



Микола Пасальський,
здобувач Київського університету туризму,
економіки і права

УДК 342.534.1(477)

КОНСТИТУЦІЙНА МОДЕЛЬ ДЕПУТАТСЬКОГО МАНДАТА ПАРЛАМЕНТАРІЯ УКРАЇНИ

У статті досліджуються проблеми конституційної моделі депутатського мандата парламентарія України. Аналізуються теоретико-методологічні підходи до визначення конституційно-правового статусу народного депутата України. Наголошується на необхідності пошуку теоретичної доктрини щодо оптимального типу депутатського мандата, який би відповідав сучасному рівню політико-правового розвитку держави.
Ключові слова: депутатський мандат, вільний мандат, імперативний мандат, конституційно-правовий статус парламентарія, парламентаризм.

Політична реформа, доктринальною ідеєю якої є перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки, органічно пов'язується з подальшою трансформацією Верховної Ради України. Вона полягає в необхідності підвищення її ролі, зміцненні позицій парламентаризму, що відповідає найбільш поширеній у демократичних країнах Європи моделі. Вирішення цього завдання — надзвичайно важлива, складна, комплексна проблема, яка має багатоаспектний характер. Одним із центральних напрямів його реалізації є наукове дослідження конституційної моделі депутатського мандата парламентарія України.

Актуальність теми дослідження зумовлена, з одного боку, потребою у створенні сучасної вітчизняної теорії конституційно-правового статусу народного депутата України, з другого — необхідністю науково обґрунтованих пропозицій щодо реформування конституційної моделі правового статусу парламентарія України, з третього — орієнтацією України на світові досягнення розвинутих де-

мократій з метою урахування прийнятого досвіду задля оптимізації інститутів вітчизняного парламентаризму.

Вагомий внесок у дослідження цієї проблематики зробили науковці — конституціоналісти української правничої школи М. О. Баймуратов, А. З. Георгіца, Р. К. Давидов, Г. С. Журавльова, В. С. Журавський, Н. В. Заяць, Л. Т. Кривенко, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, М. І. Ставнійчук, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та ін.

Парламентські інститути — предмет світової науки. Ті чи інші їх аспекти досліджували, зокрема, М. Амеллер, Ф. Ардан, Ж. Блондель, П. Бромхед, А. Дайсі, М. Дюверже, Л. Дюгі, Т. Маунц, М. Прело, К. Хессе. Їх праці використовуються при розгляді деяких питань теми. Проте обрана тема нині актуалізується процесом модернізації Конституції України, складовим елементом якої є оновлення конституційної моделі депутатського мандату парламентаріїв України.

Мета статті полягає у тому, щоб на ґрунтовних дослідженнях юридичної

теорії, зокрема конституційно-правової, продовжити розроблення теорії інституту народного депутата України; на цій основі запропонувати наукову концепцію конституційної моделі парламентарія України як суб'єкта державно-владних відносин.

Пріоритетним елементом конституційно-правового статусу народного депутата України, який віддзеркалює його сутнісні характеристики та зумовлює певну конструкцію, є політико-правова природа мандата парламентарія України. Саме цей елемент детермінує обсяг статусу народного депутата України. Політична природа мандата депутата України полягає в його представницькому характері, змістовному наповненні повноважень як посадової особи та політичному вияві [1, с. 187].

В умовах української політико-правової дійсності з'ясування теоретичної конструкції представницького мандата народного депутата України має одне з вирішальних значень, оскільки зумовлює нормотворчу діяльність з тих чи інших питань державно-правової дійсності. Досліджуючи юридичну природу депутатського мандата, в основному акцентують увагу на його кваліфікації як імперативного чи вільного. Такий методологічний підхід у цілому зумовлений суперечностями між традиціями вітчизняної правничої науки та світової практики, що спирається переважно на концепцію вільного мандата.

Дослідження конституційно-правової категорії «мандат депутата» потребує особливого тлумачення. У доктрині конституційного права вживають три основні терміни, які використовуються для характеристики діяльності депутата, як-то «депутатський мандат», «депутатські повноваження», «статус депутата». Як правило, у різноманітних офіційних джерелах ці словосполучення вживаються як синоніми. Проте, на нашу думку, правовий зміст цих понять є різним і саме ця відмінність має не лише теоретичне, а й практичне значення.

