

ПОЛІТИКО-ПРАВОВА ПРИРОДА ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Костицька І.О.

(директор Інституту законодавчих передбачень і правової експертизи)

Анотація. Досліджено особливості політико-правової природи представницьких органів влади.

Ключові слова: народне представництво, представницькі органи влади.

Аннотация. Исследованы особенности политико-правовой природы представительских органов власти.

Ключевые слова: высшее народное представительство, представительские органы власти.

Як зазначається в юридичній літературі, представницькі органи виникають там і тоді, де і коли неможливо зібрати в одному місці все населення чи застосовувати постійно безпосередні органи прямої демократії. А сама назва «представницькі органи влади» означає представництво потреб та інтересів громадян в органах влади обраними на те уповноваженими представниками - депутатами [1].

У цьому зв'язку французький соціолог П. Бурдьє справедливо зазначав, що навіть окрема соціальна група не може існувати інакше, як делегуючи свої повноваження якомусь органу або особі, здатному діяти в якості юридичної особи [2].

За всієї полярності інтерпретацій та різноманітності версій і пояснювальних схем, що пропонуються дослідниками, ми, очевидно, маємо справу із системою таких інститутів, які дозволяють суспільству тією чи іншою мірою впливати на владу та політику шляхом делегування своєї волі певному заздалегідь обраному шляхом демократичних виборів корпусу народних представників (депутатів), які виступають представниками всього народу - у разі представницького загальнонаціонального органу - або конкретної територіальної громади чи їх сукупності - якщо йдеться про орган локального (місцевого або регіонального) самоврядування.

У сучасній науковій літературі виокремлюються два основних підходи до визначення суті політичного представництва - широкий та вузький.

В межах першого підходу до представницької системи включають усіх осіб (виборних та призначуваних членів законодавчих та виконавчих органів), які приймають більшість рішень у формі законів або виконавчих розпоряджень, певним чином відображаючи інтереси всього суспільства чи його окремих частин. При цьому компонентами структури політичного представництва виявляються практично всі органи влади та посадові особи, які працюють у них, що на думку російського дослідника В.А. Савельєва, приводить до ототожнення системи політичного представництва із системою демократії загалом, знижує евристичні можливості цієї концепції. Поряд із цим, представницьким установам надається певний поза історичний абстрактно-правовий характер, оскільки їхнє функціонування поширюється ледь не на всі історичні епохи. Зрештою, стирається логічна межа між власне представництвом, включаючи сюди і юридичне представництво, та політичним представництвом у державному механізмі. Проте, чи не головним недоліком цього широкого підходу вчений вважає те, що визначальною властивістю, яка домінує в системі представництва, різні дослідники вважають якусь одну характерну рису, яка рідко у кого з них збігається [3].

Дійсно представницька система виступає виключно то як функціонально єдина система установ, то як організована група людей, то як форма соціальності, то як процес пристосування одне до одного думки більшості населення і державної політики.

Вузьке тлумачення сутності представництва передбачає включення до системи представництва лише окремих державних установ колегіального типу, які формуються шляхом проведення загальних рівних і прямих виборів при таємному голосуванні.

Підсистемами системи представництва є: парламент, місцеві ради, депутатські фракції та групи, парламентські комітети та тимчасові спеціальні та слідчі комісії, постійні комісії місцевих рад, президія Верховної Ради Автономної Республіки Крим тощо.

У рамках представництва носієм системності завжди є людина, наділена відповідними правами та обов'язками, має визначений законом термін повноважень, наділена певними правовими та іншими соціальними гарантіями та діє як повноважний представник виборців, корпорацій, партій, громадських організацій, людей, які її не тільки обрали до представницького органу влади, але й забезпечували перемогу на виборах.

Починаючи з 1996 р., в Україні остаточно усталився конституційний підхід, що передбачає органічну пов'язаність системи представницького правління з принципами поділу державної влади, гарантування місцевого самоврядування, діяльності парламенту як вищого представницького органу на постійній основі, скасування субординаційних «вертикальних» зв'язків між Верховною Радою України та місцевими радами як представницькими органами місцевого самоврядування.

Оновлення конституційних положень торкнулася також й інституціоналізації Верховної Ради Автономної Республіки Крим як представницького органу кримської автономії. Будучи запровадженим у 1991 р., цей інститут «прижився» і в Конституції України 1996 р.

Такі конституційні новації не означають відсутності багатьох спільних рис, іманентно притаманних статусу депутатського корпусу всіх трьох рівнів рад - від Верховної Ради України до місцевої ради.

В науковій літературі зазначається, що представницькі органи за умов парламентаризму та поділу влади пов'язані між собою засадами координації, а не субординації [4]. Це означає, що парламент є вищим представницьким органом відносно рад інших рівнів з огляду на найбільшу соціально-політичну вагу його рішень, їхнє юридичне верховенство, а також статус і компетенцію парламенту. Здійснюючи делеговану народом владу, парламент визначає правові засади народного представництва, умови організації та діяльності інших рад, статус депутатів [5].

Наступним моментом, який дозволяє твердити про спільність представницької природи наявної системи рад, є ідентичний порядок їх формування, а саме їхня виборність. Депутати рад усіх рівнів відповідно до ст. 69 Основного Закону України обираються шляхом прямих вільних рівних виборів при таємному голосуванні. Варто вказати на те, що за всієї розбіжності моделей виборчих систем на місцевому та загальнонаціональному рівнях, такі вибори нині характеризуються плюралізмом та альтернативністю висування кандидатів у депутати і голосування.

