

державними органами, уповноваженим реалізувати законодавство про іноземців і надання притулку [4, с. 1-29].

Законодавство Німеччини щодо урегулювання в'їзду, перебування і вийзду з країни іноземних громадян є збалансованим і виваженим. Воно відображає сучасну державну політику і враховує економічні, політичні та соціальні реалії. Правовий статус іноземців під час перебування на території федерації визначається відповідно до норм як національного, так і міжнародного законодавства. При урегулюванні вищезазначених проблем враховується необхідність забезпечення національних інтересів ФРН та прав і свободи людини.

#### Список джерел і літератури:

1. Основной закон Федеративной Республики Германии (23 мая 1949 г.) // Конституции зарубежных государств. – М., 1997; 2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4-х томах. Том 3. Отв. ред. Б.А. Страшун. – М., 1997; 3. Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Ausländergesetz – AusLG) vom 9. Juli 1990 // Bundesgesetzblatt. I. – S. 1354; 4. Gesetz über das Ausländerzentralregister (Ausländerzentralregistergesetz – AZRG) vom 2. September 1994 // Bundesgesetzblatt. – S. 2265; 5. Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Aufenthaltsgesetz /EWG – AufenthG /EWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1980 // Bundesgesetzblatt. I. – S. 116; 6. Verordnung über Datenübermittlungen an die Ausländerbehörden (Ausländerdatensübermittlungsverordnung – AusDöbV) vom 18. Dezember 1990 // Bundesgesetzblatt. I. – S. 2997 (ber. 1991 I. – S. 1216); 7. Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in Bekanntmachung vom 5. August 1997 // Bundesgesetzblatt. I. – S. 2022; 8. Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) vom 26. Juni 1992 // Bundesgesetzblatt. I. – S. 1453.

*Надійшло до редакції 27.10.2001 р.*

*Ю.Д. Древал, канд. істор. наук,  
доцент каф. філософії та політології  
Національного ун-ту внутр. справ*

## **Парламентаризм як засіб функціонування представницької демократії**

Конституція України закріпила принцип народовладдя. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи народного представництва. Безпосередня участь громадян в управлінні державою полягає передусім у волевиявленні через вибори та референдум. Більш складна форма участі громадян у справах держави полягає у делегуванні громадянами своїх прав і можливостей представникам-парламентарям.

Дослідженню проблем парламентаризму належить одне з чільних місць в тематичній науковій літературі правничого та політологічного характеру. Вважається, що знайдена оптимальна формула трактування характеру й функціональних припадків діяльності парламентів. Пригадаємо загальновідоме й водночас загальноживине твердження: "Парламент – загальнонародна пред-

ставницька установа держави, яка здійснює законодавчі функції, виборний вищий законодавчий орган" (В. Халілов) [1]. Або так: "Сучасний парламент – це загальнодержавний представницький орган, головна функція якого в системі розподілу влад полягає у здійсненні законодавчої влади" (М. Работяжев) [2].

Все вірно. Під такими твердженнями може підписатися будь-який дослідник проблеми. У них відображені ключові парламентські характеристики: "вибори", "представництво", "заколотворчість". Витримана й логічна та хронологічна послідовність. Спочатку народ делегує своїх представників до парламенту, а вже потім депутати шляхом узгодження різних точок зору, внутрішньопарламентської боротьби та компромісів перетворюють загальнонародну волю в закон.

Все ж, на наш погляд, акцентування уваги на заколотворчості як основній парламентській функції певною мірою затушовує сутність народного представництва – і як основи формування парламентів, і як принципу його діяльності, і, нарешті, як найважливішого прояву функціонування сучасної системи представницької демократії.

