

УКРАЇНСЬКІ ДОКТРИНАЛЬНІ ДОСЛІДЖЕННЯ СТАТУСУ ЧЛЕНІВ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ

UKRAINIAN DOCTRINAL STUDIES OF THE STATUS OF REPRESENTATIVE BODIES' MEMBERS

Гедульянов В.Е., к.ю.н.

Метою статті є огляд наявних українських досліджень правового статусу членів представницьких органів та формулювання напрямів подальших досліджень цього питання.

Проаналізована робота Т. П. Убері на тему «Конституційно-правовий статус парламентарів України та Грузії (порівняльний аналіз)». Сформульовано, що ця праця є доволі оригінальною тому, що вона єдина – з числа проаналізованих у межах цієї статті авторів – майже не приділяє уваги питанням депутатського мандата, а також відповідним проблемам.

Досліджено зміст дисертації О.Д. Чепель на тему «Проблеми статусу та професіоналізації діяльності депутатів парламенту на сучасному етапі (порівняльно-правове дослідження)». Запропоновано звернути увагу на ретельність, з якою авторка опрацювала порівняльно-правову складову обраної нею тематики. Також, вона удосконалила позицію вчених щодо того, як краще іменувати мандат, який мають народні депутати України.

Проаналізована робота А.О. Григоренка, який на монографічному рівні опрацював тему «Конституційно-правовий статус народного депутата України і парламентів Італії, Польщі та Угорщини: порівняльний аналіз». Узагальнено, що у порівнянні з дослідженням О.Д. Чепель, порівняльно-правова складова роботи є менш різноманітною. При аналізі теоретичної частини роботи наголошено на авторській позиції щодо виду мандату народних депутатів України.

Досліджено зміст дисертації Л.Л. Лабенської «Правовий статус депутатів місцевих рад». Зауважено, що у роботі майже немає згадок про народовладдя, безпосередню та представницьку демократію; авторка більше концентрується на роботі депутатів в окрузі та у місцевій раді.

Резюмовано, що дослідження правового статусу виборних представників в українській конституційно-правовій літературі представлені здебільшого аналізом правового статусу членів парламенту, рідше – депутатів місцевих рад. З точки зору представницької демократії та її зв'язку з безпосередньою демократією (що дозволить надати дослідженню комплексності) найбільший інтерес представляють питання відкликання депутатів за ініціативою населення.

Ключові слова: демократія, представницька демократія, безпосередня демократія, принцип народовладдя, народний суверенітет, влада народу, члени представницького органу.

The purpose of the article is to review available Ukrainian research on the legal status of members of representative bodies and formulate directions for further research on this issue.

The work of T. P. Uberi on the topic "Constitutional and legal status of parliamentarians of Ukraine and Georgia (comparative analysis)" was analyzed. It is formulated that this work is quite original because it is the only one - among the authors analyzed within the scope of this article - that pays almost no attention to the issues of the deputy's mandate, as well as the corresponding problems.

The contents of the dissertation of O.D. Chepel on the topic "Problems of the status and professionalization of the activities of parliament members at the current stage (comparative legal research)". It is suggested to pay attention to the thoroughness with which the author elaborated the comparative legal component of her chosen topic. Also, she improved the position of scientists on how to better name the mandate that the People's Deputies of Ukraine have.

The author of the article also analyzed the work of A.O. Hryhorenko, who at the monographic level worked on the topic "Constitutional and legal status of the people's deputy of Ukraine and the parliaments of Italy, Poland and Hungary: a comparative analysis." It is summarized that in comparison with the study of O.D. Chepel, the comparative legal component of the work is less diverse. When analyzing the theoretical part of the work, the author's position regarding the type of mandate of people's deputies of Ukraine is emphasized.

After that the author studied the content of L.L. Labenska 's dissertation "Legal status of deputies of local councils". It is noted that there are almost no mentions of people's power, direct and representative democracy in the work; the author focuses more on the work of deputies in the district and in the local council.

