

О.І. РАДЧЕНКО

Національний університет внутрішніх справ

ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕПУТАТА ПАРЛАМЕНТУ

Висвітлюються питання, пов'язані з основними напрямками діяльності парламентарія, наведена класифікація та характерні ознаки функцій депутата.

Функції депутата посідають чільне місце в структурі його статусу як члена вищого представницького (законодавчого) органу країни. Вони безпосередньо визначають коло та обсяг повноважень народного обранця, які, у свою чергу, дозволяють у повній мірі реалізувати його основні напрямки діяльності.

Функції окремого парламентарія можна розглядати лише крізь призму основних напрямків діяльності парламенту взагалі, серед яких традиційно теорія і практика конституційного права виділяють:

- представницьку функцію;
- законодавчу (законотворчу);
- установчу;
- контрольну.

Розглянемо більш докладно кожен з них.

Представницька функція парламенту полягає в тому, що його формування є результатом волевиявлення населення країни. Оскільки народ виступає єдиним носієм і джерелом влади в країні, то він здійснює її безпосередньо або через органи державної влади, до яких належить парламент. Шляхом обрання особи до парламенту народ фактично висловлює свій власний погляд на перспективи розвитку країни. Відтак, депутат розглядається як представник нації у вищому представницькому (законодавчому) органі країни, а отже зобов'язаний своїми діями реалізовувати волю та інтереси виборців.

У повному обсязі дана функція може бути реалізована виключно за умови визнання вільного характеру мандата депутата. У країнах, де на конституційному рівні закріплена модель імперативного мандата, депутат є виразником волі і інтересів мешканців свого виборчого округу, а тому реалізує представницьку функцію лише частково.

У деяких країнах (насамперед з президентською та напівпрезидентською формами правління), конституція окрім парламенту передбачає наявність ще одного органу державної влади, що отримує свій мандат безпосередньо від народу – президента. Як найвища посадова особа в державі він зобов'язаний виконувати волю і інтереси, відстоювати права і свободи її громадян. Отже, в рамках однієї держави ми маємо два органи державної влади з представницькими функціями – парламент і президента. Яким же чином співвідносяться їх функції, зокрема представницькі?

Основна відмінність у статусі парламенту і президента укладається в тому, що тільки парламент

має право виступати від імені народу, в той час як президент здійснює свої повноваження від імені держави. Відповідно парламент представляє інтереси населення країни, а президент – інтереси держави. Існують й інші відмінності, зокрема, щодо механізму реалізації основних напрямків діяльності зазначених органів державної влади, проте усі вони носять другорядний характер стосовно основної.

Законодавча функція парламенту тісно пов'язана із попередньою. Її реалізація забезпечується правом окремого депутата на законодавчу ініціативу, тобто кожен народний обранець може запропонувати від свого імені на розгляд парламенту законопроект з того чи іншого питання суспільного життя країни, а згодом прийняти участь у голосуванні щодо нього.

Логічним продовженням представницької та законодавчої функцій парламенту є його наступна функція – установча. Її слід розглядати у двох аспектах.

З одного боку, лише парламент країни має виключне право на ухвалення нового основного закону або внесення поправок до чинного. Тільки в деяких країнах конституція ухвалюється спеціально скликаними для цієї мети установчими зборами (у такий спосіб було ухвалено конституції Італії, США, Португалії, Греції тощо) або на референдумі (як це було у випадку ухвалення Конституції Російської Федерації в 1993 році).

Враховуючи характер і значення конституції, яка є базовим законом країни та встановлює основні засади суспільного ладу в державі, доцільно, на нашу думку, вести мову про окрему, установчу, функцію парламенту, яка за багатьма іншими ознаками наближена до законодавчої функції.

З іншого боку, парламент за власної ініціативи, а також в разі виникнення гострої суспільної потреби шляхом прийняття відповідного законодавчого акту має право утворювати нові державні органи або брати безпосередню участь у формуванні вже існуючих. Так, у 1991 році Верховна Рада УРСР відповідним законом заснувала посаду (пост) Президента Української РСР [1]. Згідно чинної Конституції України Верховна Рада України призначає персональний склад Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, голову та половину складів Ради Національного банку України і Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, третину складу Конституційно-

го Суду України тощо (п.16, 17, 19, 20, 26 ч.1 ст.85 Конституції України) [2].

У країнах з парламентською формою вищий представницький (законодавчий) орган бере безпосередню участь у обранні глави держави (президента). Такий порядок закріплений, зокрема, ст.54 Конституції Федеративної Республіки Німеччини [3, с.143].