З попередньої характеристики логічно випливає ще одна спільна риса представницьких органів - колегіальність. Відповідно до принципу колегіальності, ради забезпечують представництво інтересів різних верств суспільства, а не якоїсь його частини. До речі, у зв'язку з цим перегляду потребує теза про необхідність зідмови від визнання парламенту як єдиного представницького органу українського народу, яку намагаються запропонувати деякі вчені [6].

З точки зору прихильників концепції дуалізму загальнонародного представництва, суб'єктами такого представництва є президент і парламент. Про єдине представництво парламенту, на їхню думку, можна говорити за відсутності інших органів загальнонаціонального рівня, що формуються безпосередньо народом. За наявності ж обраного всім народом президента, така єдність зникає. Такий підхід обґрунтовують посиланнями на ч. 3 ст. 103 Конституції України, яка встановлює, що Президент України

не може мати іншого представницького мандата. Це побічно вказує на наявність у глави держави цього загальнонародного представницького мандата.

З колегіальністю представницьких органів влади тісно пов'язана й наступна ознака - лише під час обговорення приймаються нормативні рішення, тобто їхнє ухвалення має консенсуальний характер, лише через дискусію відбувається зближення різних позицій, та інтереси різних верств суспільства трансформуються у загальнонаціональний інтерес. Його втілення в нормативних актах представницьких органів влади є чітким відображенням їхньої спільної представницької природи.

Сфері публічності, що виникає у діяльності народних представників, притаманна певна роль у просвітництві і вихованні громадської думки, оскільки вміщена в ній істина не є задалегідь відомою, а виникає під час самої дискусії одночасно з виникненням тих властивих державним діячам чеснот, які можуть слугувати за зразок для наслідування для громадськості [7].

Нарешті, останньою ознакою, що може характеризувати спільність природи представницьких органів влади, є те, що вони є постійно діючими органами з ідентичним строком повноважень. Депутати всіх рівнів відповідно до Конституції України обираються на 5 років. Попри те, що основним місцем роботи Верховна Рада України є лише для народних депутатів України, ради всіх рівнів (місцеві ради та ВР АРК) безумовно працюють у постійному режимі.

Оскільки система представницьких органів влади являє собою діалектичну єдність системи з багатоманіттям її елементів, для неї притаманні схожі напрями діяльності представницьких органів, хоч вони і розрізняються за рівнем і масштабами, прийомами, методами, конкретними повноваженнями тощо [8].

Також спільність виявляється в єдності організаційних форм діяльності як самих органів, так і депутатів рад. Ради проводять сесії, створюють комітети і комісії, відповідні керівні органи тощо. Відповідно, депутати всіх рад працюють як в раді та її органах, так і серед виборців, підтримуючи з ними тісний зв'язок, здійснюючи прийом громадян, організують виступи у трудових колективах, виступи у засобах масової інформації та інші форми роботи. При цьому не є юридично важливим рівень представництва - сільський чи загальнонаціональний. Така дуалістична спрямованість депутатської діяльності на раду і на виборців охоплює власне основні моменти депутатської діяльності.

Всі представницькі органи діють на засадах широкого самоврядування: вони самі обирають собі керівництво, формують постійні й тимчасові органи, визначають порядок своєї діяльності в межах відповідних регламентів тощо. Всі представницькі органи можна поділити, з урахуванням суті й змісту їхньої діяльності, адміністративно-територіального поділу держави та особливостей правового регулювання статусу цих органів на: загальнонаціональні (Верховна Рада України), республіканські (ВР АРК) та місцеві (сільські, селищні, міські, районні, районні в містах, обласні ради). Юридично вони не складають єдиної ієрархічної системи. Кожен елемент системи представницьких органів влади є відносно незалежним - у межах і в порядку, що прямо передбачені Конституцією та законами України. Так само відносно незалежною є і діяльність членів цих органів влади, тобто депутатів. Як ради, так і їх депутати діють з урахуванням свого місця в системі представницьких органів влади.

Зрозуміло, що за тієї чи іншої країни конкретні умови виникнення, розвитку та реалізації засад представницької системи є досить відмінними. Проте так чи інакше саме вони забезпечують і політичну участь, і мобілізацію населення, і сприяють формуванню та вираженню волі народу, виконують низку інших важливих соціальних функцій.

Цінність представницької системи може бути осмислена лише в рамках всієї системи суспільних відносин.

Система представництва має ряд особливостей, які характеризують її як найбільш оптимальну організацію влади в умовах сучасного громадянського суспільства. Тут, перш

за все, треба назвати такі, як залучення людей до здійснення влади; високий адаптаційний рівень цієї системи до різних політичних ситуацій; можливість здійснення з боку народу за діяльністю органів влади; можливість поєднання колегіального та одноособового здійснення державної влади.

Література:

1. Котюк В.О. Загальна теорія держави і права. Навч. посіб. - К.: Атіка, 2005. — С. 478.
2. Бурдьє П. Соціологія політики. - М, 1993. - С. 234.
3. Савельєв В.А. Капітолій США: прошле и настоящее. - М.: Мысль, 1989. - С. 13.
4. Шаповал В.М. Парламентаризм в Україні: пошуки парадигми чи рух до нового?// Вісн. - 1997. - №5. - С. 22.
5. Журавський В.С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. - С. 87.
6. Цвік М.В. Взаємодія законодавчої, виконавчої гілок влади та референдуму // Вісник Академії правових наук України.-1995.- №3. — С.31; Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом. - М.: Прогресс, 1994. - 413 с; Журавський В.С. Вказана праця. - С. 86.
7. Коэн Дж.Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. - М.: Весь мир, 2003. - С. 162
8. Авакьян С.А. Депутат: статус и деятельность. — М.: Политиздат, 1991. — С. 10-11.