It is summarized that the study of the legal status of elected representatives in the Ukrainian constitutional and legal literature is presented mostly by the analysis of the legal status of members of parliament, less often - deputies of local councils. From the point of view of representative democracy and its connection with direct democracy (which will allow the research to be comprehensive), the issue of recalling deputies on the initiative of the population is of greatest interest.

Key words: democracy, representative democracy, direct democracy, the principle of people's power, people's sovereignty, people's power, members of the representative body.

Постановка проблеми. В Україні значна увага приділяється розбудові інституту представницької демократії. На сучасному етапі дослідники напрацювали значне доктринальне підґрунтя для того, щоб виходячи з його положень пропонувати зміни та доповнення до актів конституційного законодавства. Одним з елементів цього підґрунтя є правовий статус (правове положення) членів представницьких органів. Саме цей елемент відрізняється найбільшою динамікою, а отже – потребує постійного перегляду, оновлення. А тому важливим науковим завданням є аналіз наявних напрацювань з цього питання та формулювання пропозицій щодо перспектив подальших досліджень у цьому напрямі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Найсучасніші праці фахівців з конституційного права вкрай рідко присвячені питанням, винесеним у назву нашої статті – йдеться як про монографічні дослідження, так і про публі-

кації у наукових фахових виданнях (дивись, наприклад, [1–4]). У цій статті проаналізовано більш давні роботи таких авторів, як Григоренко А.О., Лабенська Л.Л., Станік С. Р., Чернецька О.В., Шевченко Т.О. та інших.

Метою статті є огляд наявних українських досліджень правового статусу членів представницьких органів та формулювання напрямів подальших досліджень цього питання.

Основний текст. В українській юридичній літературі наявна низка досліджень з цього питання.

Т. П. Убері на монографічному рівні (дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук) опрацювала тему «Конституційно-правовий статус парламентарів України та Грузії (порівняльний аналіз)», успішно захистивши свою роботу у 2005 році.

Робота цієї авторки є доволі оригінальною тому, що вона єдина – з числа проаналізованих у межах цієї статті

авторів – майже не приділяє уваги питанням депутатського мандата, а також відповідним проблемам. Вона лише доволі стисло резюмує, що «існує багато концепцій про те, кого саме представляють члени парламенту після отримання на виборах «представницького мандата», але серед усіх підходів є щось загальне – члени парламентів повинні виражати суспільні інтереси, які забезпечують виконання функцій парламенту» [5, с. 7].

О.Д. Чепель на монографічному рівні (дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук) опрацювала тему «Проблеми статусу та професіоналізації діяльності депутатів парламенту на сучасному етапі (порівняльно-правове дослідження)», успішно захистивши свою роботу у 2009 році.

У цій монографічній праці привертає увагу ретельність, з якою авторка опрацювала порівняльно-правову складову обраної нею тематики. Також, вона удосконалила позицію вчених щодо того, як краще іменувати мандат, який мають народні депутати України. О.Д. Чепель «зроблено висновок, що існуючий сьогодні в Україні тип депутатського мандату є квазі-імперативним мандатом - політично структурованим мандатом, який нерозривно пов'язаний з пропорційною виборчою системою, існуючою в Україні, передбачає складання жорстких списків кандидатів у депутати тієї чи іншої партії, обрання певної політичної платформи та обов'язок її реалізації народним депутатом після виборів» [6, с. 12]. Як сама пропозиція, так і її ґрунтовна аргументація заслуговують на всіляку увагу та є запрошенням до наукової дискусії.

А.О. Григоренко на монографічному рівні (дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук) опрацював тему «Конституційно-правовий статус народного депутата України і парламентів Італії, Польщі та Угорщини: порівняльний аналіз», успішно захистивши свою роботу у 2010 році.

У порівнянні з дослідженням О.Д. Чепель, порівняльно-правова складова роботи є менш різноманітною. Аналізуючи теоретичну частину роботи, слід відмітити авторську позицію щодо виду мандату народних депутатів України.

