

УДК 342.571

Васильченко О.Ю.,

аспірант Національної академії державного
управління при Президентіві України

ФУНКЦІЇ ТА ЗНАЧЕННЯ ІНСТИТУТУ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА В УКРАЇНІ

Анотація. Розкрито народне представництво як інститут забезпечення конституційної та законодавчої легалізації, легітимації влади, що сприяє розвитку демократичної правової державності. Висвітлено об'єднувальну, лобістську, контрольну, інституційну, експертну та інші функції народного представництва.

Аннотация. Раскрыто народное представительство как институт обеспечения конституционной и законодательной легализации, легитимации власти, которая способствует развитию демократической правовой государственности. Отражены объединительная, лоббистская, контрольная, институционная, экспертная и другие функции народного представительства.

Annotation. A folk representative office as institute of providing of constitutional and legislative legalization, legitimations of power that assists development of the democratic legal state system is exposed. Unifying is reflected, lobbyist, control, institutional, expert and other functions of folk representative office.

Постановка проблеми. Метою народного представництва є реалізація суверенітету народу, потреб та інтересів громадян, забезпечення верховенства прав і свобод людини та громадянина. Дана мета досягається шляхом активної, цілеспрямованої діяльності державних інституцій у цьому напрямі. Причому цей процес потребує поступової трансформації соціального призначення державної влади в аспекті забезпечення ефективного надання громадянам державно-управлінських послуг. У зв'язку з цим державний апарат потребує всебічної раціоналізації, приведення до потреб і сподівань суспільства з метою забезпечення належних результатів його діяльності. При цьому реорганізація державних органів, їх структури має проводитись у межах, передбачених Конституцією і законами України, як це визначено в ст. 19 Основного Закону, за умов уточнення, а в необхідних випадках зміни функцій, компетенції, форм і методів їх діяльності. Важливо, щоб управлінські структури були пристосовані до змін у державі та суспільстві, до тенденцій суспільного розвитку. Необхідність виконання зазначених завдань викликає потребу подальшого теоретичного осмислення інституту народного представництва та внесення пропозицій щодо вдосконалення його практичної реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вчених, які досліджували проблеми функцій і значення інституту народного представництва, слід відзначити: С. А. Авакьяна, П. О. Астафічева, А. О. Булгакову, В. М. Гессена, А. К. Глухарєву, А. М. Гурову, В. М. Єрмолаєва, Н. Ю. Задираку, А. І. Кіма, Б. О. Кістяківського,

С. А. Котляревського, М. І. Лазаревського, С. В. Масленнікову, Л. І. Ніконову, К. М. Пароняна, С. Д. Садовнікову, Н. О. Філіппову, А. М. Хамідова, Б. М. Чичеріна та інших. Проте, незважаючи на наявність досліджень із порушеної проблематики, потреба в розгляді деяких концептуальних основ функцій народного представництва і компетенції представницьких органів державної влади не втрачає своєї актуальності.

Постановка завдання: на підставі комплексного та системного аналізу, спираючись на існуючі дослідження інституту народного представництва, сформулювати сучасне уявлення про поняття і зміст функцій та значення народного представництва, виявити практичні проблеми функціонування даного інституту, розробити шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Народне представництво – це фундаментальна засада устрою суспільства й держави, гарант рівноправ'я прав і свобод громадян.

Народне представництво забезпечує конституційну та законодавчу легалізацію, легітимацію влади, сприяє розвитку демократичної правової державності. Легітимація всіх напрямів діяльності держави є основою суспільної єдності, запорукою успішного функціонування політичної системи країни. Державна влада легітимується та контролюється народом, що проявляється в формі самовизначення та самоврядування народу і поєднує всіх рівних у правах громадян України.

Первинність права народу на верховну владу в державі дозволяє йому встановлювати основи конституційного ладу, формувати систему інститутів влади, в разі потреби корегувати чи переглядати її (відповідно до правових принципів і конституційних норм), визначати спільні цілі й основні напрями діяльності законодавчих, виконавчих і судових органів як складових ланок верховної, установчої влади народу та підконтрольних їй [2, с. 14].

