

УДК 340.12

ДЕПУТАТСЬКИЙ (ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ) МАНДАТ: ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ

Чепель О. Д.

Чернівецький національний університет ім. Ю. Федьковича, м. Черівці, Україна

Досліджено поняття депутатського (парламентського) мандата, під яким слід розуміти публічну функцію, якою член парламенту уповноважується шляхом виборів, зміст якої визначається Конституцією і, відповідно, кожен парламентарій, представляючи всю націю, бере участь у здійсненні суверенітету народу.

Ключові слова: депутат, мандат, парламент, представництво, демократія.

Трансформаційні процеси, що відбуваються у всіх сферах суспільного життя, зумовлюють велике теоретичне і практичне значення аналізу інститутів демократії, які використовуються в Україні, у порівнянні з досвідом розвитку аналогічних інститутів використовуваних у сучасному світі. Не можна заперечувати того факту, що демократичні перетворення в системі органів державної влади України за часів її незалежності, у першу чергу її виборчого права, інших елементів конституційного ладу розглядалися в теорії і сприймалися на практиці як виявлення «нового і вищого типу демократії», що звичайно виключало їх об'єктивну оцінку. Між тим, багато з них без належного вивчення були перенесені у реформовані політичні структури, і вже перші підсумки їх діяльності у нових умовах викликають суперечки вчених та сумнівні політиків. Одним із таких інститутів є інститут депутатського (парламентського) мандата, дослідження якого актуалізується тим, що проблема мандата народного представника має принципове значення, оскільки її правильне вирішення дозволить більш чітко визначити зміст самого мандата, також степінь залежності депутата від волі виборців і міру його відповідальності перед народом та парламентом за свою діяльність.

Дослідження особливостей депутатського мандату здійснювали як вітчизняні, так і зарубіжні вчені-конституціоналісти. Серед вітчизняних науковців, які висвітлювали поняття, історію та характер парламентського мандата слід назвати Георгіца А. З., Єрмолаєв В. М., Козюбра М. І., Колісник В. П., Нижник Н. Р., Орзіх М. П., Погорілко В. Ф., Селиванов А. О., Серьогін В. О., Ставнійчук М. І., Тацій В. Я., Цвік М. В., Шаповал В. М. та інші. Теоретичні розробки проблем парламентаризму та змісту мандата члена парламенту містяться у працях таких зарубіжних науковців, як: Авакьяна С. А., Віллірса М., Гранкіна І. В., Демішеля А., Демішеля Ф., Жакке Ж-П., Прело М., Пікемаля М. та ін.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі врахування вітчизняного і зарубіжного досвіду провести ґрунтовний аналіз поняття та змісту мандату парламентаріїв, розкрити політичні та правові аспекти даної проблематики та запропонувати низку конкретних рекомендацій щодо вдосконалення природи депутатського мандата.

Сучасне слововживання поняття «мандат» – є багатозначним: 1) повноваження бути представником волі та інтересів людини, спільноти, людей, держави, виступати від їхнього імені. У Давньому Римі мандат – це різновид імперативних конституцій (законів), сутність якого полягала в повноваженнях чи інструкціях, наданих імператором своїм намісникам у провінціях та іншим чиновникам; 2) правові відносини, що виникають та існують у зв'язку із представництвом; 3) строк дії наданих повноважень [14, с. 570].

Термін «мандат» латинського походження, означає доручення («ex mandato – за дорученням»), наказ (mandatus – судовий наказ, направлений від імені держави нижчому суду або юридичній чи фізичній особі з приписом виконати певний обов'язок [13, с. 177]. Крім того, під мандатом розуміється також документ, що посвідчує повноваження особи, органу, установи та ін., яким вони надані. Mandatum (доручення) із самого початку був договором, який виник на шляхах міжнародної торгівлі, в силу якого одна сторона, яка визначалась як довіритель (mandator), давала доручення іншій стороні, іменованою повіреним (mandatarius), безоплатно виконати певні дії матеріального та юридичного характеру. Безоплатність (ця умова перестала виконуватися тільки в посткласичному та юстиніанівському праві) була інтегральним елементом договору – доручення. Доручення могло бути дано як в інтересах самого довірителя (mandatum *teu gratia*), так і в інтересах третьої особи (*aliena gratia*) у різних комбінаціях і переплетіннях цих інтересів. Обов'язки повіреного полягали в тому, щоб належно виконати покладене на нього доручення і передати довірителю результати своєї діяльності. Обов'язки довірителя полягали в тому, щоб відшкодувати повіреному його витрати і можливі збитки, а також узяти на себе борги, які могли виникнути у процесі діяльності повіреного [20, с. 390].

