

**І. Словська,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Чернівецького навчального центру Національного університету «Одеська юридична академія»

## **ДЕПУТАТСЬКИЙ МАНДАТ ЯК ФОРМА ВЗАЄМО- ЗВ'ЯЗКУ НАРОДНОГО ДЕПУТАТА І ВИБОРЦЯ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ**

28 червня 2011 р. виповнюється п'ятнадцять років з дня прийняття Конституції України і набрання нею чинності. Основний Закон держави є дороговказом у розбудові правової, демократичної, соціальної держави. Незважаючи на перипетії із внесенням змін до документа, він залишається однією із найдосконаліших за змістом конституцій світу. Слід прийняти ефективні закони, які б деталізували окремі конституційні положення стосовно організації і діяльності центральних органів виконавчої влади, створення спеціалізованого органу з питань провадження слідства, про нормативно-правові акти тощо; внести зміни до чинних законів про вибори народних депутатів України, статус народного депутата, регламент Верховної Ради України, прокуратуру, місцеві державні адміністрації та ін. з метою приведення їх норм у відповідність з реаліями часу. Слід наголосити: сформувані правову державу без чіткого виконня законодавчих норм населенням України незалежно від політичних симпатій малоімовірно. З метою попередження перетворення чинної Конституції у символічну конституцію варто забезпечити виконання її положень не лише звичайними громадянами, але й посадовими особами органів публічної влади. Вони є уособленням держави і часто за їх поведінкою та висловлюваннями оцінюють стан законності і правопорядку в країні. Діяльність Верховної Ради України є показовою, якщо зауважити на її законодавчі, установчі, контрольні, зовнішньополітичні та інші повноваження. Члени парламенту — народні депутати України — наділені спеціальною правом і дієздатністю, яку отримують у резуль-

таті вільних, загальних, прямих, рівних виборів. Від наявності у народних обранців вільного чи імперативного мандата залежить обсяг відповідальності перед виборцями і сам статус парламентаріїв. Саме важливість теоретичної розробки питання депутатського мандата в умовах скасування політичної реформи 2004 р., значний інтерес з боку політиків та простих громадян до прав і обов'язків народних депутатів обумовили вибір предмета даного дослідження.

Тематику депутатського мандата розробляли такі науковці, як А. Безуглов, А. Зінов'єв, П. Кислий, В. Колісник, В. Кравченко, Л. Нудненко, В. Погорілко, С. Солдатов, Ю. Тодика, О. Фрицький, Ю. Шемшученко, П. Шляхтун та ін. Проте нині практично відсутні монографічні дослідження, в яких би висвітлювались як теоретичні, так і практичні аспекти реалізації вільного та імперативного депутатського мандата. Належна теоретична розробка даного питання, застосування основних концептуальних засад у законодавчому регулюванні правового статусу народного депутата покликані підвищити ефективність діяльності Верховної Ради України через призму прийнятної саме для нашої держави правового статусу парламентаріїв.

Метою даного дослідження є аналіз теоретичних напрацювань з питань депутатського мандата: узагальнення тлумачень термінів «депутатський мандат», «вільний мандат», «імперативний мандат», «напіввільний мандат»; виявлення проблем реалізації принципу вільного депутатського мандата на сучасному етапі державотворення в Україні.

Конституції демократичних держав

закріплюють приналежність влади народу, тобто проголошують народовладдя — пряме і представницьке. Поняття демократії передбачає наявність таких складових, як: 1) участь народу у реалізації влади; 2) здійснення влади в інтересах народу, який володіє значним переліком особистих прав і свобод й наділяється державою політичними і соціально-економічними правами; 3) право на зміну органів влади у випадку невиконання чи неналежного виконання ними свого призначення [1].

Сучасне державотворення одним із принципів парламентаризму проголошує представницьку демократію чи представницьке правління, що означає: державні органи, перш за все парламент, здійснюють суверенну владу не від власного імені, а як представники народу [2].

Аналізуючи законодавство, яке регулює представницьку демократію (народовладдя), можна виділити три її різновиди за критерієм взаємовідносин депутатів законодавчого органу з виборцями. Перший варіант — депутат розглядається як уповноважений своїх виборців, тобто наділений імперативним мандатом. Другий варіант — народ є формальним джерелом влади, яку передає на визначений конституцією строк представницькому органу, члени якого діють незалежно від виборців, тобто наділені вільним мандатом. Третій варіант — народ, залишаючись джерелом влади, передає її представницькому органу частково на визначений Конституцією термін, зберігаючи контроль за діяльністю обранців (останні володіють напіввільним мандатом).