Народне представництво розглядається як "участь народу в здійсненні влади через обраних ним представників, які здійснюють державні або суспільні функції і мають назву органів народного представництва, або органів народного самоврядування" [3]. В основі представницької демократії знаходиться принцип, згідно з яким громадяни реалізують свій суверенітет переважно засобом виборів представників, покликаних уособлювати інтереси мас, приймати від їх імені закони та віддавати розпорядження. Опосередкована участь громадян у прийнятті політичних рішень є одним з найважливіших критеріїв народного представництва. Адже народний суверенітет не вказує на обов'язковість прийняття політичних рішень безпосередньо народом, наприклад, на референдумі. Він лише вказує на те, що всі носії державної відповідальності отримали право на здійснення владних функцій завдяки підтримці народу – безпосередньо шляхом виборів (наприклад, депутати парламенту), або побічно через обраних народом представників (наприклад, сформований парламентською більшістю уряд, або призначено ним державні чиновники). За такої формули політична влада переміщується з інститутів безпосередньої демократії до органів представництва. Саме звідси виходить принцип легітимності, тобто визнання народом того факту, що влада є правомочною і справедливою. Інший критерій народного представництва – наявність цивілізованого суспільства (передусім, розвинутої демократії і громадянського суспільства).

Іпозити вживається і термін "напівпредставницька демократія", який відображає наявність паралельного існування нарівні з представницькою системою ще й таких інститутів, які покликані забезпечувати безпосередню участь народу у управлінні [4]. Вони існують у виді цюлохень щодо прийняття законів шляхом референдуму та народної законодавчої ініціативи, зафіксованих у правових системах деяких країн. З формальної точки зору модель "напівпредставництва" якнайповніше втілювалася в радянській моделі влади.

Наприклад згідно Конституції СРСР від 1977 р. правом участі в державних справах наділялися профспілки, комсомол, трудові колективи, кооперативи тощо [5]. Такі конституційні положення мали свідчити про максимальне наближення народу до влади, проте в реальному житті радянське “найвпредставитивіше” скоріше розводило, аніж поєднувало народ і органи державної влади.

Представництво є фундаментом парламентаризму. До недавніх часів вважалося аксіомою, що сенс організації новітніх представницьких законодавчих установ (парламентів) полягає передусім у заміні собою безпосередньої влади народу, яка фізично неможлива в сучасних умовах. З недавніх пір поширюється точка зору, що сучасний ступінь розвиненості політичних комунікацій надає кожному окремому громадянину безпрецедентні умови для доступу до інформації й засобів вираження індивідуальної політичної волі, а це, у свою чергу, “на технічному рівні робить можливим перехід від представницьких форм демократії до прямої, причому, в будь-якому розмірі, аж до світового” (Л. Бадж, С. Піпозова) [6]. Проте, на наш погляд, такі зауваження відображають тенденцію розвитку технологічного суспільства і накреслюють далекую перспективу, й не можуть вважатися конкретною програмою для перевладштування політичних інститутів навіть у найбільш цивілізованих країнах.

Визначальним завданням законодавчої гілки влади є синтез існуючої в суспільстві множини інтересів в єдину державну волю, прийнятну для більшості народу. При цьому на рівні теоретичних узагальнень не ставиться під сумнів положення про те, що сувереном (повним носієм), єдиним джерелом влади є народ, а представницький орган виконує лише консолідуючі та розпорядчі функції народовладдя. По суті, за справедливим зауваженням французьких політологів, “проблема полягає не у виборі між представницькою і безпосередньою демократією, а у з’ясуванні обсягу безпосередньої демократії (А. Демішель, Ф. Демішель, М. Піксмаль)” [7]. Проте, у деяких країнах парламенти перебирають на себе якнайширші повноваження, зокрема, право приймати рішення з будь-яких питань, і по суті присвоюють певну частку народного суверенітету (більшість країн англосаксонського права). Такий елемент системи представницької влади знайшов втілення в концепціях “парламентського суверенітету”, або “верховенства парламенту” [9]. Але і в даному випадку “суверенітет” чи “верховенство” не мають абсолютного характеру. Наприклад, в Англії, яка може вважатися класичною країною названого типу, в певних сферах над повноважними парламенту домінує влада корони.