Представництво, яке, по суті, є стрижневим елементом змісту мандата, є важливим правовим інститутом, який використовується у багатьох галузях права – конституційному, цивільному, цивільно-процесуальному та кримінально-процесуальному. У фаховій літературі логічно обґрунтовується теза про необхідність розмежування трактування поняття представництва у конституційному та цивільному праві. Як категорія цивільного права, представництво – це «правовідносини, в яких одна сторона (представник) зобов'язана або має право вчиняти правочин від імені другої сторони, яку вона представляє» [23, с. 62]. Важливою в цьому плані є норма Цивільного кодексу України, яка закріплює у ч.2 ст. 237 принципове положення про те, що «не є представником особа, яка хоч і діє в чужих інтересах, але від власного імені, а також особа, уповноважена на ведення переговорів щодо можливих у майбутньому правочинів» [21, с. 82].

Мандат же народного представника не має ніяких характерних рис, властивих повноважень (мандату) у цивільному праві. Прело М. розмірковував так: «Колегія, тобто корпус виборців, призначає одного або декількох громадян для виконання певної публічної функції. Це не передбачає ніяких суб'єктивних або особистісних відносин між обраним і виборцем, які іменуються відповідно «мандатарієм» і «мандантом». Становище першого не залежить від другого. Волевиявлення виборця обмежується вибором тієї чи іншої особи і не впливає на становище обраного. Воно визначається тільки конституцією і законами. З огляду на це термін «мандат» нале-

жить розуміти, згідно отриманого у доктрині розповсюдження у 1789 році значення, відмінного від того, якому надає цивільне право. Слово «представництво» розуміється у значенні протилежному тому, яке йому можна логічно надати з лінгвістичного погляду. Обрана особа, яка безпосередньо і вільно творить волю нації, володіє певною незалежністю [15, с. 436]. Отже, сутність мандата народного представника полягає не у виконанні волі тих, хто видав мандат, як це закладено у цивільному праві, а у «здійсненні функцій-прерогатив, наданих представницькому органу конституцією».

Згідно з класичною теорією представницького мандата, яка сповідується і в конституційному праві України, кандидати в депутати за допомогою акту виборів стають «представниками Українського народу у парламенті». Проілюструємо це на прикладі України. Відповідно до чинної Конституції і до Закону «Про вибори народних депутатів України» в редакції від 11.06.2009 р. (ч. 3 ст. 1; ч. 1 ст. 42) [7, ст. 285] кандидатів у депутати може висувати партія або виборчий блок партії, а вибори депутатів здійснюються за пропорційною системою: депутат обирається за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків політичних партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі. «Народний депутат України є обраний відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» представник Українського народу у Верховній Раді України і уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України» (ч. 1 ст. 1 Закону «Про статус народного депутата України»). Вкажемо і на відмінності у припиненні мандата. Якщо припинення цивільного мандата здійснюється шляхом скасування, то припинення парламентського мандата, як правило, іншими способами, визначеними в законодавстві. Згідно зі статтями 2, 4, 5 Закону «Про статус народного депутата України», повноваження народного депутата припиняються: 1) з моменту відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання; 2) у разі: а) особистої письмової заяви про складання депутатських повноважень; б) припинення його громадянства; в) смерті [8].

Отже, парламентський мандат не є таким мандатом, як у сенсі цивільного права. Він є категорією парламентського права, а у більш широкому значенні, якщо під парламентським правом розуміється певний інститут конституційного права, категорією останнього.

Розуміючи всю широту об'єкта дослідження, ми не можемо не розглянути окремі невідповідності між мандатом члена парламенту та виборної посадової особи, оскільки усі вони також є народними представниками й отримують від виборців мандат на здійснення державної влади. Зауважимо, що деякі вчені охоплюють поняттям «представники» не тільки обраних народом до парламенту депутатів, а і тих, які «похідні від народу в силу їх виборності та того, що вони відбивають його інтереси» [1, с. 5]. Зокрема, російський дослідник Автономов А. С. визначає Президента Росії як представницький орган державної влади, що здійснює представництво [2, с. 18].

