

УДК 342.534.1 (045)

Г. В. Задоржня, кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та адміністративного права
Юридичного інституту «ІПКП»
Національного авіаційного університету

ІМПЕРАТИВНИЙ МАНДАТ ЯК ФОРМА ВЗАЄМВІДНОСИН ДЕПУТАТА І ВИБОРЦІВ

Юридичний інститут «Інститут повітряного і космічного права» НАУ

У статті автор досліджує законодавчі основи посилення взаємного правового зв'язку депутата і виборців, аналізує необхідність посилення відповідальності народного представника перед народом України.

Ключові слова: імперативний мандат, правовий зв'язок, виборці, народний представник.

Зауважимо, що в сучасній юридичній літературі дана проблема неодноразово ставала об'єктом дослідження. Наукові обґрунтування деяких її сторін, зроблене М. В. Баглаєм, В. Ф. Погорілком, О. Ф. Фрицьким, А. М. Колосієм та іншими вченими, безперечно, заслуговують на увагу. В своїх працях вони висвітлюють не лише загальні засади конституційно-правового статусу народних депутатів, а й визначають відповідні напрямки оптимізації їх діяльності. Разом з тим, існуюча система взаємовідносин депутата і виборців в Україні далека від прийнятної, позаяк зв'язок між вказаними суб'єктами правовідносин практично обмежується рамками передвиборчого процесу. Відтак виникає питання: у який спосіб можна посилити взаємний правовий зв'язок народного депутата і виборців, які важелі впливу є найбільш оптимальними з огляду на посилення відповідальності народного представника перед народом України? Саме ці проблемні питання лягли в основу дослідження даної публікації.

Дослідження виокремлених проблем здійснювалося на основі використання відповідних методів, зокрема, застосування методів логічного аналізу та синтезу допомогло визначити не лише змістове наповнення поняття «імперативний мандат», а й визначити тенденції розвитку сучасної моделі представництва та парламентаризму.

Примітно, що поняття «імперативний мандат» як на доктринальному рівні, так і в свідомості громадян продукується в тісному взаємозв'язку з депутатським мандатом. В юридичній літературі висловлюються різні думки з приводу не лише сутності депутатського мандата, а й

форм та складових його елементів. На переконання окремих вітчизняних вчених, мандат (від лат. наказ, доручення) це документ, який засвідчує легітимність (закошність) повноважень депутата представницького органу, а також обсяг прав, повноважень та привілеїв депутата. Характер депутатського мандата зумовлює депутатська недоторканність, право на винагороду за депутатську діяльність, форма стосунків депутата з виборцями [1, с. 360].

Водночас протилежна позиція ґрунтується на тому, що депутатський мандат це є окремим письмовим документом, а є вираженою і зафіксованою в установленому законом порядку волю народу на представництво певною особою його інтересів у представницькому органі та здійснення цієї особою покладених на неї повноважень [2, с. 190].

Аналізуючи зміст депутатського мандата, доцільно звернутися до правової позиції Конституційного Суду України, висловленої ним у Рішенні в справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вишницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, ч. 2 статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) від 6 липня 1999 р.

Конституційний Суд України (далі – КСУ), вирішуючи дану справу, дійшов висновку, що термін «представницький мандат» обов'язково пов'язаний з обранням особи на посаду, зокрема, народним депутатом України чи депутатом Верховної Ради Автономної Респуб-

ліки Крим, депутатом сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради з наданням їй відповідних повноважень, у тому числі виступати від імені виборців. Згідно з Конституцією України, представницький мандат мають народні депутати України (ч. 2 ст. 78), Президент України (ч. 4 ст. 103), депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також депутати сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, що прямо зумовлено представницьким характером цих органів (статті 136, 140, 141) [3, с. 837-842].

Зі змісту ст. 78 Конституції України та вищезгаданого Рішення КСУ випливає, що депутатський мандат є одним з різновидів представницького мандата (інші різновиди – представницькі мандати Президента України та сільських, селищних, міських голів). Він набувається внаслідок народного волевиявлення і падає право його посісти від імені Українського народу здійснювати доручену йому державну владу, представляючи при цьому в представницькому органі влади інтереси виборців (народу та виборців округу). Саме народне волевиявлення, оформлене рішенням відповідної виборчої комісії, засвідчує перетворення пересічного громадянина на представника народу.