Народне представництво втілюється в організації та діяльності органів законодавчої, виконавчої і судової влади. Лише за умови поділу функцій державної влади між самостійними державними органами в країні може бути встановлений демократичний політичний режим. Поєднання законодавчих, виконавчих і судових функцій у діяльності одного органу державної влади призводить до надмірної концентрації влади в цього органу, що створює передумови встановлення в країні диктаторського політичного режиму. Система стримувань і противаг, що проявляється в процесі взаємодії державних органів, становить єдину можливу схему організації державної влади в демократичній державі. Така взаємна збалансованість повноважень допомагає підтримувати конституційний порядок. Закріплена конституційно, згадана система є механізмом врівноважування влади, а також виступає сукупністю правових обмежень конкретної влади, завдяки яким створюються додаткові правові гарантії, що перешкоджають розвитку в державі авторитарних і тоталітарних тенденцій, забезпечуються свобода в суспільстві [12, с. 35–36].

Принцип поділу влади забезпечує, з одного боку, функціональну самотійність діяльності гілок державної влади, а з іншого, – їх взаємодію із метою захисту конституційних прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Таким чином, досягається не відособлення гілок влади, а, навпаки, перехід від вузької функціональної спеціалізації до взаємопроникнення їх функцій, інтеграції діяльності органів, що здійснюють ввірену їм владу [14, с. 3].

Народне представництво забезпечує раціональне досягнення цілей шляхом встановлення узгодженості та єдності дій всіх ланок управляючої системи. Єдність системи представницької влади обумовлюється наявністю загальних інтересів у громадян і необхідністю їх комплексної реалізації. Лише взаємодіючи між собою, впливаючи та контролюючи один одного, структурні одиниці можуть скластися в цілісну систему, покликану забезпечити реалізацію ідеї народного представництва. Системна єдність державної влади – це такий комплекс її юридично самотійних органів і здійснюваних ними об'єктивно необхідних та взаємообумовлених функцій, який утворює цілісну (інтегровану) систему їх взаємодії, внутрішньо стійку до змін і таку, що активно розвивається в ході здійснення спільної діяльності. Жоден державний орган без необхідних зв'язків з іншими ланками не в змозі забезпечити функціонування влади як безперервного процесу підтримання організованості та порядку в суспільстві, надання стійкості й цілісності суспільним відносинам.

В демократичній правовій державі організація та здійснення влади на основі її необхідної диференціації, тобто поділу на три основні гілки, означає раціональне чітке розмежування функцій між ними в межах державного механізму як єдиної системи організаційно відособлених, самотійних і незалежних органів, та існування ефективного контролю й нейтралізації неконституційних дій один одного. Важливе значення принцип поділу влади має як дієва гарантія плюралістичної демократії, вільної діяльності політичних сил, як засіб урівноваження різних групових і особистих інтересів, вирішення об'єктивно існуючих соціальних протиріч [2, с. 14]. На даний час проблема полягає передусім у поглибленні конфліктів між гілками державної влади в Україні; відсутності в нашій державі належного законодавчого врегулювання взаємодії та взаємозв'язку органів державної влади [8, с. 35]. Злагожене співробітництво органів державної влади можливе лише за умови гармонійного розподілу владних повноважень між ними і досягнення такого балансу, за якого найбільша ефективність управління поєднувалася б з адекватним представництвом інтересів народу під час ухвалення владних рішень [14, с. 23]. На цій основі буде сформована єдність державної волі народу.

Серйозною теоретичною й практичною проблемою є реальне поєднання принципових цілей і напрямів діяльності органів державної

влади. Історичні факти свідчать про те, що тривала політична конфронтація гілок державної влади, їх окремих ланок неминуче призводить до різкого послаблення влади чи безвладдя, дезорганізації соціального життя, розколу суспільства, озброєного протистояння, економічного краху. Тому потрібні чіткі юридичні механізми забезпечення єдності дій усіх органів державної влади: існування різних узгоджувальних комісій, судових й інших правових процедур, активні пошуки компромісів, досягнення консенсусу між урядом і опозицією тощо. Невизначеність нормативних положень стосовно діяльності представницьких інституцій, що дозволяє їм діяти поза зв'язком із втіленою в змісті правової норми волею народу, призводить не лише до порушення законності та правопорядку, а й до порушення функціональної складової представництва.