Принагідно зазначимо, що мандат (лат. *mandatum* — наказ, доручення) — це документ, який засвідчує легітимність (законність) повноважень депутата будь-якого представницького органу, а також обсяг повноважень, прав і привілеїв депутата [2, с. 360]. Це також пуб-

лічна функція, що покладається на депутата парламенту за допомогою виборів і зміст якої визначається Конституцією та законами держави [3, с. 462]. Конституційну модель депутатського мандата утворюють принципи статусу народного депутата — принцип несумісності представницького мандата, непорушність повноважень депутата, парламентська недоторканність тощо, які дістають свою нормативну фіксацію в Конституції.

У практиці зарубіжних європейських держав імперативний мандат відійшов у минуле разом з феодалізмом: він виник свого часу з юридичного поняття цивільно-правового мандату (доручення), по-перше, зобов'язував обраного депутата представляти інтереси тільки своїх виборців; по-друге, надавав останнім право вільно відкликати представника у будь-який момент при незадовільному, на їхню думку, виконанні доручення. Як зазначає В. М. Шаповал, «...взаємовідносини виборців та обранців до державного представницького органу не можна отожнювати з такими, що виникають між учасниками цивільно-правових відносин... Волевиявлення виборців обмежується самим актом обрання і за умов вільного мандата практично не впливає на зміст конституційно-правового статусу парламентаріїв» [4, с. 71].

С. Сієс першим сформулював розгорнуту концепцію депутатського мандата, який, на його думку, мав бути вільний. Він зазначав, що народ може визначити мету діяльності представників, але повинен надавати їм цілковиту свободу при визначенні способів досягнення цієї мети. Водночас він зазначав, що народ у будь-який час може відкликати своїх депутатів, якщо вони відхилятимуться від визначених для них цілей. Проте, зі зміною значення представництва, С. Сієс змінив і свої погляди на мандат представників. Зокрема дослідник зазначав, що, хоча від народу залежить передача його представникам законодавчого мандата або мандата на прийняття конституції, в межах цих мандатів влада депутатів дорівнює владі народу, тобто є необмеженою [5, с. 29].

Цікавим є погляд на природу депутатського мандата, сформульований Дж. Ст. Міллем. Він припускав, що це питання «стосується не конституційного законодавства, а конституційної мораль-

ності, етики представницького правління». Аргументуючи свою позицію, дослідник наголошував, що «ознаки, на підставі яких звичайна людина може скласти думку щодо придатності кандидата, достатньо не визначені, вони майже виключно зводяться до мистецтва гарно говорити і меншою мірою або зовсім не стосуються сутності справи». З цього Дж. Ст. Мілль робить висновок про необхідність надання свободи депутату, «оскільки за даних умов вона є єдиною гарантією, що за такої умови депутати, які мають думку, відмінну від думки більшості, може знайти її втілення в парламенті» [6].

Незважаючи на поширеність у конституційній доктрині такої різнополюсної градації, в сучасній науковій літературі існують дещо інші підходи до характеристики виду депутатського мандата. Вважається, що «імперативний і вільний мандати — дві крайності, ... неприйнятні для характеристики сучасного парламентарія» [7].

Слушну аргументацію у цьому сенсі наводить В. М. Шаповал, який стверджує, що зміст мандата депутата України «визначається не волею виборців, а юридичним режимом, установленим конституцією і законами щодо статусу депутата» [8, с. 3].

Інший дослідник цієї проблематики, М. Амеллер, визначає, що повним змістом поняття «мандат» є те, що депутат зобов'язаний під загрозою втрати свого місця у парламенті виконувати мандат, наданий йому виборцями. Це імперативний мандат. В інших випадках, коли для членів парламенту не існує таких обмежень, поняття «мандат» не відповідає дійсному становищу речей, тому що депутати парламенту не пов'язані будь-якими юридичними обов'язками щодо своїх виборців. Вони вважаються представниками всієї нації, але їх незалежність має своє вираження за відсутності будь-якої процедури відкликання, і мандат не має імперативного характеру [9, с. 105—106]. Можна підтримати таку наукову позицію автора, оскільки, виходячи з того, що народ, обираючи депутатів, не переносить на них свого суверенітету і не делегує свою суверенну владу, а лише обирає представників, він повинен мати право на відкликання пред-

ставника, якщо такий представник не відповідає його вимогам.