На користь такої позиції свідчить інше Рішення КСУ, прийняте у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України, щодо офіційного тлумачення положень ч. 3 ст. 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканість) від 27 жовтня 1999 р.) [3, с. 850-855]. У цьому Рішенні КСУ на підставі системного аналізу змісту ст. 69, ч. 1 ст. 76, ч. 2 ст. 78 та ч. 4 ст. 79 Конституції України дійшов висновку, що особа обирається народним депутатом України та отримує депутатський мандат внаслідок волевиявлення виборців. Перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою України присягу (ч. 1 ст. 79 Конституції України). Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата (ч. 3 ст. 79 Конституції України). Ці конституційні приписи дають підстави стверджувати, що народний депутат України свій мандат отримує за результатами виборів, засвідченими рішенням відповідної виборчої комісії про визначення народного депутата обраним. Таким чином, на підставі системного аналізу норм Конституції України КСУ дійшов висновку, що гарантії депутатської недоторканості відповідно до положень ч. 3 ст. 80 Конституції України поширю-

ються на народних депутатів України з моменту визначення їх образами за результатами виборів, засвідченими рішенням відповідної виборчої комісії, і до моменту припинення у встановленому порядку депутатських повноважень.

В юридичній літературі існує думка про те, що в основі виникнення депутатського мандата лежать дві підстави: 1) волевиявлення виборців; 2) добровільність прийняття депутатського мандата, проте єдиною підставою виникнення депутатського мандата є факт обрання депутата в представницький орган [4, с. 22]. Волевиявлення виборців як єдиної підстави для виникнення депутатського мандата називає й інший вчений, зокрема, А. А. Безуглов. Він же наголошує на тому, що в демократичному суспільстві вибори є юридичним вираженням виникнення як представницького органу влади в цілому, так і кожного окремого депутатського мандата [5, с. 17].

Загалом цілком прийнятно, що сутність депутатського мандата в юридичній літературі вбачається в специфіці відносин депутата з виборцями та в характері його відносин як з радою, так і її органами, а також з іншими депутатами.

Аналіз профільного законодавства і вітчизняного, і зарубіжного дає цілком обґрунтовані підстави стверджувати, що тенденцією розвитку сучасної моделі представництва та парламентаризму є поступова відмова від імперативного мандата на рівні загальнонаціонального представницького виборчого органу, яким є парламент.

У відповідності із сучасною юридичною доктриною науки конституційного права, депутат у парламенті – представник усієї нації, повноважений член колегії, який володіє владою на всьому просторі країни. Звідси випливає привілей невідповідальності депутата, тобто забезпечення йому правової можливості захищати інтереси народу своєї держави, не побоюючись будь-яких юридичних наслідків для себе в результаті діяльності, пов'язаної з депутатським мандатом.

Зауважимо, що у контексті цієї доктрини побудовані конституційні моделі багатьох західноєвропейських країн, які ґрунтуються на прямій забороні імперативного мандата. Так, відповідно до ст. 104 Конституції Польщі, депутати є представниками народу і скарги виборців їх не пов'язують. Конституція Словенії у ст. 82 регламентує, що парламентарі є образами представниками всього народу, які не мають імпера-

тивного мандата. У Конституції Чехії (ст. 26) визначено, що депутати здійснюють свій мандат особисто у відповідність зі своєю присягою і не пов'язані ніякими вказівками [6, с. 503]. Не визнається інститут імперативного мандата і в Болгарії. Так, згідно зі ст. 67 Конституції Болгарії, народні представники представляють не лише своїх виборців, а й весь народ. Вони діють на основі Конституції і законів у відповідності зі своєю совістю та переконаннями. Не пов'язані мандатом і не несуть юридичної відповідальності за голосування і політичні заяви в парламенті і його органах, відповідно до ст. 62 Конституції Естонії, і члени парламенту Естонії. На подібних принципах побудовані і засади традиційних демократій, зокрема Італії, Франції та інших країн. Водночас зауважимо, що невизнання імперативного мандата спостерігається не лише на геополітичній карті Європи, а й на теренах колишнього Радянського союзу. Наприклад, у Вірменії депутат не пов'язаний імперативним мандатом, керується своєю совістю та переконаннями (ст. 66 Конституції Вірменії). Таким чином, законодавчий досвід зарубіжних держав у цьому аспекті є досить одновекторним, позаяк домінуючою є тенденція до відмови від імперативного мандата членів парламенту.