Варто звернути увагу на те, що незалежно від моделі поділу влади, все ж таки саме представницькі органи покликані відігравати ключову роль у системі органів державної влади, оскільки вони здійснюють функції первинної правотворчості та публічного контролю за виконанням норм права [13, с. 369].

Принцип народного представництва вимагає створення для кожного рівня публічної влади таких інститутів, які забезпечували б реалізацію права громадян на участь в управлінні справами держави через своїх представників, дозволяли сформулювати і виразити волю населення відповідної території в належній юридичній формі, надавши їй таким чином якості практичного владно-правового регулятора [4, с. 18].

Головним завданням державної влади є консолідація суспільства, сприяння соціальній злагоді на демократичних правових засадах. Вся система органів державної влади підпорядкована загальній меті – забезпечити народне представництво на всіх рівнях здійснення публічної влади.

Використовуючи конституційно закріплені положення про поділ влади, умовно виділяють такі підфункції народовладдя: законодавчу – здійснюється народом безпосередньо або через загальнонаціональний представницький орган, який втілює волю народу в законах та інших актах законодавства; виконавчу – здійснюється народом через органи первинного й вторинного представництва і спрямована на виконання законів та забезпечення життєдіяльності суспільства; судову – здійснюється народом через органи вторинного представництва й спрямована на захист прав і свобод громадян, вирішення спірних питань, що виникають у процесі розвитку суспільства [1]. Отже, народне представництво – це елемент самоорганізації суспільства, що існує в конституційно-правовій системі України [8, с. 38].

Системно-структурне положення органів представництва в державно-правовому механізмі пов'язане також із реалізацією ними

об'єднувальної, лобістської, контрольної, інституційної, експертної й інших функцій. Для надання стійкості та цілісності суспільним відносинам, досягнення реальної єдності системи органів державної влади важливо, щоб сукупна компетенція цих органів охоплювала всі повноваження, необхідні для здійснення функцій держави [2, с. 15; 11, с. 2, 18] з метою реалізації загальної концепції державної національної політики.

Отже, народне представництво, по-перше, виступає організаційним елементом у системі державної влади та сприяє раціональній побудові політичного процесу, по-друге, створює можливість для громадян брати участь в управлінні справами держави через своїх представників, чим забезпечує політичну єдність народу в умовах багатопартійності. Народне представництво забезпечує плюралізм діяльності суб'єктів демократії в межах концентрації і консолідації різних політичних сил навколо інтересів громадянського суспільства та держави.

Народне представництво є універсальним способом реалізації інтересів соціальних груп, політичних партій, громадських, територіальних й інших організацій, суть якого полягає в діалектичній взаємодії змісту та форми суспільного розвитку, що дозволяє встановлювати політико-правовий консенсус між державою та інститутами громадянського суспільства [11, с. 7, 13].

Народне представництво складає сферу опосередкованого здійснення влади народом і виражає політичну свободу суспільства й окремої особи. Ступінь участі народу у вирішенні державних і загальносуспільних справ визначає демократизм держави.

Завдяки народному представництву реалізується функція представлення інтересів народу, визначальна сутність народовладдя.

Функціями народного представництва є формування, формулювання та репрезентація інтересів соціальних груп [11, с. 6–7], що знаходять своє вираження в діяльності представницьких органів. Народне представництво виконує функції забезпечення влади народу, вираження інтересів суспільства в ході здійснення публічної влади, участі в керівництві державними справами [3, с. 20]. Воно надає можливість народним масам брати активну участь у політичному та державному житті і є основним елементом для панування права в державі. Представницькі установи є найкращою політичною школою для народу, оскільки виборці набувають частку впливу на державні справи, а їх гласне обговорення розвиває політичну думку, зумовлює набуття громадянами політичного досвіду [15, с. 45–46]. Народне представництво сприяє політичному самовизначенню нації, тобто завдяки ньому реалізується можливість народу активно впливати на перебіг політичного життя.