У цьому контексті ми поділяємо погляди тих зарубіжних і вітчизняних учених (зокрема, Гранкіна І. В., Погорілка В. Ф.), які вважають, що виборні посадові особи

(президент, губернатор, мер) не є народними представниками в силу того, що за своєю природою ці особи призначені для здійснення певного набору повноважень, пов'язаних із управлінням, впливом на весь народ або його частину. Ці повноваження встановлюються не волею виборців, а чинним законодавством. Таке представництво можна назвати адміністративним або посадовим [4, с. 23-24; 10, с. 317]. Стосовно ж парламентаріїв, як указує Прело М., то вони не є посадовими особами в адміністративному значенні цього терміна. Вони – «правлячі», а не агенти; на цій підставі вони володіють «первісною волею», або досить широкою «дискреційною владою». У своїх рішеннях вони обмежені тільки конституцією, тоді як посадові особи, затиснуті в лещата законів і різних регламентуючих постанов, часто здійснюють у своїх діях лише «пов'язану компетенцію» [15, с. 437].

Для народного представництва характерним є виникнення певних правових відносин між народними представниками і виборцями. Вони відрізняються від представництва, що регулюється нормами цивільного та інших галузей права тим, що правовідносини народного представництва пов'язані з волею виборців [4, с. 26].

У зв'язку з цим, ще у XVIII ст. англійський мислитель Джон Локк писав, що представник народу повинен слідувати інтересам своїх виборців. Зазвичай, депутат не повинен вступати у конфлікт з волею виборців та керуватися у своїх діях загальнодержавними інтересами [9, с. 80].

Характер зв'язку депутата з виборцями залежить від тієї системи представництва (мажоритарна, пропорційна, змішана), яка законодавчо закріплена в тій чи іншій державі. Відомі британські дослідники Лейкман Е. та Ламберт Дж. стверджували, що вдалий вибір виборчої системи може забезпечити формування представницького органу, який відображає основні напрями суспільної думки. В Україні Законом «Про вибори народного депутата України» вибори депутатів здійснюються за пропорційною виборчою системою, тому співпраця парламентарів і виборців здійснюється в порядку персонального представництва. Тоді, як у США конгресмен представляє інтереси громадян свого виборчого округу або штату. Члени Конгресу працюють як представники та захисники інтересів своїх виборців. Для тісного зв'язку з виборцями конгресмени часто виїждять у свій виборчий округ, зустрічаються з виборцями і громадськими групами, говорять по телефону з виборцями та місцевими посадовими особами, отримують листи та ін. [9, с. 80].

Щодо обов'язків, узятих представником перед виборцями (за загальним правилом вони конкретизуються в передвиборній програмі), вони мають винятково моральний характер і не породжують ніяких юридичних наслідків [3, с. 214]. Але парламентарі підтримуючи зв'язки зі своїми виборцями, як правило, розраховують на подальше переобрання. Крім того, в значній залежності депутат знаходиться від партії, по списку якої він пройшов у парламент, і від тих організацій, які фінансували його виборчу кампанію. Тому ігнорування депутатом їх інтересів тягне за собою необрання його на наступний термін [11, с. 332-333]. В зв'язку з цим, в діяльності представника народу дуже часто наявним є політичний аспект його роботи. Крім того, колективно депутати як члени парламенту визначають політику держави в різних сферах.

Для того, щоб запобігти плутанині, визначимо межі тлумачення терміна «народний представник» (депутат). У Болгарії, наприклад, члени єдиної палати парламенту традиційно іменуються народними представниками. В інших державах для позначення обраного народом представника до органу законодавчої влади використовується термін «депутат». Уперше такий титул використаний у ст. 8 Конституції Франції 1793 р. [24, р. 108]. Депутатами іменуються, зазвичай, тільки члени однопалатних парламентів або члени нижніх палат парламенту [22, с. 259]. В Україні для позначення представників Українського народу у Верховній Раді України – використовується термін «народний депутат України». Конституційне поняття «народний депутат України» дефініціюється як представник Українського народу у Верховній Раді України, покликаний виражати і захищати суспільні інтереси народу, брати активну участь у здійсненні законодавчої, установчої, контрольної, зовнішньополітичної та інших функцій Верховної Ради [19, с. 50].

Головною метою народного представника повинно бути представлення інтересів народу, його виборців. Здійснення мандата народного представника в сенсі «права волевиявлення» від імені народу належить тільки членам Верховної Ради України, за допомогою яких народ «здійснює свій суверенітет» (преамбула чинної Конституції України проголошує: «Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу...») [12, с. 4]). Отже, представниками Українського народу у парламенті нашої держави – Верховній Раді України – є чотириста п'ятдесят народних депутатів України (ч. 1 ст. 76 Конституції України).