Історично першим сформувався імперативний мандат [3]. Сам термін «мандат» (лат. *mandatum* — доручення) походить із римського цивільного права. За феодалізму імперативний мандат був юридичною основою станового представництва: обрані члени (депутати) станово-представницьких установ, насамперед від так званого третього стану, звичайно отримували від виборців матеріальну винагороду за здійснення представництва. За суттю і формою воно нагадувало цивільно-правовий договір.

Наприклад, у Франції виборці вручали члену станово-представницької установи — Генеральних штатів — наказ. Депутат видавав розписку із зобов'язаннями представляти їх інтереси на умовах суворого дотримання умов наказу. У разі необхідності депутат звертався до виборців за додатковими повноваженнями. Після закінчення сесії Генеральних штатів депутат звітував перед станом про виконані повноваження. У випадку незадовільної діяльності обранця могли достроково відкликати.

У сучасному конституційному праві імперативний мандат означає: 1) юридичну форму взаємовідносин обраних членів представницького органу державної влади, керівного виборного органу політичної партії, обраних посадових осіб і тих, хто брав безпосередню участь у виборах; 2) тип депутатського мандата — функції члена парламента, що впливають з обрання і наділення його повноваженнями (правами і обов'язками у сфері державного управління). Народний обранець юридично відповідальний перед виборцями як представник окремого округу, де балатувався і був обраний.

Імперативний мандат був характерний для радянської моделі представницьких органів влади — рад [4]. Нині він визначає статус парламентаріїв держав, які сповідають комуністичні ідеали — Куби, КНР. Конституції деяких країн прямо передбачають заборону імперативного мандата (Італія, Іспанія, Швейцарія, Франція, Вірменія, Казахстан та ін.) з метою забезпечити найсприятливіші можливості для виконання депутатських функцій [5].

На думку Л. Нудненко, принцип імперативного мандата має позивні риси, обґрунтуванням чого є такі тези: 1) імперативний мандат не означає, що виборці повинні формулювати вимоги лише з тих питань, у вирішенні яких бере участь обраний ними депутат; 2) депутат не зобов'язаний настоювати на виконанні наказів своїх виборців, які суперечать інтересам більшості представницького органу, він доводить їх зміст до відома інших обранців; 3) у взаємозв'язку виборець — депутат —

представницький орган визначальними є стосунки виборець — депутат [6].

Вільний мандат — це юридична незалежність депутата парламенту від виборців. Він не може бути достроково відкликаний з посади, оскільки є представником усєї нації і не «зв'язаний» певними зобов'язаннями з конкретним виборчим округом. Член законодавчого органу залежить від політичної партії, яка підтримала його на виборах або за списком якої його обрано до парламенту. Він повинен підпорядковуватися партійній (фракційній) дисципліні і діяти узгоджено із внутрішньопартійною позицією. Така залежність є суто політичною, оскільки засобом впливу є виключення з переліку членів партії (фракції), що зменшує вірогідність переобрання такого депутата на наступний строк. Важелем впливу на народного обранця є громадська думка, засоби масової інформації, фізична чи юридична особа, яка фінансує його виборчу кампанію [7].

Сьогодні у переважній більшості держав відсутні законодавчі норми, які передбачають обов'язки депутатів стосовно виборців. Зокрема, в Англії існує «теорія мандата» щодо взаємозв'язку уряду і прем'єр-міністра з виборцями, а не окремого депутата і виборців. Мандат визначають як отримання урядом на загальних виборах схвалення громадян на проведення певної політики. Депутат відповідає за діяльність в парламенті перед партійним керівництвом. Разом з тим він проводить вихідні дні у виборчому окрузі, підтримуючи постійний контакт з місцевим осередком партії. Виборці мають право прийому депутатом не лише в окрузі, але й у Лондоні [8].

У США також законодавчо передбачено, що депутат конгресу формально невідповідальний перед виборцями, партійними органами і органами влади штатів. На практиці така залежність існує, оскільки підтримка партії та державних органів штатів — це підґрунтя можливої перемоги на наступних виборах. Проте їх взаємодія має характер не прямого тиску на члена конгресу, а співпраці [9].

У ФРН депутати при виконанні пов-

новажень «керуються лише своїм сумлінням». Вільний депутатський мандат дозволяє члену парламенту не підкорятися вказівкам парламентської групи, за що він може бути виключений з її складу, проте зі збереженням мандата. Захищаючи інтереси виборців, парламентарій також не «зв'язаний» передвиборними обіцянками [10].