У останній час значно зросла політична і юридична вага контрольної функції парламенту. Однак не всі науковці поділяють таку точку зору. Так В. Журавський зазначає, що “депутат передусім є законодавцем, а не контролером” [4, с.198]. З таким підходом важко погодитися, оскільки для впровадження в життя того чи іншого законодавчого акту необхідною умовою є організація ефективної і дієвої системи контролю за його виконанням, насамперед, з боку органу, що його ухвалив.

Окрім давно відомих органів парламенту, що безпосередньо або опосередковано здійснюють парламентський контроль за виконанням прийнятих законів (наприклад, парламентські комітети і комісії), протягом двадцятого століття з'явилися і деякі нові. До їх переліку слід віднести, передусім, органи, що здійснюють контроль у бюджетно-фінансовій сфері та в галузі захисту конституційних прав і свобод громадян. Персональний склад цих органів формується або затверджується безпосередньо парламентом. Йому ж вони підпорядковуються, перед ним звітують і несуть відповідальність. Мова йдеться про рахункову (контрольну) палату та уповноваженого парламенту з прав людини (омбудсмена). Перший здійснює парламентський контроль за правильним використанням коштів державного бюджету, а другий - за дотриманням з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, державних установ і організацій прав і свобод громадян, гарантованих їм основним законом.

Проте, окремі дослідники подають дещо іншу класифікацію основних напрямків діяльності парламенту, а відтак і його членів. Зокрема, А.В. Зінов'єв виділяє наступні функції депутата:

- виявлення, вивчення, формування й вираження волі виборців;
- облік, узагальнення, вивчення, виконання наказів виборців і контроль за їх реалізацією;
- підготовка, прийняття і виконання рішень Ради та її органів;
- виконання рішень державних органів вищого рівня;
- виконання рішень, прийнятих партійними органами або партійними органами спільно з державними органами й громадськими організаціями;
- здійснення контролю за реалізацією рішень своєї Ради і її органів, за діяльністю державних органів, підприємств, установ і організацій;
- звітно-інформаційна функція народного депутата [5, с.56].

Однак, якщо відкинути ідеологічну заангажованість цієї класифікації та врахувати імперативний

характер мандату депутата в СРСР, то перелічені А.В. Зінов'євим основні напрямки діяльності народного депутата в СРСР можна звести у наступні три групи: представницькі, законодавчі та контрольні функції.

Усі вище означені функції парламенту, а відтак й депутатів, мають одну спільну рису. Вона полягає у тому, що, з одного боку, ці функції можуть бути реалізовані депутатом індивідуально, а з іншого – у співпраці з іншими парламентаріями. Так, окремий депутат має право від свого імені внести на розгляд парламенту законопроект з того чи іншого питання суспільного життя. В той же час у повному обсязі його законодавча функція може бути реалізована колективно, наприклад, коли відповідний законопроект вноситься на розгляд парламенту від імені комітету, членом якого є депутат або групи депутатів. Теж стосується й інших функцій парламенту, зокрема контрольної. Так, відповідно до ч.5 ст.17 Закону України “Про статус народного депутата України” в редакції від 22 березня 2001 року народний депутат України в разі виявлення порушень прав і свобод громадян, що охороняються законом, має право на місці вимагати негайного припинення порушення або звернутися з вимогою до відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ та організацій припинити такі порушення [6]. Водночас депутати здійснюють колективний контроль, наприклад, діяльності уряду країни.

Найбільш дискусійним є питання щодо бюджетно-фінансової функції парламенту. Так, окремі науковці взагалі не виділяють її в якості самостійного напрямку діяльності законодавчого органу, вважаючи одним із проявів його контрольної функції [7, с.123].

Деякі вчені-юристи серед основних напрямків діяльності парламенту виділяють фінансову функцію [8, с.106], інші ведуть мову про повноваження парламенту в сфері прийняття закону про державний бюджет і на підставі цього окремо виділяють бюджетну функцію [9, с.254]. Вважаємо, що обидва зазначені напрямки діяльності парламенту за своєю суттю є спорідненими і тому було б цілком логічним об'єднати їх в одну – бюджетно-фінансову.

Ця функція передбачає певні повноваження представницького органу в сфері прийняття державного бюджету та здійснення безпосереднього нагляду за його виконанням урядом, а також затвердження інших рішень у бюджетно-фінансовій сфері (наприклад, щодо надання економічної допомоги іноземним державам з одержання позик від інших країн і міжнародних кредитно-фінансових установ).

Хоча державний бюджет країни і приймається у формі відповідного закону, проте це не є підставою для отождолення бюджетно-фінансової функції із законодавчою, оскільки термін дії закону про державний бюджет складає один календарний (фінансовий) рік, внаслідок чого процедура його прийняття набуває рис систематичності, в той час як дія решти законів

має, як правило, невизначений у часі характер і ухвалюється в разі виникнення необхідності впорядкування певної групи суспільних відносин.