У науці конституційного права, в Конституції та законодавстві про вибори представницьких органів влади, про статус народного депутата України широко використовується термін «депутатський мандат». Цей термін застосовується насамперед у значенні права особи, яка перемогла на виборах до Верховної Ради, обіймати місце в її депутатському складі, бути повноважним представником Українського народу в парламенті країни. У цьому значенні депутатський мандат, по суті, рівнозначний депутатському місцю у складі єдиного законодавчого органу влади. Так, у чинній Конституції [12, с. 37, 39-41], законодавчих актах України, Рішеннях Конституційного Суду України у справі про звільнення народних депутатів України з інших посад у разі суміщення від 29 січня 2008 року [17, ст. 2697] та у справі про перебування народного депутата України у депутатській фракції від 25 червня 2008 року [16, ст. 1741] містяться положення про «конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів», про повноваження Верховної Ради України «за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу», про «розподіл депутатських мандатів Верховної Ради між списками кандидатів, висунутих політичними партіями, блоками політичних партій на основі підсумків виборів», про «позбавлення депутатського мандата», про «відмову від отримання депутатського мандата» тощо.

Зіставляючи норми конституційного законодавства зарубіжних країн та України, неважко виявити, що Основний Закон нашої держави не так докладно (як конституції деяких країн) визначає конституційно-правовий зміст мандата парламентарія України, його гарантій. Передусім він встановлює далеко не всі

принципи забезпечення депутатського мандата: зокрема, не закріплює принципи взаємовідносин депутата з виборцями (тобто Конституція прямо не визначає своє ставлення до імперативного мандата, наказів і доручень виборців); не всі питання реалізації депутатського мандата регулюються належно у законодавчих актах. Видається, що це питання повинно знайти вирішення в тексті Конституції України.

Певних аргументів потребує визначення парламентського мандату як публічної функції. Сучасна конституційна доктрина презюмує постулат, згідно з яким обрані представники народу правильно передають волю країни [18, с.151]. У будь-якому випадку ніхто юридично не правомочний заявляти заперечення проти їх дій або оспорювати їх рішення. Отже, сутність мандату представника полягає у здійсненні публічної функції парламентом, яка закріплена в Конституції [15, с. 436; 6, с. 58-59; 5, с. 21-22].

Як особа, яка посідає суспільну посаду, депутат володіє відповідними повноваженнями, визначеними конституцією та законодавством. Як член державного органу – парламенту – депутат має право особисто брати участь у виконанні завдань останнього. Членство у парламенті забезпечує депутату його посада.

Проведений нами аналіз теоретичних джерел і нормативної бази ряду зарубіжних країн засвідчує, що зміст депутатського (парламентського) мандата полягає не у виконанні волі тих, хто видав мандат, як у цивільному праві, а у здійсненні публічної функції – прерогатив наданих парламенту Конституцією. Крім того, відмінність мандата парламентарія від мандата іншої посадової особи, полягає в тому, що перші – депутати володіють «первинною волею», обмежені в своїх рішеннях лише конституцією. Тоді як інші – посадові особи, загнані в рамки законів і регламентуючих постанов, реалізують лише «зв'язану компетенцію».

Термін «парламентський мандат» ні доктринально, ні нормативно не визначений, так, наприклад, як це зроблено у цивільному праві (ст. 237, 238, 242, 244, 248, 250 Цивільного кодексу). Але, звичайно, його елементи можна знайти у конституційному законодавстві будь-якої держави. Для прикладу, вкажемо ст. 78, 79, 80, 81 Основного Закону України. Виходячи з вищевикладеного, можна запропонувати дефініцію поняття «парламентський мандат», під яким належить розуміти публічну функцію, якою член парламенту уповноважується шляхом виборів, зміст якої визначається Конституцією і, згідно з якою, кожен парламентарій, представляючи всю націю, бере участь у здійсненні суверенітету народу.

Список літератури

1. Авакьян С. А. Проблемы народного представительства в Российской Федерации: сб. ст. участников науч. конф. сост. в апреле 1997 г. / [под ред. С. А. Авакьяна. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1998. – 182 с.
2. Автономов А. С. О категории представительства в конституционном праве / А. С. Автономов // Проблемы народного представительства в Российской Федерации: сборник / [под ред. С. А. Авакьяна]. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1999. – С. 5–22.
3. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблем теорії та практики / А. З. Георгіца. – Чернівці: Рута, 1998. – 484 с.
4. Гранкин И. В. Парламент России / И. В. Гранкин. – М. : Издательство АО «Консалтбанкир», 1999. – 304 с.

