

*О. Ю. Васильченко,
аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту,
Національна академія державного управління при Президенті України*

НАРОДНЕ ПРЕДСТАВНИЦТВО ЯК ІНСТИТУТ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ: ТЕОРЕТИКО- МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ

*O. Yu. Vasylenko,
graduate student of department of parliamentarism and political management,
National academy of public administration under the office of the President of Ukraine*

FOLK REPRESENTATIVE OFFICE AS INSTITUTE OF THE DEMOCRATIC STATE: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ANALYSIS

У статті розглянуто народне представництво як прояв волі народу. Висвітлено різні теорії розуміння народного представництва. Зазначено, що представницька влада ґрунтується на нормах закону, які виступають юридичним оформленням політичних рішень. Обґрунтовано, що народне представництво є поєднанням влади та свободи. Зазначено, що в процесі побудови сучасної концепції народного представництва необхідно враховувати інституціональний, функціональний, ідеологічний та інші аспекти.

A folk representative office as display of will of people is considered in the article. The different theories of understanding of folk representative office are reflected. It is marked that representative power is base on norms of law, that come forward as legal registration of political decisions. Reasonably, that a folk representative office is combination of power and freedom. It is marked that in the process of construction of modern conception of folk representative office it is necessary to take into account, functional, ideological and other institutional aspects.

*Ключові слова: представництво, демократія, держава, влада, народ.
Key words: representative office, democracy, state, power, people.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Необхідність наукового осмислення народного представництва із урахуванням сучасних реалій викликала суспільно-політичною обстановкою в Україні. Народне представництво вийшло за внутрішньодержавні межі, з'явилися його наднаціональні форми, перетворившись на необхідну умову співробітництва сучасних держав. Нові взаємовідносини гілок влади свідчать про охоплення народним представництвом не лише сфери дій законодавчих органів (традиційної сфери поширення), воно стало загальним принципом здійснення всієї публічної влади в країні в цілому. Саме у зв'язку з об'єктивними причинами, властивими сучасному етапові в історичній генезі української державності, традиційні погляди на народне представництво не задовольняють потреби науки та практики. Наявне протиріччя між конституційною сутністю народного представництва та його реальним функціонуванням у сучасній Україні. Це потребує ґрунтовного вивчення, комплексної модернізації, наукового пояснення теоретико-доктринального феномена народного представництва в межах його взаємообумовленості іншими державно-правовими та політичними явищами, тлумачення класичних загальновідомих положень із позицій реалій сьогодення. При цьому слід враховувати не лише багатий вітчизняний позитивний і негативний досвід виборного політичного представництва, але й міжнародну практику.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Народне представництво, виступаючи частиною більш загальної проблеми раціонального устрою держави, знаходилося і продовжує перебувати в фокусі наукових інтересів представників різних наукових шкіл. Вивченню даної теми приділяли увагу такі вчені, як: С.А. Авак'ян, П.О. Астаф'єв, А.О. Булгакова, В.М. Гессен, А.К. Глухарєва, А.М. Гуророва, В.М. Ермолаєв, Н.Ю. Задирака, А.І. Кім, Б.О. Кістяківський, С.А. Котлярєвський, М.І. Лазарєвський, С.В. Масленнікова, Л.І. Ніконова, К.М. Паронян, Х.В. Приходько, С.Д. Садовнікова, Н.О. Філіппова, Б.М. Чичерін та інші. Проте, підкреслюючи значущість і змістовну ємність народного представництва, враховуючи його традиційні та специфічні грані, опосередковані рівнем демократичного розвитку й особливостями форми держави, можна зауважити, що на сьогоднішній день сучасний інститут народного представництва залишається не розробленим.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

У цій статті, на підставі комплексного та системного аналізу, спираючись на існуючі дослідження інституту народного представництва, розкриваються науково-концептуальні, понятійні підходи до розкриття суб'єктно-об'єктної та структурно-функціональної характеристик народного представництва в Україні, формується сучасне уявлення про поняття і зміст народного представництва, виявляються теоретичні й практичні