Незважаючи на розповсюдженість у науковій літературі поділу депутатського мандата на види за критерієм обов'язковості наказу виборців, існують й інші його трактування. Зокрема, «імперативний і вільний мандати — дві крайності, ...неприйнятні для характеристики сучасного...парламентарія» [11]. Критикує традиційну класифікацію депутатських мандатів на «імперативні» і «вільні» за критерієм взаємовідносин народного обранця й виборця П. Астафічев: правильною є теза «про рівні взаємозв'язків між представником і тим, кого представляють, вибудовані за зростаючим ступенем їх взаємодії» [12]. А. Зінов'єв вважає, що «вибори депутатів та їх відкликання — це дві сторони однієї і тієї ж медалі — свободи. Поза сумнівом, без права і свободи відкликання є ущербною свободою виборів. Виборці, обираючи депутата, довіряють йому, а він їм — ні. ...Суть проблеми полягає в адекватності механізму виборів та відкликання. Порядок відкликання депутатів нічим не повинен відрізнятися від порядку виборів. Тільки за цієї умови всі аргументи проти відкликання втрачать сенс» [13].

В. Погорілко в цілому підтримує позицію зазначених науковців і вважає за доцільне виділити змішаний тип депутатського мандата. Оскільки в Україні за умов формування парламенту на засадах змішаної виборчої системи, законодавчо не було врегульовано механізму відкликання народних депутатів, необхідності виконання наказів виборців та безпосередньої відповідальності перед ними, все це свідчило про вільний мандат народного обранця навіть, якщо його обрано в окремому виборчому окрузі [14]. В. Кравченко та Ю. Шемшученко наголошують саме на принципі

вільного депутатського мандата за умов змішаної виборчої системи формування парламенту [15].

Л. Нудненко також виділяє напіввільний (змішаний) депутатський мандат. Його ознаками є: 1) відсутність наказів, роль яких виконує передвиборна програма кандидата в депутати, складена ним особисто з урахуванням програми політичної партії чи громадського об'єднання, членом якого він є, специфіки виборчого округу чи місцевих проблем; 2) наявність тісного зв'язку депутатів з виборцями, що проявляється у регулярних зустрічах і звітах; 3) можливість виборців достроково відкликати депутата, який не виправдав їх довіри [16].

Наявність в особи депутатського мандата є фундаментом відповідних прав, обов'язків та гарантій виконання представницьких повноважень. В. Погорілко зазначає, що парламентарії — самостійні гаранті Конституції України і, відповідно, конституційного ладу [17]. Вони є членами загальнонаціонального представницького органу — Верховної Ради України, які беруть участь у здійсненні закріплених за парламентом повноважень та наділені самостійною компетенцією для реалізації завдань представника Українського народу у парламенті [18].

Конституційно-правовий статус парламентарія є явищем: 1) публічно-правовим, оскільки регламентується нормами публічного права, насамперед, конституційного; 2) політико-правовим — член парламенту безпосередньо впливає на формування і функціонування політичної системи; 3) інтегративним — включає складові прав, свобод, обов'язків, гарантій їх реалізації та ін.; 4) об'єктивним — не залежить від волі та бажань інших фізичних чи юридичних осіб. Статус усіх народних обранців рівний [19].

На наше глибоке переконання, запровадження в Україні пропорційної виборчої системи формування парламенту призвело до повної втрати зв'язку між народним депутатом і виборцем. Такий необхідний елемент принципу вільного

мандата як взаємодія парламентарія і населення виборчого округу в Україні присутній, як правило, напередодні чи під час виборчих перегонів. Закриті партійні списки кандидатів у народні депутати не сприяють реальній участі народу у реалізації влади, джерелом якої він є і яку, у свою чергу, надає своїм представникам. Нині громадяни України є номінальними, принаймні, малозадіяним учасником державотворчих процесів. Розчарування у політичних лідерах та повна зневіра в успішності проведених та майбутніх реформ не сприяють формуванню відчуття легітимності державної влади. Низький рівень правової культури парламентаріїв, їх невідповідність до роботи в єдиному органі законодавчої влади призводять до порушення елементарних норм етики, не кажучи вже про повагу до колег-депутатів та виборців. Небажання знаходити компроміс, невиваженість поведінки впливають на якість прийнятих законодавчих актів. За наявності таких проблем у функціонуванні Верховної Ради України «відірваність» парламентарія від виборців за умов вільного депутатського мандата не сприятиме ефективній діяльності єдиного органу законодавчої влади.