Український державознавець О. Ф. Фрицький взагалі вважає, що народ повинен мати право вирішувати питання про усунення від влади як Президента України, так і представників усіх трьох гілок влади [10, с. 187]. На нашу думку, така позиція видається досить розлогою, хоча є обґрунтованою і зваженою, щодо нових державотворчих процесів в Україні, й нині гостро актуалізувалась серед політичних діячів.

У зв'язку з цим пропонуємо виокремити два аспекти взаємовідносин між парламентаріями України та громадянами: політичний і правовий. У політичному аспекті народний депутат є представником усього народу взагалі і, зокрема, тих його суспільних груп, до яких він належить. Народний депутат здійснює представництво тієї чи іншої партії чи організації, представляє суспільні групи, тому що неорганізовані спільноти мають можливість формувати свою волю і виражати її лише через створені ними політичні організації [11, с. 152].

Так, Х. В. Приходько вважає, що народні депутати як особи, обрані народом для представництва його інтересів у парламенті, мають бути вільними і незалежними, мати можливість діяти згідно зі своїми переконаннями та совістю. Надання можливості виборцям оцінювати професійну діяльність їхніх обранців у формі закріплення імперативного мандата депутата є недоцільним, оскільки більшість виборців не має достатнього рівня компетентності для такої оцінки. Виборці мають право лише висловлювати свою довіру чи недовіру народним депутатам на виборах [11, с. 150—151]. На нашу думку, така позиція дещо звужує права виборців з огляду на те, що український народ є і в будь-якому випадку (навіть після виборів) залишається носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в державі. До того ж, депутати за існування імперативного мандату наділяються досить широким колом прав і гарантій, і ніхто не заважає їм діяти згідно зі своїми переконаннями та совістю. Навпаки, нині склалася ситуація, коли народні депутати наділені безмежними гарантіями і правами та зовсім не наділені обов'язками щодо виборців, за невиконання яких передбачена відпо-

відальність. Можливо, саме через це чимало з них займається бізнесом та іншими справами під прикриттям вільного депутатського мандата і депутатської недоторканності.

Слушною у цьому сенсі є думка М. В. Баглая, який дійшов висновку, що з моменту, коли кандидат у депутати є обраним депутатом законодавчого (представницького) органу, його статус, із погляду відповідальності за слова та дії, докорінно змінюється. Відповідальність перед виборцями замінюється відповідальністю перед народом (тобто і тією часткою виборців, які голосували проти даного депутата чи взагалі не брали участь у голосуванні). У результаті цього мандат депутата не може мати імперативного характеру, тобто бути підлеглим волі та оцінкам виборців, які його обрали, їхнім наказам і передвиборним обіцянкам кандидата [12, с. 26]. Ми згодні, що в разі надання кандидату в депутати представницького депутатського мандату його відповідальність перед виборцями замінюється відповідальністю перед народом, але погано, що ця відповідальність є абстрактною та суто формальною, бо народ ніяк не може вплинути на депутата, якщо той не виправдав його довіри.

Щодо концепції вільного мандата, то її прихильники стверджують, що відсутність імперативного мандата в депутатів зовсім не означає, що між ними та безпосередніми виборцями не існує прямого зв'язку, і робота з виборцями забирає багато часу в парламентарів [13, с. 45], але на практиці це не так, і депутати дедалі менше й менше часу приділяють роботі з виборцями. Так, А. В. Малько та В. І. Сінюков вважають, що скасування права відкликання підвищує відповідальність депутата у виборі певної позиції, а виходить, зробить його більше вільним. Така міра підвищить відповідальність і самих виборців, які знатимуть, що вибирають на п'ять років, й це змусить їх ретельніше робити свій вибір [14, с. 54]. З такою позицією погодитись не можна.

На нашу думку, депутати й без того мають досить широке коло прав і гарантій для бесперешкодного виконання своїх обов'язків порівняно з відсутністю будь-якої їх відповідальності, і робити їх ще «більше вільними» немає потреби. Навпаки, потрібно вдосконалювати зако-

нодавство в бік урівноваження депутатських прав та обов'язків. Щодо виборців, то вільний мандат аж ніяк не сприяє підвищенню їхньої відповідальності, бо у будь-якому разі електорат намагається зробити правильний, на його думку, вибір і не може бути впевненим у тому, як поводитиме себе кандидат у депутати після його обрання і чи виконуватиме він свою передвиборчу програму.