проблеми формування даного поняття, розробляються шляхи їх подолання.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

У найширшому розумінні представництво означає вчинення певних дій однією особою в інтересах і від імені іншої особи. Відносини представництва, безумовно, пов'язані з конкретною сферою їх реалізації та змінюються під впливом її якісних властивостей. У теорії державного управління відносини представництва мають політико-правовий характер: вони виникають між суб'єктами влади і дозволяють одному з них виступати представником іншого (-их), здійснювати від його (їх) імені політичну діяльність. Спроби спростувати цей стереотип залишаються одиничними [1, с. 22].

Згідно із демократичною традицією, класифікація видів представництва відбувається залежно від змісту інтересу, який виражається. Народне представництво — це вираження інтересів народу. Воно обумовлене народовладдям, є участю в діяльності публічних установ представників суспільства і підпорядковується конституційно-правовим принципам демократичного правління [6, с. 61]. Ще грецькі (Анаксагор, Аристотель, Горгій, Демосфен, Перікл, Платон, Протагор) та римські (зокрема, Цицерон) мислителі вказували на необхідність народного представництва як однієї з основ державного правління. За умови, якщо народ в державі має політичні права, але не може (внаслідок значних територіальних розмірів держави) користуватися ними безпосередньо, він обирає на певний термін представників, яким делегує свої права, але не в повному обсязі, залишаючи за собою часткове користування ними (мова йде про існування референдуму).

Оцінюючи природу інституту народного представництва необхідно враховувати, що він, як і будь-яке інше соціальне явище, схильний до історичних змін змістового наповнення, що піддається перетворенню та змінам у процесі розвитку держави та суспільства.

Інститут народного представництва традиційно був предметом вивчення в межах зарубіжного й вітчизняного дискурсу. Сьогодні існує декілька теоретичних підходів до визначення народного представництва, що залишає досить широке коло питань, які потребують додаткових досліджень і наукового аналізу в контексті політико-правових вчень, їх зв'язку із сучасністю в процесі демократизації суспільного життя.

Деякі дослідники розглядають інститут народного представництва невинувато широко, фактично розчиняючи його в поняттях народної ініціативи та громадянського суспільства (С. А. Авак'ян, П. О. Астафічев, М. І. Бірюков), а саме, розуміючи під ним форму влади "від народу до народу". Однак потрібно враховувати те, що представницька влада ґрунтується на нормах закону, що виступають юридичним оформленням політичних рішень. Брум вбачав зміст представництва в тому, що влада народу передається на обмежений термін обраному ним представникові [15, с. 23—24]. Ця теза, як зауважує О. М. Булаков, отримала широке поширення, однак із значною амплітудою думок: від повного заперечення інституту народного представництва в цілому (Ж.-Ж. Руссо, К.М. Тахтарев) до беззаперечного визнання (Г. Еллінек, М.М. Ковалевський, Д.С. Мілл, Ш.-А. Монтеск'є, Б.М. Чичерін) чи визнання, але із застереженнями (І.А. Солоневич, Л.О. Тихомиров) [2, с. 11]. Так, Л.О. Тихомиров стверджував, що представництво є лише однією з форм влади, що передається [16, с. 57]. Дуже поширеною є також наступна думка: "Народне представництво — це система влади народу, що здійснюється через виборних представників" [14, с. 9—10].

У політологічних дослідженнях більшості пострадянських держав народне представництво розглядається, як правило, лише як одна із форм опосередкованої політичної участі [3, с. 7].

А.О. Булгакова вважає, що народне представництво — це порядок участі народу в здійсненні державної влади, за якого його волю й інтереси виражають обрані народом органи та посадові особи публічної влади [3, с. 9].