Отже, підсумовуючи вищесказане, зазначимо таке. Конституція України 1996 р. відповідає світовим стандартам конституціоналізму. Проте сам факт прийняття Конституції — тільки початок реформування суспільства на демократичних засадах, адже реалізація її приписів залежить від узгодженості дій органів держави, їх посадових осіб та громадян. Легітимність державної влади і Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади проявляється насамперед у тому, як вони реалізують конституційні повноваження по забезпеченню прав і свобод людини й громадянина — їх основного функціонального призначення. Закріплення в Основному Законі принципу вільного депутатського мандата покликано забезпечити ефективну діяльність парламентаріїв на благо всього народу України без побоювань наслідків за результати такої діяльності. Важливим є те, чи зможуть народні об-

ранці правильно оцінити наданий привілей невідповідальності.

**Ключові слова:** народний депутат, парламент, вільний мандат, імперативний мандат, відповідальність перед виборцями.

Подано тлумачення терміна «депутатський мандат». Аналізуються особливості різновидів: вільний, імперативний та напіввільний (змішаний) мандат, їх регламентація у конституціях іноземних держав. Наголошується на проблемах вільного депутатського мандата парламентарія України.

Приведено толкование термина «депутатский мандат». Анализируются особенности разновидностей: свободный, императивный и полусвободный (смешанный) мандат, их регламентация в конституциях зарубежных стран. Подчеркиваются проблемы свободного депутатского мандата парламентария Украины.

*Interpretation of term «deputative mandate» is presented. Features of varieties: free, imperative and semifree (mixed) mandate, their regulation in the constitutions of foreign states is analysed. Problems of free deputative mandate of parliamentary of Ukraine are underlined.*

#### Література

1. Могунова М. А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика / М. А. Могунова. — М. : Рос. гос. гуманитар. ун-т, 2001. — С. 115–116.
2. Эсмен А. Обице основания конституционного права / А. Эсмен. — 2-е изд. — С.Пб., 1909. — С. 61.
3. Нудненко Л. А. Теория демократии / Л. А. Нудненко. — М. : Юристъ, 2001. — С. 78.
4. Юридична енциклопедія. В 6 т. Т. 2. Д-Й / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. — К. : Укр. енцикл., 1999. — С. 664–665.
5. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / О. Ф. Фрицький. — К. : Юрінком Інтер, 2002. — С. 347 ; Ор-

гани державної влади України : монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. — С. 155.

6. Нудненко Л. А. Вказ. пр. — С. 79–80.

7. Шляхтун П. П. Парламентаризм : слов.-довід. / П. П. Шляхтун. — К. : Парлам. вид-во, 2003. — С. 23–24.

8. Крылова Н. С. Парламент Великобритании // Парламенты мира : [сборник] / Сов.-амер. фонд «Культ. инициатива». — М. : Высш. шк. ; Интерпракс, 1991. — С. 96–97.

9. Лафитский В. И. Конгресс США // Там само. — С. 334–335.

10. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні. На тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. — К. : Абрис, 2000. — С. 364.

11. Безуглов А. А. Конституционное право России : учеб. для юрид. вузов (полный курс). В 3 т. Т. 2 / А. А. Безуглов, С. А. Солдатов. — М. : ООО «Профобразование», 2001. — С. 640.

12. Астафичев П. А. Социально-правовая природа народного представительства // Государство и право. — 2001. — № 11. — С. 32.

13. Зиновьев А. В. Конституционное право России : проблемы теории и практики / А. В. Зиновьев. — М. ; С.Пб. : Изд. торг. дом «Герда», 2000. — С. 184.

14. Органи державної влади України : монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. — С. 156.

15. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко. — К. : Атіка, 2000. — С. 175 ; Український парламентаризм : минуле і сучасне / за ред. Ю. С. Шемшученка. — К. : Парлам. вид-во, 1999. — С. 298.

16. Нудненко Л. А. Вказ. пр. — С. 85–86.

17. Погорілка В. Ф. Теоретичні проблеми конституційного ладу України // Правова держава : ювіл. щоріч. наук. пр. — 1999. — Вип. 10. — С. 43.

18. Конституційне право України / за ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. — Х. : Право, 2008. — С. 286.

19. Радченко О. І. Статус народного депутата України : проблеми теорії і правового регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. І. Радченко. — К., 2005. — С. 6.