У деяких країнах шляхом виборів формується ще один видний орган влади – інститут глави держави. Звідси випливає питання щодо визначення кількості суб’єктів народного представництва, а саме – чи може посада всенародно обраного президента також вважатися представницькою. В науковій літературі немає якості однозначної відповіді на це питання. Проте, дискусія, яка актуалізована характером сучасної політичної структури України і Росії, дозволяє глибше зрозуміти його сутність. Вихідним може вважатися положення, що обидва органи (у даному випадку, Верховна Рада України і Президи-

дент України) “обираються голосуванням і в цьому розумінні у рівній мірі є представниками народу” (М. Цвік) [10]. Однак, хоча словосполучення “представник народу” і “представницький орган” й характеризують споріднені явища, але вони не можуть вважатися тотожними. Адже “якість представництва може мати лише колегіальний орган” (Е. Колкочин) [11]. Лише за умови колегіальності можливе представництво інтересів різних класів, груп населення. Один людина не може бути виразником інтересів різних, а інколи й протилежних інтересів, а тому представницький орган має бути колективним. Відтак, “за будь-яких умов лише парламент може бути названий органом народного представництва” (В. Шаповал) [12]. Ця риса представницької природи парламентів визначає також особливості порядку, за якими вони приймають офіційні рішення, дискусії, полемік, компромісів. Окрім того, парламенти, на відміну від деяких інших виборчих органів (наприклад, Установчих зборів), працюють на постійній основі. Це дозволяє їм представляти інтереси виборців не спіздочно, а впродовж тривалого часу.

Концепція національного (народного) представництва складалася впродовж XVII – XIX ст. і становить сукупність наступних принципів: 1) національне (народне) представництво встановлюється Основним Законом країни; 2) нація (народ) як носій суверенітету вповноважує парламент здійснювати від його імені законодавчу владу (а не суверенітет); 3) для найбільш ефективного функціонування законодавчої влади нація (народ) обирає до парламенту своїх представників – депутатів, сенаторів, представників (парламентарів); 4) парламентар є представником усієї нації, а не лише тих, хто його обрав, а тому він не залежить від своїх виборців і не може бути ними відкликаний; 5) робота парламенту характеризується особливими організаційними формами діяльності, а його рішення мають визначальний для життєдіяльності держави характер (Б. Страпуц, В. Лазарев) [13].

Народне представництво проявляє всі прояви парламентаризму – як структурні, так і функціональні. Передусім це стосується системи виборів, яка є одним з найважливіших інструментів примати народоладдя. Ефективність виборчої системи прямим чином визначається її здатністю здійснювати функцію якнайточнішого репрезентування в парламенті волі та інтересів у тому якісному і кількісному співвідношенні, у якому вони існують у суспільстві. Цій меті слугує й обрання тієї чи іншої виборчої системи: мажоритарної, пропорційної, змішаної чи їх численних різновидів. Прихильники кожної з виборчих систем переконані в її найбільшій ефективності. Очевидно, що у даному випадку будь-які аргументи не можуть вважатися абсолютно безпомилковими. Можемо стверджувати, що єдино цільної й самої ефективною виборчої системи просто не існує, адже вона має ґрунтуватися не лише на теоретичних вирах, а й на досвіді державотворення кожної країни, характері та розвиненості партійно-політичної структури, політичній культурі народу тощо. Сума притаманних тій чи іншій країні політичних цінностей може скласти основу для впровадження будь-якої виборчої системи.

Схожими є й підходи до особливостей побудови парламентів, зокрема,

щодо доцільності (чи недоцільності) бікамералізму. Яка ж структура – монокамеральна чи бікамеральна – є більш ефективною під кутом зору народного представництва й реалізації народної волі (мова йде про країни з унітарним устроєм, адже федеративний устрій є основним і самодостатнім аргументом на користь двопалатності)? Обом наведеним моделям притаманні як позитивні якості, так і недоліки. Проте теоретики парламентаризму, як правило, впевнені у повних перевагах однієї моделі. Причому, кожна сторона знову ж таки апелює до принципу народного представництва. Прислухаємося до двох протилежних точок зору. Перша: “Розвинена нація спонукає необхідність декількох рівнів представництва. Вони мають відображати й враховувати всі відтінки думок та запитів народу” (М. Прело) [14]. Наступна: друга палата є або представницькою – в цьому разі вона не що інше, як дублює першої палати, або вона не представляє народ у цілому – в такому разі вона не повинна мати місця у справді демократичному парламенті (С. Крікс, Л. Кривенко, А. Міцлін) [15]. Прихильники кожної з моделей переконані і у своїй правоті. Але, як і у випадку з системою виборів, тут не може існувати якоїсь єдиної формули.