Цілком слушною є точка зору Н.О. Богданової та Г.Д. Садовнікової, які визначають народне представництво як відносини, пов'язані з формуванням, функціонуванням та відповідальністю в суворій відповідності із спеціальними процедурами особливого виду органів, що відрізняються певними характеристиками та займають значне місце в системі розподілу влади, і соціальним призначенням яких є представлення, узгодження й відображення інтересів різних соціальних спільнот, політичних та демографічних груп, громадян на відповідному рівні державної влади чи місцевого самоврядування [12, с. 13; 13, с. 92]. Схожу думку висловлює Н.Ю. Задирака. На її переконання, народне представництво проявляється в процесі обрання й функціонування органів, призначених для прийняття колективних рішень у процесі законотворчості на благо всього народу [7, с. 6].

Прихильники соціологічної теорії народного представництва (О. Майєр, А. фон Штейн) розуміли народне представництво як соціальний феномен, що полягає у вираженні інтересів різних соціальних груп. Ця теорія справедливо критикувалась за фактичне отождивлення розглядуваного поняття із лобізмом [17, с. 19].

Н. В. Джагарян зазначає, що представницькі відносини зводяться до періодично повторюваного волевиявлення народу з питань формування представницького органу, який набуває повноту владної волі народу [6, с. 62]. На думку Н.О. Філіппової, народне представництво виражається у визнанні сформованого та діючого в межах існуючого правопорядку представницького органу органом правомірної волі народу [17, с. 20].

Народним представництвом називають і самі представницькі установи. Відповідно до зауваження М.І. Лазаревського, народне представництво — це один з органів державної влади, що виконує функції державного управління [10, с. 181—182]. Народне представництво також розглядається як система представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування [18, с. 452].

Народне представництво має прояв у процесі обрання та функціонування представницьких органів, призначених насамперед для прийняття колективних рішень у ході законотворчості в інтересах народу [7, с. 9]. Народне представництво — це здійснення як законодавчої влади, так і інших верховних прав представницькими органами, члени яких обираються населенням як представники.

М.М. Коркунов розуміє під народним представництвом участь у діяльності державних установ представників суспільства з метою встановлення безпосереднього зв'язку між цією діяльністю та поточними запитами суспільного життя [9, с. 390].

Народне представництво розглядається В.В. Восстріковою як орган кристалізації громадської думки із сукупності різних і часто суперечливих інтересів соціальних груп [4, с. 27]. В. М. Гессен, навпаки, вважав, що народне представництво повинно виражати не громадську думку, а волю народу [5, с. 72—73].

Зміст представництва має подвійний характер, який необхідно враховувати в ході вивчення всіх питань, що його стосуються. Воно виступає як органом влади, так і вираженням політичної свободи. Народне представництво є поєднанням влади та свободи. Його складна природа полягає в тому, що, з одного боку, воно розглядається як організаційний елемент у системі влади, а з іншого — виступає можливістю громадян брати участь в управлінні справами держави через своїх представників. Такий підхід дозволяє не обмежуватися публічно-владними характеристиками народного представ-

ництва, а відобразити в його змісті свободу діяльності громадян у сфері державного та суспільно-політичного життя.

Отже, народне представництво є багатограним політико-правовим явищем. Його можна розглядати не лише як основоположну ознаку законодавчих органів і невід'ємний атрибут сучасної демократичної держави, але і як суб'єктивне право народу на представництво, що встановлено ч. 1 ст. 38, ч. 1 ст. 136, ч. 4 ст. 140 Конституції України.

Народне представництво — це інститут, пов'язаний із офіційним виразом довір'я здійснювати волю народу. Це наявність представників народу в органах управління та їх участь у виборах даних органів. Населення певного виборчого округу наділяє виборну особу повноваженнями на здійснення належної йому влади. Реалізуючи дане повноваження, ця особа бере участь у вирішенні питань державного значення.