Соціально-правовим призначенням народного представництва є вираження потреб народу шляхом залучення громадян до вирішення

питань публічного значення. Забезпечуючи реалізацію політичної свободи громадян і принципів народовладдя, народне представництво служить цілям ефективного управління соціальною життєдіяльністю [4, с. 19].

Соціальна цінність розглядуваного інституту зумовлюється його здатністю формувати волю виборців, реалізовувати їх інтереси в рішеннях, що приймаються представницькими органами. Через народне представництво громадяни можуть здійснювати контроль за діяльністю влади і впливати на процеси управління. При цьому представницькі установи є каналом зв'язку між суспільством та державними органами і покликані висловлювати думку громадян із питань суспільного й державного життя.

Соціальним призначенням органів публічної влади є представлення, узгодження та вираження інтересів різних прошарків населення на відповідному рівні влади. Досягнення інтеграції та найоптимальнішого узгодження цих інтересів дозволяє забезпечити цілісність і єдність суспільства. Органи народного представництва дозволяють максимально широко представляти та поєднувати волю народу чи його частини в межах усієї держави чи окремої адміністративно-територіальної одиниці [6, с. 8]. Влада, заснована на політичній волі громадян, є запорукою утвердження демократичних традицій у країні.

Представницькі органи влади формулюють і виражають волю народу в законах чи рішеннях, що ними приймаються. Крім того, вони виступають своєрідною поєднуючою ланкою між народом і професійним державним апаратом, який здійснює владну діяльність. Представницькі установи, завдяки народному волевиявленню, володіють власною компетенцією щодо вирішення питань публічного управління й спричиняють активний зворотній вплив на цілі та інтереси народу, формують його волю, оскільки виступають його органічною, природною частиною [5, с. 60; 9, с. 181–182].

Народне представництво сприяє широкому використанню громадянами України своїх демократичних прав, підвищенню їх політичної та соціальної активності, рівня політичної і правової культури, правовому вихованню тощо.

Участь громадян України в управлінні державними справами має на меті контроль за діяльністю органів усіх гілок державної влади, вплив на прийняття та виконання державних рішень для втілення громадянами своїх суспільно значущих інтересів і забезпечення нормального функціонування, стабільного розвитку й соціального порядку в державі [16, с. 11].

Народне представництво є вищою гарантією дотримання прав та інтересів народу, постійним органом громадської думки. Завдяки народному представництву громадська думка стає виразом народної волі, участі громадян у загальних справах держави [15, с. 35, 39]. Таким чином, встановлюється дієвий контроль суспільства над державним управлінням.

Народне представництво інституціоналізується як одна із форм народовладдя, яка забезпечує функціонування структур, що лобіюють свої інтереси за допомогою громадських експертиз, референдумів, зборів й інших видів політико-правової участі громадян. Внаслідок цього посилюється роль інституту народного представництва у функціонуванні політико-правового механізму публічної влади в умовах становлення сучасної української державності.

Система народного представництва сприяє демократизації всіх сторін державного та суспільного життя і формуванню інститутів громадянського суспільства. На даний час в Україні створені умови для виникнення і розвитку громадських структур та інститутів, що суттєво впливають на вдосконалення публічної політики. Таким чином, влада отримує надійну підтримку із боку громадськості, виступає самодостатньою конституційною конструкцією народовладдя, що передбачає консенсус влади та населення, як першооснову стабільності суспільства.

На даному етапі необхідно сформувати новий тип взаємодії суспільства і влади для надання можливості народові реального впливу на управлінські рішення на всіх рівнях влади. З метою створення сприятливих умов для плюралізму думок, суспільно-політичних дискусій із питань, що турбують громадян, необхідна модернізація існуючих соціальних і політичних механізмів та процесів [10, с. 173].