Отримуючи на виборах “представницький мандат”, депутати мають виражати суспільні інтереси, перетворюючи їх в закон. Це об’єктивно вимагає від парламентарів діяти у напрям пріоритетності загальних інтересів. У цьому ракурсі слід підкреслити взаємозв’язок представницької природи парламенту і статусу народних депутатів. У парламенті народні обранці представляють не лише власні виборчі округи, а й увесь народ, націю. А тому імперативний мандат принципово несумісний з демократичним улаштуванням держави, що ґрунтується на засадах національного політичного представництва. Такий мандат окремого парламентаря прямо суперечить представницькій природі парламенту, адже він затулює загальнонаціональний інтерес інтересами певної групи виборців. Нова Конституція України принципово вирішила це питання, закріпивши інститут представницького мандата народного депутата. Якщо вже і сьогодні вести мову про імперативний мандат, то є підстави розглянути питання про “імперативний партійний мандат”, що було б справедливим з огляду на зроблений громадянами при голосуванні вибір на користь тієї чи іншої партії й унеможливило процес партійно-фракційних міграцій у Верховній Раді.

До найважливіших інституціональних факторів, покликаних гармонізувати політичне представництво, слід також віднести політичні партії. Адже їх головне завдання полягає в тому, “щоб групувати, викристалізувати різномірні конфліктуючі інтереси громадянського суспільства і, доносячи їх до владних структур, трансформувати у відповідний політичний курс у системі законодавчої та виконавчої влади” [16]. Найбільш популярні партії формують парламентську більшість і несуть пряму відповідальність за діяльність представницького органу. Опозиційні ж партії мають врахувати причини програшу й працювати над вдосконаленням політичної платформи. Необхідно враховувати, що інститут політичних партій не позбавлений і деяких недоліків:

бюрократизації апарату, певного ущемлення демократичних принципів внаслідок неможливості абсолютно адекватного представництва інтересів виборців тощо. Але цей негатив є невід'ємним супутником системи демократичного представництва. Ефективна боротьба з таким "негативом" і його ліквідація обов'язково приведе до викорінення як множини політичних партій, так і усєї системи політичного представництва. Прислухасмося до аргументів одного з піонерів сучасної партології М. Дроверже: "Безпартійний режим обов'язково буде режимом консервативним. Він відповідає цензовому виборчому праву й знаменує тенденцію ущемлення загального виборчого права шляхом нав'язування пароду керівників, які не виходять з народу, він знаходиться ще далі від демократії, аніж багатопартійний режим" [17].

Значне місце в системі взаємодії громадянського суспільства й держави відводиться багатьом іншим інститутам, які забезпечують функціональне представництво й мають пряму причетність до парламентаризму (першочергово ~ до виборчого процесу): різного роду політичним клубам, асоціаціям, громадським ініціативам і комітетам тощо.

Названі аргументи підкреслюють значущість здійснення парламентом представницької функції. Адже перед тим, як вести будь-яку парламентську діяльність, парламентар має вибороти представницький мандат. Та й у ході виконання всіх головних парламентських функцій він паралельно здійснює функцію представництва народних інтересів.

*Але в політичній системі України цей принцип ще не знайшов адекватного забезпечення – як на конституційному рівні, так і в практиці функціонування політичних інститутів. Відтак справедливим є пропозиція, що «слід забезпечити здійснення на належному рівні представницьких функцій українського парламенту як єдиного органу загальнонародного представництва в державі, через який забезпечується верховенство влади народу, і на цій базі створити юридичний механізм реалізації всіх інших основних конституційних функцій парламенту...» (В. Опришко) [18]. Пригадаємо, чинна норма ст. 52 Конституції зазначає, що Верховна Рада України є лише "єдиним органом законодавчої влади в Україні". А положення про те, що вона є одночасно єдиним представницьким органом Українського народу, в Конституції відсутні.*

На необхідність конституційного закріплення цього положення вказує і світовий досвід, зокрема, більшої тих країн, які утворилися внаслідок розпаду СРСР.

