

ПРЕДСТАВНИЦЬКИЙ МАНДАТ ПАРЛАМЕНТАРІВ: ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

Аналізуються сучасні проблеми представництва парламентаріїв. Значна увага присвячена основним тенденціям розвитку представницького мандата депутатів парламенту, як окремого виду депутатського мандата конституційного права. Він розкриває відносини між членом парламенту і виборцями, при яких перший, будучи обраний від конкретного виборчого округу, вважається представником усієї нації, а не виборців, які його обирали.

Постановка проблеми. Серед проблем становлення сучасної державності в Україні особливе місце посідають питання правової регламентації статусу народного представника, його мандата, «мандат» часто визначається як представницька функція члена парламенту [1, с. 105]. Проблема мандата народного представника має принципове значення через те, що від концепції, закладеної у його основу, залежить не тільки статус депутата й організація депутатської діяльності, але й у цілому розвиток вищої представницької установи у державі – парламенту. Саме цей орган, будучи колегіальним за своєю внутрішньою організацією, способом вироблення та прийняття рішень, а також виборним за методом формування, репрезентує народ і володіє законодавчою владою. Звідси підвищена увага до зарубіжного досвіду тих країн, де протягом тривалого історичного періоду ефективно функціонують парламенти, а до становища депутата у системі суспільних відносин ставляться як до представника конституційної влади, який, володіючи представницьким мандатом, покликаний «здійснювати волевиявлення» від імені народу.

Ступінь наукової розробки проблеми. З історичного погляду факт виникнення представницького мандата як доручення, повноваження, що виникають і існують у зв'язку з представництвом, не виявляє ніяких труднощів. Ідея представництва не є продуктом теоретичних міркувань окремих індивідів, а результатом тривалої історичної діяльності цілих народів. Особливу увагу проблемам представництва, парламентаризму, мандата представника народу приділяли такі вітчизняні дослідники, як А.З. Георгіца, В.М. Єрмолаєв, В.С. Журавський, Н.Г. Григорук, В.Ф. Погорілко, В.М. Шаповал та ін., крім того, вищезазначені проблеми висвітлювались і у працях російських учених, зокрема С.А. Авак'яна, А.О. Алейник, М. В. Варлен, О.Е. Кутафина, Л.О. Нудненко, Фадеева В. І. та ін., а також відомих дослідників інших зарубіжних країн – М.

Амеллера, Г. Єллінек, М. Прело, Е. Сійес, К. Хессе та інших.

Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу конституційно-правової науки та узагальненого практичного досвіду діяльності депутатів парламенту України та зарубіжних країн виявити існуючі на сьогодні правові проблеми розвитку представницького мандата члена парламенту й окреслити його основні тенденції розвитку.

Виклад основного матеріалу. В історико-правовій та історичній літературі майже одностайно підтримується думка, відповідно до якої вся історія соціального буття людини як істоти суспільної так чи інакше пов'язана з представницькими засадами в управлінні. Також аналіз конституційно-правового регулювання питань депутатського мандата в сучасних демократичних державах показує, що повсякчас утвердився так званий принцип вільного мандата, хоча в теорії та практиці представництва відомі й інші види депутатського мандата: представницький, імперативний [2, с. 121].

Історично першим виник і застосовувався імперативний мандат, під яким розуміються повноваження, отримані депутатом від виборців за умов, що він зобов'язаний нести перед ним відповідальність і виконувати їх накази. Зміст цього мандата вперше озвучив французький державний діяч Петіон де Вільнев у промові в Національних зборах Франції 5 вересня 1789 р. Саме тоді слово «мандат» (доручення) було вживано для позначення повноважень депутата. З утвердженням класичного парламентаризму виникає «вільний мандат». Елементи цієї теорії розроблялися задовго до Е. Берка такими дослідниками, як Нортон (1571 р.), Т. Смітт (1583 р.), В.Блекстон та ін. Вільний мандат характеризується такими ознаками: 1) мандат загальний; 2) мандат не імперативний; 3) мандат не підлягає відкликанню; 4) мандат при своєму здійсненні не вимагає схвалення дій мандатарія [3, с.8-9].