На думку деяких дослідників, доцільно внести до розділу IV Конституції України окрему статтю, в якій зазначатиметься, що в разі порушення народним депутатом Конституції України, невиконання чи неналежного виконання ним обов'язків, зловживання владою, підозри про скоєння злочину він може бути позбавлений Верховною Радою України мандата в порядку імпічменту. Пропонується суб'єктами такого права, крім виборців, вважати Голову Верховної Ради України, народних депутатів у кількості не менше 1/4 конституційного складу Верховної Ради, Голову Верховного Суду України [15, с. 152—155].

На наш погляд, така постановка питання не зовсім правильна, оскільки народний депутат України отримує мандат від своїх виборців, тому саме вони, а не Верховна Рада, можуть позбавляти його мандата. Заслугове на увагу думка В. Ф. Опришка, який пише, що правом дострокового відкликання народного депутата України повинні володіти виборці [16, с. 3]. Ми поділяємо також думку О. М. Мудрої, яка зазначає, що необхідно надати виборцям право контролю за діяльністю народних депутатів через позбавлення їх депутатського мандату. Це надавало б виборцям упевненості у своїх обранцях, а депутатів спонукало б відповідально ставитися до своїх дій та чітко дотримуватися норм законів [17, с. 88].

Нині народні депутати України обираються за пропорційною виборчою системою в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій і блоків, що унеможливорює втілення в життя такої пропозиції.

Реалії сьогодення вимагають, на нашу думку, доктринального підходу до так званого змішаного депутатського мандата, який би поєднав позитивні риси імперативного та вільного типів мандата і

співвідносився б з чинною виборчою системою. Вказана необхідність поглиблюється тим, що реальна модель депутатського мандата, як правило, має характеристики вільного та імперативного мандатів у тому чи іншому співвідношенні. Отже, пошук оптимальної моделі представницького мандата полягає в тому, щоб об'єднати прогресивні досягнення вільного мандата з перевагами імперативного. Україна як держава, що має свої специфічні особливості в державному та політичному розвитку, повинна обрати свій індивідуальний тип депутатського мандата, який найбільше сприятиме реаліям сучасності і відповідатиме рівню її державного та політичного розвитку [18, с. 339].

Слушною у цьому контексті є думка О. М. Дніпрова, який зазначає, що змішана модель депутатського мандата теоретично дозволить парламентаріям діяти в інтересах усього суспільства, не піддаючись тиску ззовні, вести свою діяльність незалежно та відповідально. Мандат, вироблений в умовах реальної багатопартійності, політико-ідеологічної багатоманітності, мандат, що забезпечує повною мірою права та свободи людини, — це вибір, що вже зробила сучасна демократична Європа і який має бути зроблений Україною [19].

Водночас, слід наголосити на тому, що імперативний мандат може застосовуватися до мажоритарних виборчих систем, але ніяк до представницьких. Нині в Україні можна говорити про структурований квазіімперативний ман-

дат. Але також викликає сумнів використання імперативного мандату щодо однопалатних парламентів у так званих «транзитних» державах де депутат може виявитися заручником регіональних, кланових інтересів і, відповідно, діяти на шкоду загальнонаціональним. Це може негативно відбитися як на процесі законотворчості, її хаотичності та повільності, так і в закріпленні партикулярного стану суспільства. Це частково простежується і в українському політичному соціумі і має бути застереженням для нього.

Проведений науковий аналіз, дозволяє дійти таких висновків, які, беззаперечно, не претендують на завершену наукову концепцію.

По-перше, загальною тенденцією розвитку конституційної моделі депутатського мандату парламентарія України в сучасних умовах повинно стати підвищення професіоналізму, фаховості народних обранців.

По-друге, обсяг недоторканності українських парламентаріїв у його теперішньому вигляді не відповідає сучасним тенденціям розвитку парламентаризму в світі.

По-третє, цікавою вбачається пропозиція щодо введення в національне законодавство конституційного принципу, який безпосередньо вказує на юридичний характер депутатського мандата, — кожний член парламенту представляє народ (націю), і виконує (реалізує) свої функції (повноваження) без імперативного мандата.