Народне представництво – це один із найважливіших факторів становлення громадянського суспільства. Воно має можливість через громадянське суспільство спричиняти стримуючий вплив на прагнення держави щодо встановлення авторитарних порядків, в той час як представництво зацікавлене в підконтрольності держави суспільству. Громадянське суспільство через мережу своїх об'єднань суттєво впливає на діяльність представницьких органів, спрямовуючи їх на досягнення загальнозначущих і демократичних цілей та сприяючи прийняттю зважених державних рішень [11, с. 19–20]. Загалом у сучасних концепціях політичного управління розвинене громадянське суспільство постає невід'ємним елементом, що здійснює низку контрольних функцій щодо органів влади [7, с. 6]. Якщо окремі громадяни та суспільні групи не інтегровані в процес прийняття рішень, якщо політика не має підтримки, кооперації і солідарності з основними групами соціуму, то неможна говорити, що дана система за своєю природою та структурою є відкритою й стійкою до кризових ситуацій у країні. В свою чергу, представницькі установи вселяють народу більшу прихильність до існуючого порядку. Не випадково вважається, що представницьке правління слугує ознакою політичної зрілості народу [15, с. 175].

Таким чином, на підставі аналізу чинного законодавства України, можна говорити про контрольну функцію народовладдя, що полягає у

поінформованості народу щодо здійснення делегованої влади та здатності подолання нелегітимних наслідків такої діяльності з її боку [1].

Контрольно-наглядова діяльність необхідна для втілення основного завдання сучасної демократичної правової соціально орієнтованої держави – захисту всієї сукупності прав і свобод людини та громадянина. При чому, за умов демократичного режиму, слід забезпечувати охорону прав усіх громадян, включаючи тих, хто складає меншість (етнічну, політичну, релігійну). В Україні виконання даного завдання є метою державного розвитку і означає побудову єдиної системи підвищення ефективності діяльності органів державної влади щодо управління суспільними ресурсами, що вимагає контролю над цим процесом.

Громадський контроль може здійснюватися через політичні партії («корпоративний» контроль партій), громадські організації (рухи, фонди), групи громадян (виборців тощо), групи тиску, профспілки, трудові колективи, різні спостережні групи, організації й інші форми інституціоналізованої громадської участі [17, с. 464]. Проте на сьогоднішній день вплив громадських структур на прийняття політичних рішень незначний. Громадяни проявляють низьку активність (як кількісно, так і якісно) у суспільно-політичному житті (не більше 10% населення), за винятком принципово важливих подій для країни, регіону, міста, селища; на вигляд громадянського суспільства, що формується в Україні, впливають історичні чинники: тривалий авторитарний період у розвитку країни, поширений недемократичний менталітет. Поняття громадянського суспільства ще не отримало досить широкого поширення на масовому рівні, в політичній свідомості громадян. У сучасних умовах недостатньо розвинені механізми громадського контролю. Це пов'язано із перехідним характером його форм, відсутністю цілісності, системності, неповнотою властивостей і ознак, збереженням рудиментів колишньої системи контролю, паралельним співіснуванням його нових та старих елементів. Основними структурами громадського контролю повинні стати: діяльність різних громадських об'єднань, організацій, що мають різний правовий статус; підготовка нормативно-правових актів, що сприятимуть оптимізації і вдосконаленню громадського контролю; діяльність засобів масової інформації щодо вираження громадської думки; експертні оцінки наукових установ, груп фахівців із питань ефективності діяльності органів державної влади; реформування органів державної влади на основі принципу «зворотного зв'язку». Це дозволить забезпечити нову якість у відносинах між державними і громадськими структурами, відкрити додаткові можливості здійснення представниками громадських організацій моніторингу врахування та задоволення запитів і потреб громадськості, адекватності прийнятих рішень інтересам населення, узгодження дій органів влади із громадськими організаціями й іншими об'єднаннями [7, с. 12–14].

Висновки. Отже, значення народного представництва на внутрішньодержавному рівні полягає в тому, що воно сприяє побудові держави, що відповідає потребам сучасного суспільства, тобто держави, здатної ефективно вирішувати суспільно-корисні завдання. Це виражається, зокрема, в тому, що народне представництво покликане забезпечити легітимацію державної влади, сприяє вдосконаленню апарату влади, протидіє авторитаризму, обмежує бюрократизм і корупцію, гарантує народові можливість впливу на владу та контролю над нею, впливає на виконання функцій сучасної держави, сприяє розвитку громадянського суспільства, зумовлює зміст правової системи, складає ідеологічну основу держави, забезпечує визнання і захист прав людини.

