовані певні санкції політичного й дисциплінарного характеру: виключення порушника зі складу партійної фракції (групи) або самої партії, позбавлення адміністративних посад у парламенті (наприклад посади голови комітету), припинення його підтримки на наступних парламентських виборах. Останнє покарання є найбільш небажаним для парламентарія, що збирається балотуватися на наступних виборах до вищого законодавчого органу, оскільки за умов існування пропорційної виборчої системи він майже повністю втрачає шанси бути обраним до складу наступного парламенту.

Зазначений різновид парламентського мандату має як позитивне, так і негативне значення. Його застосування безумовно сприяє політичній структуризації вищого законодавчого органу країни і водночас гарантує відносно стабільність діяльності парламенту й уряду (у випадку його формування парламентом). Це один із засобів впливу на порушників партійної дисципліни, зокрема тих, хто достроково і без поважних причин залишив лави парламентської фракції (групи). З іншого боку, в деякій мірі порушується один з основних принципів вільного мандату – незалежності депутата. У такому випадку його свобода як парламентарія, надана вільним мандатом, частково обмежується рамками партійної дисципліни.

І хоча природа «партійної» імперативності мандата депутата в даному випадку досить суттєво відрізняється від змісту класичного імперативного мандату, вона свідчить про пошук нових механізмів підзвітності й підконтрольності членів парламенту.

Проте не треба беззаперечно ідеалізувати одну модель парламентського мандата та нехтувати іншою. Кожна з них має свої переваги й недоліки. Вільний мандат сприяє підвищенню рівня професійності депутата, дозволяє йому сконцентрувати свою увагу на вирішенні проблем всього суспільства, а не лише окремої його частини; це, в свою чергу, гарантує гармонічний й послідовний розвиток країни загалом. В той же час модель вільного мандату позбавляє виборців будь-якого контролю за діяльністю депутата. Відповідно, парламентарій не несе жодної відповідальності перед ними за свої рішення. Відсутність дієвого механізму контролю за діяльністю парламентарія в окремих випадках може призвести до зловживань з його боку, адже виборці фактично позбавлені можливості впливати на діяльність народного обранця. Натомість, імперативний характер парламентського мандата зобов'язує депутата при виконанні своїх повноважень точно дотримуватися волі виборців округу, сформульованих у вигляді настанов і позбавляє можливості приймати комплексні рішення, що враховують інтереси населення всієї країни. Як наслідок, у парламентарія формується вузькокорпоративний світогляд, а це, у свою чергу, створює умови для виникнення регіонального лобізму.

Однак, попри наведені недоліки, вважаємо, що статус народного депутата України повинен ґрунтуватися саме на моделі вільного мандату. По-перше, це дасть змогу депутатові враховувати в парламенті інтереси не окремої групи населення країни, а всієї нації. По-друге, забезпечить депутата від негативного впливу з боку інших гілок державної влади через інститут відкликання. По-третє, дозволить забезпечити комплексний підхід у вирішенні нагальних економічних, соціальних та інших проблем, що стоять перед українським суспільством.

На сьогодні світова практика парламентаризму йде шляхом пошуку нових правових, політичних та інших механізмів підвищення рівня контролю та відповідальності парламентарія перед суспільством за результати своєї діяльності.

Волевиявлення громадян, формалізоване в парламентському мандаті, є підставою для закріплення за особою спеціального правового становища – статусу депутата, а відтак і появи у неї депутатських повноважень. Їх зміст і обсяг, втім, як і інших елементів статусу депутата, безпосередньо залежить від характеру парламентського мандату. Вибір певної його моделі обумовлений належністю країни до конкретної правової системи, історико-правовими традиціями, рівнем розвитку представницьких інститутів влади тощо.

**Список літератури:** 1. Конституція України – основа реформування суспільства. Х., 1996. 2. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 42. Ст. 212. 3. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 41. Ст. 299. 4. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 42. Ст. 212. 5. Конституції зарубіжних стран: Сборник. М., 2001.

*Надійшла до редколегії 06.11.02*