У конституційному праві, починаючи з кінця XVIII ст., формується і стає невід'ємним

компонентом становлення й розвитку влади у демократичних державах ще один вид мандата, який отримав назву представницького (всенародного). **Представницький (всенародний) мандат** – термін, який характеризує відносини між депутатом і виборцями, при яких перший, будучи обраним від конкретного виборчого округу, вважається представником усієї нації, а не своїх виборців, тобто депутат володіє колективною інвеститурою. Він представляє не тільки виборців свого округу, які голосували за нього, але й проти нього, а також абсентеїстів цього ж округу, як і виборців інших виборчих округів. Інакше кажучи, депутат обраний до парламенту не округом, а в окрузі. У результаті поділ країни на виборчі округи має технічний (з погляду представницького мандата) характер. У своїй діяльності депутат керується не наказами виборців, а лише власною совістю, конституцією та законами. Вважається, що за умов дії представницького мандата депутат не може бути відкликаним, хоча це правило не володіє загальним характером [4, с. 384].

Отже, парламентарії розглядаються як представники всієї нації та виконують свої функції на засадах *представницького мандата*, а не імперативного.

За класичною теорією народного представництва висловлювання «депутат представляє націю» треба розуміти у тому значенні, що владу, яку депутат вправі здійснювати, є владою не його виборців, а владою нації, тобто держави. Завданням зборів депутатів є вираження загальної волі – колективної та публічної, волі нації, а не суми окремих волевиявлень громадян. Тому, резюмує М. Прело, представництво повинно розглядатися не так, як його часто зображують – у вигляді мандата, наданого виборцями обраний ними особі; воно повинно розумітись зовсім інакше – як конституційна влада, що належить представникам і яка дозволяє їм «здійснювати волевиявлення від імені нації» [5, с. 61].

Теоретичне обґрунтування представницького мандата належало ідеологам «третього стану», які виходили з того, що необхідно було подолати негативні риси станового представництва. На їхню думку, це передбачало, по-перше, надання йому народного характеру (народне, а це станове представництво), по-друге, вирішення питання про нові критерії відбору представників; по-третє, знаходження способу відбору цих представників (тобто типу виборчих систем). Надання народного, тобто публічного, характеру представництву, на їх погляд, означало розрив між виборцями і депутатами з моменту обрання.

Будучи обраним, депутат набував якість «публічності», він більше не належав виборчому округу, який обрав його, а переходив у «розпорядження нації» в цілому. Вони виходили з того, що у випадку збереження зв'язку з виборцями (імперативного мандата) депутат буде заклопотаний приватними проблемами місцевого або регіонального характеру, а не загальнонаціонального, тоді виникає небезпека нав'язування волі якоїсь частини виборців усій нації [6, с. 396-397]. Ці обґрунтування стали частиною французької теорії представницького мандата, яка і дала назву всьому конституційно-правовому інституту.

Зауважимо, що ця ідея була викладена у відомому творі Ш.-Л. Мотеск'є «Про дух законів», її активно пропагували філософ-просвітитель, учений і державний діяч Каріта де Кондорсе й абат Е.Ж. Сійєс у часи французької революції.

Виникнення представницьких установ і відповідно представницького мандата у Франції пов'язано з подіями кінця 80-х років XVIII ст., які призвели до Великої Французької революції. 5 травня 1789 р. у Версалі відкрилося урочисте засідання Генеральних штатів за участю короля. До їх складу входило 270 представників дворянства, які охоплювали приблизно 400 тисяч осіб; 291 член від духовенства (від 130 тисяч священників) і 578 представників третього стану, які представляли від 97 до 98 % населення. 6 травня 1789 р. представники третього стану за пропозицією депутата Е.Ж. Сійєса прийняли назву «Комуна». До них приєдналися декілька депутатів від духовенства. 17 червня 1789 р. представники третього стану 481 голосом проти 89 ухвалили перейменувати Генеральні штати у Національні збори, а 27 червня король запропонував представникам двох інших станів об'єднатись з цими Зборами. 9 липня 1781 р. Збори проголосили себе Національними установчими зборами, які прийняли першу французьку Конституцію 1791 р. [7, с. 6]. З цього моменту починається «розпад» привілейованих станів. Однак виконання цього історичного завдання ускладнювалося наказами, які були надані на виборах членам Генеральних штатів.