Значення народного представництва на міжнародному рівні в найзагальнішому вигляді виражається в тому, що його проголошення та реалізація сприяє взаєморозумінню держав, їх діалогу, а, отже, успішному співробітництву. Такий висновок підтверджується тим, що народне представництво в сучасному світі отримало закріплення не лише в національних конституціях, але і в міжнародних актах, держави не лише проголосили представницьку демократію, але і взяли на себе зобов'язання щодо її зміцнення та розвитку, в інституціональному вираженні воно набуло наднаціонального характеру.

Використані джерела інформації:

1. Аналітична записка № 1 щодо реалізації народовладдя через органи державної влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/24878.html?PrintVersion>.
2. Барнашов А. М. Государственная власть как форма организации общества / А. М. Барнашов // Вестник Томского государственного университета. – 2004. – № 283. – Сер. «Юридические науки. Экономические науки». – С. 10–15.
3. Глухарева А. К. Конституционные основы народного представительства в Российской Федерации : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : специальность 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А. К. Глухарева. – М., 2008. – 27 с.
4. Джагарян А. А. Представительный орган в системе муниципальной представительной демократии: некоторые вопросы / А. А. Джагарян, Н. В. Джагарян // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 33(214). – Сер. «Право». – Вып. 26. – С. 16–26.
5. Джагарян Н. В. Муниципальные институты представительной демократии и народного представительства в Российской Федерации: проблема соотношения / Н. В. Джагарян // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2011. – Авг. – С. 55–63.
6. Задирака Н. Ю. Теоретико-правові питання законотворчості : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Н. Ю. Задирака. – К., 2005. – 16 с.
7. Ирхин Ю. В. Гражданское общество в современной России: управляемое, направляемое или воздействующее? / Ю. В. Ирхин // Ars Administrandi. – 2010. – № 1. – С. 3–16.

8. Кудерська Н. Парламентська демократія як основа діяльності органів державної влади / Надія Кудерська // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2009. – № 2–3(16–17). – С. 35–40.
9. Лазаревский Н. И. Народное представительство и его место в системе других государственных установлений / Н. И. Лазаревский // Конституционное государство. Сборник статей. – 2-е изд. – СПб. : Тип. о-ва «Общественная польза», 1905. – С. 179–252.
10. Молокова М. А. Гражданское общество как фактор политической модернизации: проблемы и вызовы / М. А. Молокова // Теория и практика общественного развития. – 2001. – № 5. – С. 173–179.
11. Паронян К. М. Политико-правовая трансформация института народного представительства в системе российской публичной власти: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : специальность 23.00.02 «Политические институты; этнополитическая конфликтология; национальные и политические процессы и технологии (юридические науки)» / К. М. Паронян. – Ростов н/Д, 2008. – 29 с.
12. Сысолятина Е. Л. Современный парламентаризм: институционально-правовая парадигма / Е. Л. Сысолятина // Ars Administrandi. – 2009. – № 1. – С. 28–37.
13. Филиппова Н. А. Публичное представительство: правовая природа, виды и формы / Наталья Алексеевна Филиппова // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2010. – Вып. 10. – С. 357–377.
14. Хамидов А. М. Конституционно-правовой статус Парламента Чеченской Республики : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : специальность 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А. М. Хамидов. – М., 2007. – 27 с.
15. Чичерин Б. Н. О народном представительстве / Б. Н. Чичерин. – М. : Товарищество И. Д. Сытина, 1899. – 836 с.
16. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. О. Чуб. – Х., 2004. – 21 с.
17. Чуб О. О. Різноманіття форм політичної активності громадян України як чинник демократичності державної влади / О. О. Чуб // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 460–465.

Рецензент: Марчук Р.П., к.ю.н., доцент.