На думку А.О. Григоренка, «народні представники здійснюють законодавчу владу, а їхня діяльність носить політичний характер. Перебуваючи під захистом депутатського імунітету та індемнітету, вони мають можливість самостійно, незалежно від різноманітних групових інтересів, тиску з боку органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, окремих посадових осіб, політичних сил визначати та проводити волю й інтереси всього Українського народу. Тому на парламентарія має поширюватися зміст вільного депутатського мандата» [7, с. 7]. Варто взяти цю позицію до уваги.

Також, огляд досліджень правового статусу виборних представників в українській юридичній науці був би неповним без уваги до досліджень правового статусу депутатів місцевих рад. Відповідні питання, так само як і по відношенню до депутатів парламенту, аналізують фахівці з конституційного права. В Україні на сучасному етапі є дві монографічні праці з цього питання – роботи Л.Л. Лабенської та О.В. Чернецької.

Л.Л. Лабенська на монографічному рівні (дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук) опрацювала тему «Правовий статус депутатів місцевих рад», успішно захистивши свою роботу у 2004 році. Тобто, перші монографічні дослідження правового статусу депутатів місцевих рад та народних депутатів України у національній юридичній науці з'явилися майже одночасно. Це не могло не вплинути на їхній зміст, а також на висновки та пропозиції авторів.

У роботі Л.Л. Лабенської перш за все привертає увагу те, як вона охарактеризувала актуальність свого дослідження. Авторка підкреслила, що «такі питання як

з'ясування змісту імперативного депутатського мандату у порівнянні з вільним мандатом народного депутата до кінця не з'ясовано, не досить повно вирішені питання щодо взаємовідносин депутата з територіальною громадою, виборцями, головою громади, виконавчими органами ради, з органами самоорганізації населення, головами місцевих державних адміністрацій; не з'ясовано проблеми щодо процедури порядку відкликання депутата ради місцевого самоврядування, тощо» [8, с. 1]. По-перше, варто констатувати, що ці питання були актуальні на початку 2000-х років, і на жаль, залишаються нагальними і сьогодні. По-друге, авторка одразу окреслює позицію щодо мандату депутатів місцевих рад, який вона вважає імперативним.

Л.Л. Лабенська визначила, що метою дослідження є «монографічний комплексний аналіз правових і організаційних аспектів діяльності депутатів місцевих рад» [8, с. 4]. Що ж до об'єкта її дисертаційного дослідження, то ним є «суспільні відносини, які виникають в процесі діяльності депутатів місцевих рад» [8, с. 5].

Для того, щоб охарактеризувати внесок Л.Л. Лабенської у дослідження правового статусу місцевих рад, – адже саме їй належить перше монографічне дослідження з цього питання, – а також для того, щоб надати уявлення про структуру та зміст її роботи, доцільно навести те, як авторка охарактеризувала новизну свого дослідження. На її думку, у дисертації «вперше комплексно характеризується зміст правового статусу депутата місцевої ради, який включає в себе на рівні місцевого самоврядування з'ясування політико-правової природи депутатського мандату, його особливостей та змісту; визначення строку його виникнення, дії та припинення; повноважень (обов'язків і прав); видів його відповідальності, а також гарантій законності, що обумовлено функціями і компетенцією представницьких органів місцевого самоврядування» [8, с. 5–6].

З числа зауважень можна відмітити, що у роботі майже немає згадок про народовладдя, безпосередню та представницьку демократію. Л.Л. Лабенська більше центрується на роботі депутатів в окрузі та у місцевій раді.

Це твердження можна проілюструвати тим, що авторкою сформульовано таке узагальнення: «посилення ролі депутатів, як передаточної ланки між радою і членами громади, бачиться в безпосередній участі депутатів у реалізації разом з громадою її спільних повноважень, особливо у сфері здійснення контролю за діяльністю ради, виконавчого комітету та голови села, селища, міста» [8, с. 17].