Питання про імперативний мандат обговорювалося декілька разів на засіданні Національних зборів, на яких було висловлене негативне ставлення до імперативного мандата. Французька конституція 1791 року встановлює ті ж засади: виборці не вправі давати будь-які накази; це положення зафіксовано у розділі III, глави 1, підрозділі 3, статті 7. Сформульоване у такий спосіб правило, що забороняло дачу імперативного ма-

ндата, можна зустріти і в конституціях 1793 року, і 1795 року, і 1848 року, є основною нормою французького конституційного права, яке чинне до наших днів [8, с. 69, 191, 250]. Під впливом французьких зразків подібні норми закріплювалися і в конституціях інших країн. Зокрема, перша Нідерландська конституція від 23 квітня 1798 року у ст. 6 містила такий припис: «Батавський (від «Батавської республіки») - назви Нідерландів з часів французького вторгнення (1795 р.) до утворення Голландського королівства (1806 р.) – О.Ч.) народ, не маючи можливості особисто вести свої справи, обирає для цієї мети шляхом усебічної угоди впорядковану державну форму: саме «народне правління за допомогою представництва»; ст. 11: «Вона обирає для цієї мети своїх представників, які від його імені турбуються про суспільні інтереси і в будь-який час можуть бути притягнені ним до відповідальності»; ст. 14: «Будь-яка влада або авторитет, делегований народом своїм представникам, базується виключно на його повноваженні. Здійснення цієї влади визначається конституцією». Аналогічні положення містились у конституціях: Іспанії 1812 року (ст. 27 і наступні); Португалії 1822 року (ст.ст. 25, 31, 58); Германської імперії 1871 року (ст. 29); Італії 1846 року (ст. 41 та ін.) [9, с. 110-111].

Заслуга в обґрунтуванні представницького виду мандата належить Сійєсу. У своїй промові 7 вересня 1789 р. він, розглядаючи сутність представницької системи, вказував, що завдання представництва полягає не в тому, щоб відбивати вже готову й виразну народну волю, а в тому, щоб її знаходити і розтлумачити. Тому за депутатами визнається повна свобода у висловлюванні своїх поглядів: для них «немає і не може бути владного мандата або навіть будь-якого позитивного бажання, крім побажання нації», депутати пов'язані «порадами своїх прямих виборців лише настільки, наскільки ці поради будуть відповідати побажанням нації... Волю своїх виборців депутат відкриє не із довідок з окремими наказами, якщо такі є. Справа тут іде не про те, щоб врахувати результат демократичного голосування, а в тому, щоб запропонувати, вислухувати, домовлятися, змінити свої погляди, щоб утворити разом загальну волю» [10, с. 87]. Згідно з Сійєсом, депутат нічим не зобов'язаний своїм виборцям і між ними немає правового зв'язку у вигляді владного (імперативного) мандата. Але водночас мандат – це національне побажання всьому представницькому органу, виражене на виборах. Нація на виборах дає представницькому органу мандат на здійснення суверенітету від її

імені. Тому, заперечуючи правовий зв'язок депутата зі своїми виборцями, Сійєс водночас визнав, що такий зв'язок у вигляді представницького мандата (національного побажання) існує між нацією і представницьким органом [2, с. 135].

В Англії концепція представництва доктринально була сформульована як теорія довіри. Вже в актах XVI ст. з'являються згадування про «високу довіру», якими наділені представники. Та ж сама ідея розвинена Дж. Локком. Цей мислитель аргументував її тим, що народ, створюючи «за загальною згодою» державу і «передаючи себе під владу уряду», цим «довіряв» наперед законодавчій владі захист прав і забезпечення доброго правління. Довіра означала, що представники самі вирішують справи, спираючись на свій досвід і здоровий глузд. Ця ідея згодом пустила глибоке коріння в англійському політичному мисленні [6, с. 397].

Значимо, що вже у XIX ст. теорія представницького мандата була піддана критиці німецькою школою, яка відкинула вчення про всенародний (представницький) мандат, виходячи з того, що парламент – це орган держави, а не представник народу. Тому вибори – це не вручення мандата парламенту від народу, а утворення органу держави. Ці погляди отримали розвиток у працях Лабанди, а також інших німецьких учених. Зокрема, Г. Єллінек, який не погоджувався з ідеєю представницького мандата, стверджував, що народ і народне представництво утворюють правову єдність, що воля парламенту є волею народу в юридичному значенні, що парламент – це особливий орган волі народу, який створюється народом і наділяється згідно з конституцією тими правами, які до нього належали народу як первісного органу держави. Тому парламент є в юридичному значенні організованим народом. Тільки з цієї точки зору, на думку вченого, стає зрозумілим зміст положення про те, що депутат є представником усього народу. З цим узгоджується і політична (але не юридична) залежність депутатів від виборців, на яку вказував Г. Єллінек [11, с. 386-389].