Інститут імперативного мандата щодо парламентарів відсутній і в законодавстві України. Загалом, відсутність законодавчого регламентування інституту імперативного мандата на конституційному рівні, а, зачасти, пряма вказівка на його заборону можна трактувати по-різному. І все ж постає питання: чи падає на патронну працю народного обранця як в стінах парламенту, так і за його межами, відсутність дієвого юридичного покарання за неналежне виконання чи невиконання ним своїх депутатських обов'язків? Які інтереси він у першу чергу буде обстоювати – власні чи виборців? Відповідь на це питання має дуже риторичний характер, позаяк залежить не так і не стільки від правових норм, які містять відносно загальну формулу щодо цього представництва, як від рівня правосвідомості парламентаря.

Зауважимо, що проблема представництва, як проблема взаємозв'язку виборців з обраними депутатами залишає актуальною за українських умов концепцію представництва, якою користується світ, починаючи з XVIII ст. Відповідно до якої, депутати краще знають і розуміють інтереси своїх виборців, ніж вони самі. Ідеологом даної концепції став відомий англій-

ський мислитель Е. Берк, який обґрунтував систему доказів на користь цієї тези наприкінці XVII ст. Ще в 1774 р. він заявив своїм виборцям у Брістолі, що щастя і слава представника полягає в тому, щоб підтримувати міцний союз, найтісніший зв'язок і необмежені контакти з його виборцями, а їхні побажання мають справляти найбільший вплив на нього, думки ж виборців заслуговують всілякої поваги. Водночас народний обранець не зобов'язаний приприсити в жертву виборцям, або будь-якій людині чи групі осіб свою об'єктивну думку, зріле судження про суспільні та державні справи. Представник народу зобов'язаний слугувати нації не лише своєю майстерністю, а й думками, тому він зраджує виборцям, якщо підкоряє свої думки волі соціуму. Депутат має бути носієм одного інтересу, а саме – всезагального, і керуватися не місцевими міркуваннями і перевагами, а тільки спільним благом, зумовленим загальною справедливістю [7, с. 41- 42].

Зауважимо, що законодавче втілення даної концепції отримала в першій Конституції Франції 1791 р. Її автори вважали, що виборці є занадто малоосвіченими та неорганізованими, щоб повсякчасно давати депутатові вказівки, раціонально обґрунтовані настанови і вказівки. Відтак за таких умов народ править через кращих своїх представників, яких визначає за їхніми особистими заслугами. Отже, ця доктрина базується на поєднанні інтересів виборців і депутата.

Однозначно негативними характеристиками цього процесу є дистанціювання інтересів депутатів і виборців, що проявляється в невиконанні політиками своїх обіцянок, ігноруванні волі виборців. Водночас специфіка українського виборчого корпусу полягає у відсутності електорального абсентеїзму, позаяк складе політичне, соціально-економічне становище в Україні активізує волевиявлення її громадян, що пов'язане насамперед з подіями пересічних громадян мати дієздатний патріотично налаштований парламент, який буде спроможний ефективно працювати, щоб забезпечити українцям гідні умови життя.

З огляду на вищезазначене можна стверджувати, що в Україні зв'язки депутата з виборцями не мають жорсткого характеру, що зумовлено наявним способом представництва, характером діяльності представницьких органів влади, відсутністю інституту відкликання депутатів парламенту виборцями. Вважаємо, що застосування імперативного мандата в Україні на

рівні парламенту, в умовах свавілля депутатського корпусу, його безвідповідального відношення до своїх прямих професійних обов'язків, є виправданим, проте пересальним. Справді, хто ж буде рубати сучок, на якому сидить?

Література

1. *Конституційне право України: Підручник* / За ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К.: Ін Юре, 2002. – 544 с.

2. *Журавський В. С.* Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.

3. *Конституційне законодавство України* (законодавчі акти, коментар, офіційне тлумачення): Зб. нормативних актів / Автори-упор. С. В. Лінєцький, М. І. Мельник, А. М. Рипшлюк. – К.: Атіка, 2000. – 896 с.

4. *Зиновьев А. В.* Статус народного депутата в СССР (проблемы теории и практики). – Л.: Изд-во ЛГУ, 1987. – 160 с.

5. *Безуглов А. А.* Советский депутат: государство-правовой статус. – М.: Юрид. лит., 1971. – 224 с.

6. *Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 3* / Под общей ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – 792 с.

7. *Савельев В. А.* Капитолий США: прошлое и настоящее. – М.: Мысль, 1989. – 304 с.

Г. В. Задорожная

Императивный мандат как форма взаимоотношений депутата и избирателей.

В статье автор исследует законодательные основы усиления взаимной правовой связи депутата и избирателей, анализирует необходимость усиления ответственности народного представителя перед народом Украины.

In the article an author explores legislative bases of strengthening of legal interconnection of deputy and electors, analyses the necessity of strengthening of responsibility of folk representative before the people of Ukraine.