Незважаючи на це, дослідження не можна оминати увагою, так як саме воно заклало підґрунтя для подальших розробок у цій сфері.

О.В. Чернецька на монографічному рівні (дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук) опрацювала тему «Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад в Україні», успішно захистивши свою роботу у 2006 році.

На відміну від попереднього дослідження, у цій праці приділено значну увагу тому, що депутат місцевої ради є представником територіальної громади.

Наприклад, обґрунтовуючи актуальність свого дослідження, О.В. Чернецька відмічає: «основним суб'єктом представницьких органів є депутат. Його статус відображає всі основні недоліки і переваги відповідних представницьких органів, його діяльність – рівень і ефективність роботи рад, його гарантії – забезпеченість роботи рад. Таким чином, правове становище депутатів представницьких органів місцевого самоврядування викликає обґрунтований інтерес» [8, с. 1]. Слід повністю погодитись з наявністю цього зв'язка, який лаконічно та водночас емно охарактеризувала автор.

Про комплексний та системний підхід О.В. Чернецької до дослідження, про значну увагу до загальних положень інституту представницької демократії у контексті

правового статусу депутатів місцевих рад, свідчать і інші її розробки. Наприклад, вона влучно сформулювала, що «з моменту обрання депутат місцевої ради отримує мандат, тобто право і водночас обов'язок на представництво інтересів територіальної громади та на вирішення питань місцевого значення від імені і в інтересах територіальної громади, а також право та обов'язок щодо участі в діяльності представницького органу місцевого самоврядування, – місцевої ради та її органів. Саме таким чином територіальна громада уповноважує своїх представників на здійснення місцевої влади» [9, с. 8]. Такий підхід доволі сильно відрізняється від підходу Л.Л. Лабенської.

Метою дисертаційного дослідження О.В. Чернецька визначила «здійснення комплексного наукового аналізу теоретичних і практичних проблем інституту депутата представницького органу місцевого самоврядування; виведення наукової концепції конституційно-правового статусу депутатів місцевих рад в Україні; формування висновків та практичних рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства про конституційно-правовий статус депутата місцевої ради» [9, с. 3]. Що ж до об'єкту дисертаційного дослідження, то авторка визначила, що ними є «суспільні відносини, які пов'язані з конституційно-правовим статусом місцевих рад в Україні» [9, с. 3]. Знов-таки, якщо порівнювати це та попереднє дослідження, то такий об'єкт дослідження є більш коректним для дисертації Л.Л. Лабенської.

Так як дисертація О.В. Чернецької є однією з перших (а точніше, другою) роботою з цього питання, то вона приділила значну увагу термінологічному апарату свого дослідження. З точки зору аналізу інституту представницької демократії важливим є поняття «депутат місцевої ради», при визначенні якого авторка, окрім інших, застосувала прикметник «представницький» та однокореневий до нього іменник. Вона сформулювала пропозицію розглядати «депутата місцевої ради як громадського діяча, який є повноважним виборним представником територіальної громади і рівноправним суб'єктом представницького органу місцевого самоврядування, який вирішує питання місцевого значення відповідно до Конституції, законів України та актів органів місцевого самоврядування» [9, с. 4]. Такий підхід до визначення поняття «депутат місцевої ради» слід всіляко вітати.

На відміну від дослідників правового статусу депутатів Парламенту України, дослідниці правового статусу депутатів місцевих рад демонструють майже одноставність, коли йдеться про перелік структурних елементів конституційно-правового статусу депутатів місцевих рад. Так, О.В. Чернецька вважає належними до них наступні елементи: «правосуб'єктність; функції, права та обов'язки; тер-

мін виникнення та припинення дії депутатського мандату; відповідальність та гарантії діяльності депутата місцевої ради» [9, с. 4]. Цей перелік викликає певні зауваження. Але, так як правовий статус депутатів місцевих рад не є предметом нашого дослідження, що цитату доцільно навести без коментарів, – лише для того, щоб зрозуміти авторську логіку у тому випадку, коли у подальшому тексті дослідження будуть посилання на розробки О.В. Чернецької. Зокрема, вона детально дослідила питання, пов'язані з видом мандату депутатів місцевих рад та з його характеристиками.