Протягом XX ст. усезростаючу роль у політичному житті держав стали відігравати політичні партії – інституції, не відомі ранньому конституціоналізму. Це призвело, природно, до трансформації теорії народного представництва. Якщо політичні партії об'єктивно виражають політичну волю нації, то народне представництво є справді представництвом, якщо відбиває переваги виборів стосовно політичних партій. Перехід від мажоритарної до пропорційної вибор-

чої системи і голосування за партійними списками стали розглядати як втілення концепції народного представництва до нового етапу розвитку демократії [6, с. 398].

Сучасні німецькі вчені, визначаючи вільний депутатський мандат, відкидають, по суті, ідею представницького мандата. Так, К. Хессе, відзначаючи, що вільний мандат, як і раніше, зберігає суттєве значення поза залежністю від відносин між депутатами, фракціями і партіями, що депутат не пов'язаний дорученнями своїх виборців або зацікавленої групи, разом із тим указує, що виключається і представницький мандат, який він іменує «генеральний імперативний мандат», адже «депутати не мають настанови на підтримку основної лінії політики, за яку народ проголосував на виборах». К. Хессе пояснює це тим, що в іншому разі радикальна зміна або рішення докорінних інтересів, що виникають, було б неможливе без їх наступного узаконення народом на нових виборах. Отже, робить висновок учений, вплив народу обмежується дійсністю громадської думки і попередньою підготовкою політичного рішення [12, с. 288-289]. К. Хессе, по суті, поділяє погляди Єллінека, який, відкидаючи представницький мандат, писав про політично значущу силу громадської думки, яка зумовлює те, що «обраний завжди знаходиться під справжнім контролем виборців, хоча і не зобов'язаний перед ними ніякою звітністю» [11, с. 389].

Як бачимо, складові абстрактної концепції народного представництва досить суперечливі (представництво у своєму крайньому виявленні зводить нанівець ідею демократичного, справді народного його характеру). Водночас дана концепція є складовою частиною сучасної теорії та практики конституційного права і нерідко згадується на конституційному рівні. Наприклад, ч. 1 ст. 2 Конституції Республіки Гондурас 1982 р. містить такий припис: «Національний суверенітет належить народу, від якого походять усі гілки державної влади, що здійснюється за допомогою представництва» [13, с. 236]. Стаття 80 Конституції Туреччини проголошує: «Члени Великих Національних Зборів Туреччини представляють не просто їх власні виборчі округи або складові частини, а націю в цілому» [14, с. 245]. Нарешті, вкажемо на те, що і чинна Конституція України використовує у ч. 2 ст. 78 термін «представницький мандат» у контексті мандата народного депутата України.

На наш погляд, ідея представницького мандата (або всенародного, генерального, як його іменують німецькі вчені) досить плідна, та її не

можна не враховувати, визначаючи статус і функції народного представництва: депутати, парламент у цілому повинні усвідомити свою відповідальність перед виборцями за невиконання тих програм, які народ підтримав на парламентських виборах, внесення змін до виборчих програм повинно бути зрозумілим виборцям; ці зміни повинні бути доведені до їх відома з необхідними поясненнями і роз'ясненнями. З цією метою, зокрема, вітчизняне законодавство повинно передбачити різні форми взаємовідносин народних депутатів і виборців. Зв'язок депутатів зі своїми виборцями повинен підтримуватися за допомогою різних організаційно-правових форм.

Висновки. Отже, існуюча на даний час в Україні правова невизначеність характеру депутатського мандата вимагає уточнення деяких моментів, зокрема у сучасній теорії конституційного права крім вільного та імперативного мандата, розглядається ще такий вид, як представницький мандат, що характеризує відносини між депутатом і виборцями, при яких перший, будучи обраним від конкретного виборчого округу, вважається представником усієї нації, тобто депутат володіє колективною інвеститурою. Іншими словами, представницький мандат не означає, що депутат є виключно повноваженим представником своїх виборців. Депутати парламенту не пов'язані будь-якими юридичними зобов'язаннями стосовно виборців. Вони вважаються представниками всієї нації, а не тих виборчих округів, від яких вони обрані. Їх незалежність виражається у відсутності будь-яких процедур відкликання. Єдина санкція стосовно них – це можливе необрання під час чергових виборів.