Світовий досвід доводить, що дійсне представництво загальних інтересів має ґрунтуватися на розвиненій партійній системі. Проте, політичні партії сучасної України ще не досягли того рівня, який мав свідчити про те, то вони стрияють якнайточнішому репрезентуванню політизованих запитів громадян. Немає сумнівів у тому, що розвинена партійна система не може бути сформована водночас, без належної політичної структуризації суспільства, досвіду взаємовідносин політичних партій з іншими складовими політичної системи, нарешті, ефективної правової бази. Відомо ж, що "партійне будів-

ництво у постсоціалістичному суспільстві випереджає трансформацію його соціальної структури” (А.Кулик) [19]. Однак, не слід і сидіти склавши руки. Зокрема, щодо вдосконалення правової бази. На папу думку, конституційне положення, що “політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах” (ч. 2 ст. 36 Конституції) слід доповнити наступним: “Вони сприяють здійсненню представницької демократії і є основним органом політичної соціалізації громадян”. У такому разі знімалася б лівови частка питань щодо недоліків пропорційної виборчої системи, а політичні партії отримали б чи не найголовніший імпульс для власного розвитку.

Наведені вище факти свідчать про те, що принцип народного представництва є первинним і визначальним принципом організації та функціонування парламентів. Важко не погодитися з наступною точкою зору: “Парламент як єдиний загальнонаціональний виборний колективний орган виявляє свою визначальну властивість – представництво. Для цього це є спосіб свого формування як органу державної влади, і спосіб діяльності, й імператив функціонування” (А. Георгіца) [20]. А повноцінна діяльність парламентів є достатнім аргументом для наступного твердження: “Точніше було б говорити не представницька, а парламентська демократія” (І. Степанов) [21]! Водночас парламенти здійснюють функцію “волеутворення, тобто активного впливу на населення шляхом відкритого викладення аргументів, що стосуються прийнятих рішень.” (Е. Хюбнер) [22]. Такий вплив парламентів на громадську думку є свідченням зворотного зв’язку між представницькою і безпосередньою демократіями. Парламентська демократія не лише формується на основі волевиявлення народу, а й веде роботу, спрямовану на популяризацію серед громадян певної політичної доктрини чи програми.

З урахуванням значущості принципу народного представництва, розуміння тієї ролі, яку він відіграє у функціонуванні представницької демократії і політичної системи в цілому, слід з’ясувати й сутність поняття “парламент”. Очевидно, оптимальним є таке формулювання: “Сучасний парламент – це вищий орган народного представництва, який виражає суверенну волю народу, викликає і регулювати найважливіші суспільні відносини головним чином шляхом прийняття законів, утворює повністю або частково деякі вищі органи держави, здійснює контроль за діяльністю вищих органів виконавчої влади й вищих посадових осіб” (В. Чиржин) [23]. Вплив прийнятним є й таке тлумачення: «Парламент – найвищий орган влади, котрий обирається населенням ..., призначення якого – виражати суверенну волю народу, регулювати найважливіші суспільні відносини шляхом прийняття закону та здійснювати контроль за діяльністю органів виконавчої влади і найвищих посадових осіб” (Л. Кривенко) [24].

#### Список літератури:

1. Халипов В.Ф. Власть. Крайологический словарь. – М., 1997. – С. 252. 2. Политическая энциклопедия: В 2т. – Т.2: Н-Я / Рук. проекта Г.Ю. Семенов. – М. – С. 111. 3. Цвік М.В. Форми безпосередньої демократії // Конституційне право України / За ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка,

Ю.М. Тодвон. – К., 1999. – С. 149. 4. Конституційне право: Учебник / Под ред. проф. В.В. Лазарева. – М., 1998. – С. 225. 5. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических республик. Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 года. – М., 1978. – Ст. 7, 8. 6. Vidage I. Direct Democracy: Setting Appropriate Terms of Debate // Prospects of Democracy. Cornwall, 1993. P. 155; Пшчцова С.Н. Демократия и политический рынок в сравнительной перспективе // Полис. – 2000. – №2. – С. 42. 7. Демьшель А., