



*Наливайко Л.Р., к.ю.н.,  
доцент,  
завкафедрою  
конституційного та  
адміністративного  
права ЗДУ*



*Приходько Х.В.,  
аспірантка юридичного  
факультету ЗДУ*

## **ПРАВО НА ПРЕДСТАВНИЦТВО: МІЖНАРОДНИЙ АСПЕКТ ТА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ В НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ**

З набуттям Україною незалежності, посиленням її ролі як повноправного члена ООН, вступом її до Ради Європи, активізацією участі в діяльності ряду міжнародних організацій, ратифікацією актів про права людини, в яких йдеться, зокрема, й про роль демократії для загальнолюдського розвитку, а також про намічені орієнтири щодо подальшого процесу демократизації європейських країн, визначені так звані стандарти демократії, все більшого значення набуває процес інтеграції та розвитку основних засад демократії у кожній європейській державі, процес побудови громадянського суспільства.

В Україні теоретичною і правовою основою народовладдя є принцип народного суверенітету. Ст. 5 Конституції України визначає, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Він здійснює владу безпосередньо і через органи державної (законодавчої, виконавчої і судової) влади та органи місцевого самоврядування. Через вибори як форму безпосереднього народовладдя народ обирає своїх представників, наділяє їх мандатом на здійснення його суверенних прав. Тим самим реалізується одне з найважливіших політичних прав громадян брати участь в управлінні державними справами.

Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, прийнятий резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 року, визначив право кожного громадянина приймати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і через вільно обраних представників; право кожного громадянина голосувати та бути обраним на справжніх періодичних виборах, які здійснюються на основі загального рівного виборчого права шляхом таємного голосування і що забезпечують вільне волевиявлення виборців [1].

В.Ф. Погорілко, досліджуючи конституційно-правові засади народовладдя, визначає принцип народного суверенітету як верховенство влади народу, відсутність над ним іншої суспільної влади всередині

країни або за її межами, в міжнародних відносинах. Закріплений ст. 5 Конституції України цей принцип є нині реальним політичним явищем. Він успадкований від колишньої Конституції і утвердився з прийняттям Декларації про державний суверенітет України, Акта проголошення незалежності України, а згодом - чинної Конституції України [2].

Принцип народного суверенітету отримує свій розвиток шляхом встановлення конституційно-правових можливостей громадян на участь у здійсненні влади. Одним з основних прав в цій галузі виступає право, що закріплюється ст. 38 Конституції України право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Дане право регламентоване не тільки Конституцією України, а й конституціями інших держав. Наприклад, ч.1 ст.32 Конституції Російської Федерації визначає право на участь в управлінні справами держави як безпосередньо, так і через своїх представників.

У правовій доктрині зазначене право розуміється досить неоднозначно. Так, російський фахівець С.В. Масленнікова розглядає можливості громадян брати участь в управлінні справами держави через вступ у відносини народного представництва. Сукупність цих можливостей складає суб'єктивне право громадян на представництво, яке є теоретичною конструкцією. Автор зазначає, що за конституційним законодавством Російської Федерації змістом цього комплексного права є наступні складові елементи: 1) право мати орган народного представництва; 2) право на періодичні вибори народних представників; 3) право на забезпечення ефективності роботи представницької установи; 4) право брати участь у формуванні органа народного представництва; 5) право бути народним представником; 6) право бути представленим; 7) право відклику народного представника [3].

В такій складній формі, яка об'єднує різноманітні аспекти відносин народного представництва, зазначене право на представництво не отримує нормативного закріплення ні в конституціях, ні в інших конституційно-правових актах національного права, ні в міжнародно-правових документах. Разом з тим кожний з елементів даного суб'єктивного права громадян знаходить своє конституційно-правове закріплення та міжнародно-правову регламентацію.

В Україні право на представництво за своїм змістом має комплексний характер, підтвердженням чого є наявність наступних елементів: права мати орган народного представництва; права бути представленим; права бути народним представником; права брати участь у формуванні органу народного представництва; права на періодичні вибори народних представників; права на забезпечення ефективності роботи органу народного представництва.

Розглянемо характеристику окремих елементів права на представництво, міжнародно-правові аспекти цих елементів та їх регламентацію в національному законодавстві.

Право громадян мати орган народного представництва являє собою можливість громадян мати загальнонаціональний представницький орган державної влади - парламент - який повністю або частково обирається народом (виборчим корпусом) і, на відміну від інших загальнонаціональних органів - так званих установчих зборів (конституційних конвентів, асамблей) - діє на постійній основі [4]. Отже, про представницьку природу парламенту свідчить виборний спосіб його формування.

В. Шаповал зазначає, що парламент є представницьким органом не тільки через його виборність, а й через колегіальність. Тобто парламент набуває представницького характеру завдяки наявності представницьких мандатів народних депутатів [5].

На думку Л. Кривенко, яка вважає, що парламент України - Верховна Рада - є єдиним представницьким органом в Україні, до найважливіших вихідних складових, які іманентно втілюють сутність Верховної Ради як єдиного представника українського народу належить соціальне призначення, сконцентроване у функціях Верховної Ради. Так, однією з загально визнаних функцій парламенту є представницька. Цю функцію висувують на провідне місце автори новітньої теорії парламентаризму. Складовими цієї функції є джерело парламентської влади, яким безпосередньо є народ; спосіб обрання парламенту; склад цього органу [6].

До речі, характеристика парламенту як представницького органу міститься у конституціях ряду держав СНД - Російської Федерації (ст.94), Республіки Казахстан (ст.49), Республіки Білорусь (ст.90), Республіки Узбекистан (ст.76), Республіки Молдова (ст.60), а також у Конституції Угорської Республіки, яка закріплює, що вищим органом державної влади і народного представництва Угорської Республіки є парламент - Державні збори.

В свою чергу, ст.75 Конституції України закріплює, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України [7]. У своєму коментарі цієї статті А. Омельченко зазначає, що Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади, тобто виключно до її компетенції входить прийняття законодавчих актів, які мають найвищу юридичну силу і яким повинні відповідати нормативно-правові акти всіх інших державних органів, що є підзаконними. Визначаючи Верховну Раду представницьким органом, автор наголошує все ж таки на її визначенні як органу, що має своїми головними повноваженнями діяльність у сфері законотворчості [8].

Але на наш погляд народ як суверен, за допомогою виборів делегує здійснення владних повноважень державі в особі її конституційних органів, зокрема, Верховній Раді України. Таким чином, влада народу здійснюється шляхом видання законів, які, насамперед, є виразом загальної волі. Так, найавторитетніше джерело - французька Декларація прав людини і громадянина від 26 серпня 1789 року в п.6 визнала і проголосила закон виразом загальної волі [9]. Крім того, у Декларації про державний суверенітет України було закріплено положення, за яким "від імені всього народу можє виступати виключно Верховна Рада України" [10].

Так, В.Ф. Погорілко зауважує на тому, що Конституція України унікає характеристики парламенту як представницького органу, хоча він має право вирішувати велике коло питань від імені народу і в інтересах народу [11].

Автор приєднується до думки Л. Кривенко, яка вважає, що доповнення чинного визначення Верховної Ради має містити, крім законодавчої, й інші функції парламенту. Передусім - функцію представництва українського народу. Вона іманентна національній представницькій установі. Це загально визнане положення теорії суверенітету народу, парламентаризму і розподілу влад. Аналізуючи цю функцію, автор відмічає, що надзвичайно важливо й необхідно наголосити на тому, що Верховна Рада - єдиний орган в Україні, який представляє народ [12].

Інший елемент суб'єктивного права на представництво - право бути представленим - можливість кожного громадянина реалізовувати свій інтерес, виразити свою волю через парламентську установу. Про це право опосередковано згадувалось у працях С.А. Котляревського. Досліджуючи відносини народного представництва, вчений зазначав, що англійські юристи вже у XV ст. проголосили положення, відповідно до якого, з одного боку "всякий коммонер, "член палати общин", представляє всю Англию и ... з іншого боку, всякий англичанин представлений в палаті" [13].

У Конституції України відсутня пряма регламентація права громадянина бути представленим у парламенті. Але зі змісту ст.78 Конституції витікає наявність у народного депутата представницького мандата. Ст.79 закріплює обов'язок народного депутата

усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу. Виходячи з цих положень можна зробити висновок про наявність у народного депутата вільного представницького мандату. Тобто, згідно з принципом єдності прав і обов'язків людини і громадянина (ст.23 Конституції) обов'язком народного депутата є представництво волі народу у парламенті України. Відповідно до ст.79 Конституції народ має право здійснювати своє волевиявлення щодо власних інтересів через вибори народних депутатів.

Із вищевикладеного витікає наявність інших елементів права на представництво - право бути народним представником та право брати участь у формуванні органу народного представництва.

Суб'єктивні виборчі права, як активне, так і пасивне виборче право, проголошені на сьогоднішній день багатьма конституціями країн світу. Так, ст.56-1 і ст.58 Конституції Італії 1947р., ст.48-49 Конституції Португалії, ст.16 Конституції Ірландії, ст.38 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини 1949р., ст.18 і 19 Конституції Чехії, ч.2 ст.32 Конституції Російської Федерації та багато інших конституцій визнають основними виборчі права громадян.

Міжнародно-правовими нормами, які закріплюють стандарти щодо суб'єктивних виборчих прав є, наприклад, ст.21 Загальної декларації прав людини і, як ми вже відмічали, п.6 ст.25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

Відповідно до ст.21 Загальної декларації з прав людини воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля має виявлятися у періодичних і не сфальсифікованих виборах, які необхідно проводити за умови загального і рівного виборчого права шляхом таємного голосування або через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування [14].

Слід відмітити, що зазначені міжнародно-правові норми імplementовано у національне законодавство після прийняття Конституції України. Так, ст.38 Конституції закріплює активні та пасивні права громадян; статтю 71 встановлено, що вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Наведені положення свідчать про закріплення суб'єктивних виборчих прав, а в даному аспекті - права бути народним представником та права брати участь у формуванні органу народного представництва на конституційному рівні та відповідність норм національного законодавства міжнародно-правовим стандартам.

Із наведених вище положень міжнародних актів можна виокремити наступний елемент права на представництво - право на періодичні вибори народних представників. Це право являє собою можливість народу періодично обирати своїх представників в орган народного представництва. Так, конституції багатьох європейських країн закріплюють певні строки

леїлатури, наприклад, стб5 Конституції Бельгії, п.1 ст.53 Конституції Греції тощо [15]. Зокрема, ст.76 Конституції України визначає, що народ обирає народних депутатів у Верховну Раду кожні чотири роки.

Останнім елементом права на представництво є право на забезпечення ефективності роботи представницької установи - парламенту України. В даному випадку варто визначити такі фактори: відповідне матеріально-фінансове забезпечення; організаційне сприяння діяльності Апарату Верховної Ради України; об'єктивна інформація ЗМІ про діяльність парламенту тощо. Щодо розгляду цього елемента, то він може бути предметом окремого дослідження.

Отж е, в результаті аналізу міжнародних аспектів та регламентації в національному законодавстві суб'єктивного права на представництво, а саме його складових елементів, можна стверджувати про відповідність міжнародно-правовим стандартам Конституції України в цьому аспекті з певними недоліками, які потребують відповідного конституційно-правового врегулювання.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. *Міжнародний пакт о гражданских и политических правах // Влада Людина Закон - 2002 - № 1 - С. 120.*
2. *Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. Др 10-ї річниці незалежності України - К.: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2001. - С. 9-10.*
3. *Маленькімова С.В. Право громадян на представительство в системе конституционных прав: вопросы теории // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. - 2000. - № 6. - С. 95.*
4. *Шансвал В.М. Высшие органы суверенной державы. Сравнительный анализ. - Киев, "Просвіра П", 1995. - С. 9.*
5. *Шансвал В. Парламент як орган народного представництва // Вісн. - 1999. - № 5. - С. 3-5.*
6. *Кривенко П. Конституційна модель Верховної Ради. Звернення до майбутнього // Вісн. - 2002. - № 10. - С. 17-19.*
7. *Конституція України. Прийнята на 17-ій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996р. - К.: Україна, 1996. - С. 19.*
8. *Коментар до Конституції України / Упоряд. В.Б. Авер'янов. - К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. - С. 178-179.*
9. *Джентіс М, Келі Р, Бредлі Е. Европейське право у галузі прав людини: доктрина і практика застосування. Пер. з англ. - К.: "Артіс", 1997. - С. 11-12.*
10. *Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1990. - № 31. - Ст. 429.*
11. *Покорішко В. Функції українського парламенту. Від націоналізму до реалізму // Вісн. - 2002. - № 2. - С. 17.*
12. *Кривенко П. Конституційна модель Верховної Ради. Звернення до майбутнього // Вісн. - 2002. - № 10. - С. 18.*
13. *Конституційне право: Общая часть: Учебное пособие: Ч.2 Хрестоматия. Конституционально-правовая мысль ХХ - начала ХХв / Сост. Н.А. Басданова М., 1996. - С. 74.*
14. *Всеобщая декларация прав человека (на украинском русском английском языках) // Юридический вестник - 1998. - № 4. - С. 9.*
15. *Конституции государств Европейского Сосуда. Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Ортунгова-М.: Издательская группа ИНФРА-М НОРМА, 1997. - С. 117, 265.*