Народне представництво служить вираженню інтересів народу в формі виконання за його дорученням і від його імені функцій представницьких органів, що діють у взаємозв'язку з інститутами громадянського суспільства щодо здійснення публічної влади. Близьким за змістом є розуміння народного представництва як форми народовладдя, що втілюється через органи народного представництва (представницька демократія). Народне представництво — це особлива модель демократії, політична система, в якій домінуючим (чи навіть єдиним) суб'єктом владних прагнень є народ [17, с. 23]. Під представницьким народовладдям розуміється конституційно встановлена можливість багатонаціонального народу реалізовувати належну йому владу з метою задоволення своїх потреб та інтересів через органи державної влади і місцевого самоврядування.

А.І. Кім визначає народне представництво як державно-правовий інститут, що виражає представницьке народовладдя як одну з форм державної діяльності народу, систему організації державної влади, в якій участь громадян у державних справах забезпечується через виборні (представницькі) органи держави [8, с. 129—130]. Б.О. Страшун теж переконує, що народне представництво — це форма здійснення державної влади та місцевого самоврядування [14, с. 9—11].

Однак ототожнення народного представництва з народовладдям (народним суверенітетом) є невиправданим. Такий підхід звужує поняття народовладдя, зводячи його до ідеї, що входить в концепцію народного правління. Разом із тим, безумовно, народовладдя та народне представництво — це категорії, що перебувають у тісному взаємозв'язку. Народне представництво виконує функцію поєднання суверенітету народу із державною владою, що надає всій системі правління демократичний характер.

Народне представництво не вичерпується загальнодержавним рівнем, а має також муніципальний формат. Сучасні правові доктрини трактують місцеве самоврядування як окрему стосовно державної влади представницьку систему управління суспільством. Місцеве народне представництво пов'язується з певним колективом (організацією) людей, в якому відсутній розрив між суб'єктом і об'єктом управління (Є.Г. Аніміца, В.В. Кравченко, М.В. Питцик, А.Т. Тертишний); виборними органами відповідної адміністративно-територіальної одиниці (Ю.М. Тодика, В.Д. Яворський); формою здійснення населенням влади (Ю.М. Демков); специфічною формою народовладдя (С.А. Авак'ян, О.В. Батанов); способом вирішення питань місцевого значення (Г.В. Чапала).

Народне представництво є не лише конституційним принципом побудови сучасної держави, але й особливими правовідносинами держави і громадянського суспільства, що ґрунтуються на здійсненні публічної влади від імені та в інтересах народу виборними колегіальними органами, які взаємодіють з усією системою

органів державної й муніципальної влади. Народне представництво є системою відносин (соціальних, політичних і правових), пов'язаних із формуванням, організацією діяльності та функціонуванням виборних органів публічної влади, що виражають інтереси народу чи його частини.

Варто погодитися із думкою А.О. Нудненко, що об'єктом відносин представництва є державна влада. Народ формує виборні органи, передає їм право на здійснення влади для втілення програми, яка найбільш відповідає волі, інтересам виборців [11, с. 19].

Таким чином, сучасне розуміння народного представництва базується на різних концепціях, що відображають історичні, суспільно-політичні, соціокультурні аспекти даного поняття. Проте в ньому існують риси, що забезпечують єдність його першооснов, обумовлюють універсальність цього явища та повинні бути взяті за основу будь-якої національної концепції народного представництва: закріплення Основним Законом країни; вираження в народному представництві верховенства народу; реалізація шляхом народного представництва державної влади, адекватної потребам сучасного суспільства; вираження народними представниками інтересів усього народу, а не певної його частини; допустимість різних механізмів формування представницьких органів за умови безумовного переважання вільних виборів тощо. Можна виділити й такі риси народного представництва, як: виборність; колегіальність за складом і порядком прийняття рішень; особливий характер зв'язку народних представників із виборцями; свобода формування народного представництва, що проявляється в змаганні політичних сил, конкуренції партій й інших політичних організацій, у дебатах і законній опозиції.