Список літератури

1. Амеллер М. Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира [новое и пересмотр. изд.] / Мишель Амеллер: Пер. с англ. ред. З. И. Луковникова; – М.: Прогресс, 1967. – 512 с.
2. Фадеев В. И., Варлен М. В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: [учеб. пособие] / Владимир Иванович Фадеев, Мария Викторовна Варлен. – М.: НОРМА, 2008. – 448 с.
3. Чепель О.Д. Проблеми статусу та професіоналізації діяльності депутатів парламенту на сучасному етапі (порівняльно-правове дослідження): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «конституційне

право; муніципальне право» / О.Д. Чепель. – Харків, 2009. – 20 с.

4. Конституционное право: под. ред. / [отв. ред. В. В. Маклаков]. – М.: Юристъ, 2001. – 560 с. – (Справочное издание).

5. Прело Марсель. Конституционное право Франции / Марсель Прело: [пер. с франц. Ф. А. Кублицкого]; под. ред. и с предисловием А.З. Манфреда. – М.: Изд-во иностран. лит-ры, 1957. – 672 с.

6. Андреева Г. Н. Конституционное право зарубежных стран: [учебник] / Галина Николаевна Андреева. – М.: Эскмо, 2005. – 656 с. – (Российское юридическое образование).

7. Маклаков В. В. Парламент Франции: перевод законодательных актов / В. В. Маклаков // РАН ИНИОН. Центр социал. науч.- информ. Исследования: отдел правоведения; отв. ред. Е.В.Алферова. – М., 2008. – 190 с. – (Сер.: Правоведение. – Ч.1: Национальное собрание).

8. Радченко О. І. Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання: дис. ... кандидата юрид. наук. 12.00.02 / Радченко Олександр Іванович. – Харків, 2005. – 194 с.

9. Гессень В. М. Основы конституционного права / Гессень В. М. – [изд. 2-е]. – Петроград: Изд. юрид. склада «Право», 1918. – 266 с.

10. Новгородцев П. И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания / Новгородцев П. И. – СПб.: Лань, 2000. – 393 с.

11. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Георг Еллинек: [пер. с нем.; под ред. В. М. Гессена и Л. В. Шалланда]. – С-Петербург: Издание Товарищества «Общественная Польза», 1903. – 752 с. – (Научное издание).

12. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ / Конрад Хессе: [пер. с нем. Е. А. Сидоровой]; под ред. и со вступит. ст. Н. А. Сидорова. – М.: Юрид. лит., 1981. – 368 с.

13. Конституция Республики Гондурас от 11 января 1982 г. // Конституции государств Америки: в 3 т. / [Под. общ. ред. Т. Я. Хабриевой]. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – Т.1: Северная и Центральная Америка. – С. 236–316.

14. Конституция Турецкой Республики от 7 ноября 1982 г. // Конституции государств Европы: в 3 т. / [Под. ред. Л. А. Окунькова]. – М.: НОРМА, 2001. – Т.3. – С. 222–286.

Стаття надійшла до редколегії 31 серпня 2010 року.

Рекомендована до опублікування у “Віснику” членом редколегії А.З. Георгією.

O.D. Chepel

Representative mandate of parliamentarians: general trends

Summary

The current problems of representation of parliamentarians were analyzed in the article. Considerable attention is devoted to general trends of representative mandate of the members of parliament, as a separate type of the mandate of constitutional law. It reveals the relationship between a member of parliament and the electorate, at which a member of parliament, being elected from a particular constituency, is a representative of the whole nation, but not the voters who elected him.

O.D. Chepel

Представительный мандат парламентариев: основные тенденции развития

Аннотация

Анализируются современные проблемы представительства парламентариев. Значительное внимание посвящено основным тенденциям развития представительского мандата депутатов парламента, как отдельного вида депутатского мандата в конституционном праве. Он раскрывает отношения между членом парламента и избирателями, при которых первый, будучи избранным от конкретного избирательного округа, считается представителем всей нации, а не избирателей, которые его избирали.