Найновішою працею в межах досліджень правового статусу виборних представників у цілому та пов'язаних з цим окремих проблем в науці конституційного права України є дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії С.Р. Станіка на тему «Інститут відкликання народного депутата України виборцями: проблеми теорії і практики» 2021 р., успішно захищена у 2022 р., та супутні публікації до неї (дивись, наприклад, [10; 11; 12]). Так як питання відкликання є надзвичайно важливими для нашого дослідження, то доцільно охарактеризувати дисертацію С.Р. Станіка в межах цього підрозділу максимально стисло – адже його висновки, пропозиції та узагальнення неодноразово цитуються у наступних підрозділах нашого дослідження.

Висновок. Резюмуючи, варто зазначити, що дослідження правового статусу виборних представників в українській конституційно-правовій літературі представлено здебільшого аналізом правового статусу членів парламенту, рідше – депутатів місцевих рад. З точки зору представницької демократії та її зв'язку з безпосередньою демократією (що дозволить надати дослідженню комплексності) найбільший інтерес представляють питання відкликання депутатів за ініціативою населення.

Ознайомлення з цією групою досліджень надає підстави зробити висновок, що методологічною основою цих досліджень виступають діалектичний та системний підходи. Автори, які опрацьовують означену проблематику, роблять це за допомогою переважно методів аналізу і синтезу, індукції та дедукції; особливою популярністю користується застосування порівняльного методу. Крім того, варто підкреслити і те, що розробка цих питань проводиться майже завжди фахівцями з конституційного права України. Навіть фахівці з теорії держави і права в Україні не опрацьовують проблематику правового статусу виборних представників, природи представницьких мандатів, – так само, як і фахівці з адміністративного права.

Таким чином, поки що досліджень саме інституту представницької демократії в українській юридичній науці недостатньо. Саме тому напрацювання у цьому напрямі є важливими та актуальними.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мішина Н.В. Адміністративно-правові проблеми державного контролю. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2021. Т. 29. С. 160–165.
2. Мішина Н.В. Формування бюджетів муніципальних органів (на матеріалах країн - членів Ради Європи). *Юридичний вісник*. 2022. № 3. С. 154–160.
3. Гараджаев Д.Я. Конституционные принципы прав человека: на практике Конституционного Суда Азербайджана и Европейского Суда по правам человека: монография. Киев: Издат. «Норма Права», 2020. 308 с.
4. Гараджаев Д.Я. Конституционный Суд Азербайджанской Республики: перспективы использования опыта Суда Европейского Союза: монография. Одесса.: Издат. дом «Гельветика», 2017. 448 с.
5. Убері Т. П. Конституційно-правовий статус парламентарів України та Грузії (порівняльний аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 19 с.
6. Шевченко Т.О. Законодавче регулювання припинення повноважень народного депутата України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2010. 16 с.
7. Григоренко А.О. Конституційно-правовий статус народного депутата України і парламентаріїв Італії, Польщі та Угорщини: порівняльний аналіз: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2005. 19 с.
8. Лабенська Л.Л. Правовий статус депутатів місцевих рад : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2004. 20 с.
9. Чернецька О.В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2006. 16 с.
10. Станік С. Р. Щодо визначення кола суб'єктів притягнення до конституційно-правової відповідальності парламентаріїв України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2019. № 37. С. 48–50.
11. Станік С. Р. Конституційно-правова відповідальність народних депутатів України: стан дослідженості проблеми. *Вісник Південно-го регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2019. № 19. С. 77–83.
12. Станік С. Р. Конституційно-правова відповідальність парламентаріїв України перед виборцями: ціннісний та історичний підходи. *Конституційно-правові академічні студії*. 2019. № 1. С. 168–174.