Існують і специфічні функції парламенту, до яких варто віднести, насамперед, функцію тлумачення законів та слідчу функцію.

На перший погляд, функція тлумачення законів дуже наближена до законодавчої функції, проте має свої особливості. В процесі тлумачення парламент не ухвалює нового законодавчого акту і не вносить якихось змін чи доповнень до існуючого, натомість вказує, яким чином слід розуміти ту чи іншу норму закону, що набув юридичної сили.

В Україні до 1996 року Верховна Рада була наділена функцією тлумачення Конституції та інших нормативно-правових актів, що ухвалювалися безпосередньо нею. Однак з прийняттям нового Основного закону парламент позбувся зазначеної функції, яка була передана до компетенції Конституційного Суду України. У деяких парламентаріїв та науковців таке нововведення викликало небезпідставні заперечення, оскільки законодавець в особі Верховної Ради України фактично втратив право роз'яснювати власноруч ухвалені законодавчі акти.

Європейська практика парламентаризму свідчить про те, що, як правило, компетенція органів конституційної юрисдикції у сфері тлумачення правових норм обмежена лише положеннями основного закону (п.1 ч.1 ст.93 Основного закону Федеративної Республіки Німеччини) [3, с.158].

У деяких країнах на конституційному рівні за парламентом закріплено функцію органу попереднього слідства. Її суть полягає в тому, що в разі необхідності проведення розслідування з питань, які становлять суспільний інтерес, створюється спеціальний слідчий комітет (комісія). Його безпосереднє завдання полягає у зборі та аналізі відповідної доказової бази. Так, ст.44 Конституції ФРН надає Бундестагу право, а на вимогу четвертої частини його членів, зобов'язує палату утворити слідчий комітет, який на відкритих засіданнях збирає необхідні докази [3]. Аналогічна норма міститься і в ст.89 Конституції України, яка надає право Верховній Раді України створювати тимчасові слідчі комісії [2].

Зауважимо, що висновки і пропозиції таких комісій не зобов'язують до певних дій органи слідства та суд. Таким чином забезпечується дотримання одного з найважливіших конституційних принципів організації державної влади, як її розподіл на законодавчу, виконавчу та судову гілки, що дозволяє

уникнути необґрунтованого втручання однієї в сферу компетенції іншої. Зазначимо, що ця функція не притаманна представницькому органу, яким є парламент. Наділення нею парламенту слід розглядати скоріше як виняток із правила, про що свідчить аналіз положень основних законів країн континентальної Європи.

Отже, функції парламенту, а відтак і його членів, відіграють важливу роль у з'ясуванні правового становища парламентарія, визначають місце депутата у політичній системі країни та системі вищих органів державної влади. Вони безпосередньо впливають на зміст і обсяг решти елементів структури його статусу, передусім таких, як депутатські повноваження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон Української РСР "Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного закону) Української РСР" від 05.07.1991 р., № 1293-ХІІ // ВВР Української РСР. –1991. –№ 33. –Ст.445.
2. Конституція України // ВВР України. –1996. –№ 30. –Ст.141.
3. Конституции зарубежных стран: Сб. /Сост. В.Н. Дубровин. –М.: Юрлитинформ, 2001. –832 с.
4. Журавський В. С. Український парламентаризм на сучасному етапі: Теоретико-правовий аспект: Монографія. –К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. –248 с.
5. Зиновьев А. В. Статус народного депутата в СССР (проблемы теории и практики). –Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1987. –160 с.
6. Закон України "Про внесення змін до "Закону України про статус народного депутата України" від 22.03.2001, № 2328-ІІІ // ВВР України. –2001. –№ 42. –Ст.212.
7. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Навч. посібник. –Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. –672 с.
8. Скаун О.Ф. Теория государства и права. –Х.: Консум, 2000. –704 с.
9. Парламентська реформа: теорія та практика: Зб. наук. праць /Ред. кол.: В.Ф. Опришко (голова) та ін. –К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. –Вип.6. –292 с.

Надійшла до редколегії 29.11.2002

РАДЧЕНКО А.И. ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕПУТАТА ПАРЛАМЕНТА

Освещаются вопросы, связанные с основными направлениями деятельности парламентария, приведена классификация и характерные признаки функций депутата.

RADCHENKO A.I. THE FUNCTIONAL CHARACTERISTIC OF THE DEPUTY OF PARLIAMENT

The problems, bound with reference directions of activity of the member of parliament are illuminated, the classification and characteristic tags of functions of the deputy is adduced.