5. Демишель А. Институты и власть во Франции. Институционные формы государственно-монополистического капитализма / [А. Демишель, Ф. Демишель, М. Пикемаль]; [пер. с франц.; под ред. и с предисловием М. А. Крутоголова]. – М. : «Прогресс», 1977. – 232 с.
6. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: [учебное пособие] / Ж.-П. Жакке. / [пер. с франц. В. В. Маклакова] – М. : Юрист, 2002. – 365 с.
7. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 25.03. 2004 р. (в редакції від 11.06.2009 р.) / Відомості Верховної Ради. – 2009. – № 36-37. – Ст. 211.
8. Закон України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 р. / Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
9. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Аврис., 2000. – 414 с.
10. Конституции зарубежных государств: учебное пособие / [под ред. В. В. Маклакова]. – 2-е изд. – М. : Издательство БЕК, 2000. – 592 с.
11. Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / [Баглай М. В., Гуреева Н. П., Даниленко В. Н. и др.] / [под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина]. – М. : Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 832 с.
12. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. – К. : Україна, 1996. – 54 с.
13. Латинский словарь юридических терминов и выражений / [сост. В. А. Минасова, И. Ю. Губина]. – Ростов н/Д. : «Феникс», 2000. – 320 с.
14. Майданник О. О. Мандат / О. О. Майданник, О. А. Підпригора // Юридична енциклопедія: в 6 т. / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : «Українська енциклопедія». – . – Т. 3 : К-М. – 2001. – С. 570.
15. Прело М. Конституционное право Франции / М. Прело: [пер. с франц. Ф. А. Кублицкого]; [под ред. и с предисловием А. З. Манфреда]. – М. : Изд-во иностран. лит-ры, 1957. – 672 с.
16. Рішення Конституційного Суду України від 25 червня 2008р. (справа про перебування народного депутата України у депутатській фракції) / Офіційний вісник. – 2008. – № 52. – Ст. 1741.
17. Рішення Конституційного Суду України від 29 січня 2008р. (справа про звільнення народних депутатів України з інших посад у разі суміщення) / Офіційний вісник. – 2008. – № 80. – Ст. 2697.
18. Серьогін В. О. Нормативні та інституційні основи участі Верховної Ради України у міжпарламентському співробітництві / В. О. Серьогін // Парламентське право України: [навчальний посібник]; [за заг. ред. О. Н. Ярмиша]. – Х. : Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2007. – С. 150–160.
19. Ставнійчук М. І. Народний депутат України / М. І. Ставнійчук // Юридична енциклопедія: [в 6 т.]; за ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: Українська енциклопедія. – . – Т. 4: Н-П. – 2002. – С. 50–52.
20. Франчози Дж. Институционный курс римского права / Д. Франчози: [пер. с итал. А. В. Щеголева, И. В. Лушникова, Я. В. Мельничук]; [отв. ред. Л. Л. Кофанов]. – М. : Статут, 2004. – 428 с.
21. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. / Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.
22. Юридическая энциклопедия / [Абова Т. Е., Абросимова Е. Б., Автономов А. С. и др.] / [отв. ред. Б. Н. Топорнин]. – М. : Ин-т гос-ва и права РАН-Юрист, 2001. – 1272 с.
23. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [Авер'янов В. Б., Акуленко В. І., Бабкін В. Д. та ін.]; редкол. Ю. С. Шемшученка (голова редкол.) [та ін.]. – К.: Українська енциклопедія. – . – Т. 5: П. – 2003. – С. – 736 с.
24. Michel de Villiers, Armel Le Diveleec. Dictionnaire du droit constitutionnel -6-e edition. – Paris: Éditions DALLOZ, 2007. – 352 p.

Чепель О. Д. Депутатский (парламентский) мандат: понятие и содержание / О. Д. Чепель // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 24 (63). № 1. 2011. – С. 39-46.

Исследовано понятие депутатского (парламентского) мандата, под которым следует понимать публичную функцию, которой член парламента уполномочивается путем выборов, содержание кото-

рой определяется Конституцией и, согласно которой, каждый парламентарий, представляя всю нацию, принимает участие в осуществлении суверенитета народа.

Ключевые слова: депутат, мандат, парламент, представительство, демократия.

Chepel O. Deputy (parliamentary) mandate: concept and maintenance / O. Chepel// Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2011. – Vol. 24 (63). № 1. 2011. – P. 39-46.

Investigational concept of deputy (parliamentary) mandate, under which it follows to understand a public function which the member of parliament is authorized by elections, maintenance of which is determined Constitution and, accordingly, every member of parliament, by submitting all nation, takes part in realization of sovereignty of people.

Keywords: deputy, mandate, parliament, representation, democracy.

Поступила в редакцию 09.02.2011 г.