Ідеями народного представництва, що сприяли становленню представницьких інститутів влади і на яких будується діяльність парламентів сучасних демократичних держав, зокрема, України є також такі: народне представництво є легальним; формою його реалізації є функціонування державного органу; народне представництво повинно відповідати критеріям якісного та пропорційного представництва; воно є політичним представництвом (не носить характер доручення).

З урахуванням основних характеристик під системою народного представництва можна розуміти гарантовану Конституцією взаємопов'язану сукупність інститутів, соціальних норм і фактичних відносин, у межах яких відбувається вираження інтересів народу, його соціальних груп і прошарків [13, с. 96]. Згідно із Конституцією України єдиним джерелом влади в Україні є її народ (ч. 2, ст. 5), який здійснює свою владу безпосередньо, а також через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Таким чином, народне представництво в Україні закріплене як важлива основа конституційного устрою. Функціонування системи народного представництва гарантується Конституцією України й прийнятими на її основі нормативно-правовими актами, що встановлюють порядок формування, організації, компетенцію й процедуру діяльності представницьких органів й інших інститутів, що діють при них або в тісному взаємозв'язку з ними. Важливе значення мають й інші, крім правових, соціальні норми: правила політичної культури, політичні рішення, що визначають вектор державного розвитку, норми моралі, корпоративні норми громадських об'єднань, звичаї й традиції [13, с. 94—95].

З метою цілісного й об'єктивного вивчення та наукового пояснення народного представництва потрібно використовувати комплексний підхід, що діалектично об'єднує різні аспекти народного представництва і дозволяє розглядати його в різних іпостасях: як ідею; як спосіб здійснення публічної влади; як правовідносини; як право народу; як орган державної (муніципальної) влади; як частину вчення про публічну владу. Такий

підхід дозволяє внести корективи в традиційне визначення поняття народного представництва і розглядати його як принцип організації держави та громадянського суспільства, що ґрунтується на здійсненні публічної влади від імені та в інтересах народу виборними органами, що взаємодіють з усією системою органів державної й муніципальної влади, діють у межах демократичних процедур і несуть відповідальність перед народом.

Система народного представництва — дуже складне явище, що включає багато інших елементів й інститутів громадянського суспільства: демократичний виборчий процес, інститут відкликання, тісний зв'язок депутатів із представляємим суб'єктом тощо, які органічно взаємопов'язані, тому що мають загальне призначення, відображаючи різні аспекти даного поняття. При цьому наявність усіх складових її окремих елементів не забезпечує якості системи. Лише взаємодіючи між собою, впливаючи і, навіть, дещо контролюючи один одного, вдосконалюючи недостатньо розвинені елементи в межах системи народного представництва, структурні одиниці можуть поєднатись у цілісну систему, покликану забезпечити реалізацію ідеї народного представництва. Безумовно, на формування даної системи визначальний вплив мають і зовнішні фактори: міжнародно-правові норми, стан народного представництва в зарубіжних країнах, функціонування наднаціональних представницьких органів, демократичність політичного режиму в конкретній державі, розвиненість інститутів громадянського суспільства тощо. У свою чергу, ця система в процесі формування й розвитку сприяє демократизації всіх сторін державного й суспільного життя та формуванню інститутів громадянського суспільства [13, с. 95—96].