ПРИМІТКИ

1. Заяць Н. В. Народне представництво: сутність, суб'єкти та особливості його здійснення в Україні : монографія / Н. В. Заяць. — Луцьк : ПрАТ «Волинська обласна друкарня», 2012. — 300 с.
2. Конституційне право України / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. — К. : Ін Юре, 2002. — 544 с.
3. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. : 2-ге вид., допов. — К. : Атіка, 2002. — 480 с.
4. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : [підручник] / В. М. Шаповал. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 480 с.
5. Шаповал В. М. Зарубіжний парламентаризм / В. М. Шаповал. — К. : Основи, 1993. — 143 с.
6. Милль Дж. Ст. Представительное правление. Публицистические очерки / Джон Стюарт Милль ; под ред. Р. И. Семеновского ; [пер. с англ.]. — СПб. : Ф. Павленко, 1897. — 192 с.
7. Безуглов А. А. Конституционное право России : [в 3 т.] / А. А. Безуглов, С. А. Солдатов. — М. : Профобразование, 2001. — Т. 2. — 2002. — 832 с.

8. Шаповал В. М. Парламент як орган народного представництва / В. М. Шаповал // Вісн. — 1999. — № 5. — С. 3—10.
9. Амmlер М. Парламенты / М. Амmlер. — М. : Прогресс, 1967. — 512 с.
10. Фрицький О. Ф. Проблеми конституційної відповідальності в Конституції України / О. Ф. Фрицький // Державно-правова реформа в Україні : матер. наук-практ. конф., 1997. — К. : Ін-т законодавства ВРУ, 1997. — С. 185—187.
11. Приходько Х. В. Представницька функція Верховної Ради — парламенту України / Х. В. Приходько : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. — К., 2004. — 1999 с.
12. Пымин В. В. Императивный или свободный мандат адекватен народовластию? / В. В. Пымин // Право и политика. — 2001. — № 8. — С. 26—32.
13. Шаповал В. М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз / В. М. Шаповал. — К., 1995. — 136 с.
14. Малько А. Право відкликання, або імперативний мандат / А. Мальков, В. Синюков // Народний депутат. — 1992. — № 8. — С. 43—48.
15. Майданик О. В. Деякі проблеми правової відповідальності народного депутата України / О. В. Майданик., О. О. Майданик // Державно-правова реформа в Україні : матер. наук.-практ. конф. — К., 1997. — С. 152—155.
16. Опришко В. Ф. Про зміни до Конституції, або навколо «конституційного» перевороту / В. Ф. Опришко // Голос України. — 1997. — 28 серп. — С. 3.
17. Мудра О. М. Конституційний статус суб'єктів законодавчої ініціативи / О. М. Мудра : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. — К., 2003. — 185 с.
18. Шевченко Т. О. Депутатський мандат парламентарія України / Т. О. Шевченко // Правове регулювання економіки. — 2008. — № 10. — С. 332—341.
19. Дніпров О. Чи потрібен Україні імперативний мандат народного депутата? [Електронний ресурс] / О. Дніпров. — Режим доступу : <http://tomenko.kiev.ua/cgi/redirect.cgi?url/prc07-2003-03.html>.

Пасальський Николай. Конституционная модель депутатского мандата парламентария Украины.

В статье исследуются проблемы конституционной модели депутатского мандата парламентария Украины. Анализируются теоретико-методологические подходы к определению конституционно-правового статуса народного депутата Украины. Акцентируется внимание на необходимости поиска теоретической доктрины к оптимальному типу депутатского мандата, который смог бы соответствовать современному уровню политико-правового развития государства.

Ключевые слова: депутатский мандат, свободный мандат, императивный мандат, конституционно-правовой статус парламентария, парламентаризм.

Pasalsky Nikolay. Constitutional model of parliamentary mandate in Ukraine.

In the article the author studies some problems of constitutional model of parliamentary mandate in Ukraine. The theoretical and methodological approaches to determining constitutional and legal status a people's deputy of Ukraine have been analyzed. The attention has been focused on the necessity to identify a theoretical doctrine of optimum type of the parliamentary mandate able to correspond with the modern level of political and legal development of the state.

Key words: parliamentary mandate, free representational mandate, imperative mandate, constitutional and legal status of a parliamentary, parliamentarism.