У процесі побудови сучасної концепції народного представництва необхідно враховувати інституціональний, функціональний, ідеологічний та інші аспекти. Інституціональний підхід до вивчення терміна народного представництва дозволяє виявити специфіку правової природи цього поняття, що, в свою чергу, обумовлено такими важливими факторами, як реалізація суверенітету народу, забезпечення верховенства прав і свобод людини та громадянина, і передбачає організаційну відособленість представництва, його залежність від потреб та інтересів громадян, відповідальність перед народом і зумовленість правом. В інституціональному розумінні народне представництво — це політико-правові інститути, організаційні форми, що створюються з метою втілення народної волі, відображення загальносоціальних інтересів у політиці. У функціональному аспекті народне представництво розглядається як функція, що здійснюється носіями державної влади, державно-владними структурами, які створюються з різною метою, необов'язково пов'язаною з необхідністю виконання загальнонародної волі. В ідеологічному аспекті згадане поняття інтерпретується як ідея соціальної справедливості, ідея справедливого управління суспільством і державою, за якого максимально враховуються інтереси соціуму. Методологічною основою дослідження народного представництва є розгляд його конструкції у вигляді тривалих абстрактних і конкретних правовідносин, об'єктом яких є безпосередньо виражений чи передбачуваний інтерес громадян.

ВИСНОВКИ

Наукова розробка ідей народного представництва, пошук шляхів і напрямів його вдосконалення сприяє розвитку парламентаризму, демократизації українського суспільства, формуванню громадянського суспільства та правової держави.

Література:

1. Арановский К.В. Политическое представительство и выборы: публично-правовая природа и соотношение / К.В. Арановский, С.Д. Князев // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 16. — С. 21—34.

2. Булаков О.Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации / О.Н. Булаков. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. — 750 с.

3. Булгакова А.А. Народное представительство в России: исторические традиции, современное состояние, перспективы развития: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук: специальность 23.00.02 "Политические институты; этнополитическая конфликтология; национальные и политические процессы и технологии (юридические науки) / А.А. Булгакова. — М., 2007. — 22 с.

4. Вострикова В.В. Идеологи российского либерализма начала XX в. о гражданском обществе: понятие, генезис, структура / В.В. Вострикова // Гражданское общество в России и за рубежом. — 2011. — № 1. — С. 24—28.

5. Гессен В.М. Основы конституционного права / В.М. Гессен. — 2-е изд. — Петроград: Право, 1918. — 445 с.

6. 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.

7. Задирака Н.Ю. Теоретико-правовые вопросы законодательства: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. "Теория та історія держави і права; історія політичних і правових вчень" / Н.Ю. Задирака. — К., 2005. — 16 с.

8. Ким А.И. Государственная власть и народное представительство в СССР (государственно-правовое исследование) / А.И. Ким. — Томск: Изд-во Том. ун-та, 1975. — 216 с.

9. Коркунов Н.М. Русское государственное право: в 2 т. / Н.М. Коркунов; под ред. З.Д. Авалова и др. — 6-е изд., доп. — СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1908. — Т. 1: Введение и общая часть. — 623 с.

10. 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.

11. Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа власти в Российской Федерации / Л.А. Нудненко. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. — 475 с.

12. Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. С.А. Авакьяна. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1998. — 184 с.

13. Садовникова Г.Д. Система народного представительства в Российской Федерации: политико-правовые подходы к формированию понятий и категорий / Г.Д. Садовникова // Актуальные проблемы российского права. — 2009. — № 1. — С. 89—96.

14. Страшун Б.А. Социализм и демократия. Социалистическое народное представительство / Б.А. Страшун. — М.: Международные отношения, 1976. — 206 с.

15. Тахтарев К. От представительства к народовластью: К изучению новейших стремлений политического развития современного общества / К. Тахтарев. — СПб.: Библиотека обществознания, 1907. — 228 с.

16. Тихомиров Л.А. Монархическая государственность / Л.А. Тихомиров. — М.: Айрис-Пресс, 2006. — 624 с.

17. Филиппова Н.А. Представительство субъектов Российской Федерации: доктринальные основы и особенности конституционно-правового регулирования: автореф. дис. на соиск. учен. степ. д-ра юрид. наук: специальность 12.00.02 "Конституционное право; муниципальное право" / Н.А. Филиппова. — Екатеринбург, 2011. — 54 с.

18. Энциклопедический словарь конституционного права. — М.: Норма, 2011. — 701 с.

Стаття надійшла до редакції 26.03.2013 р.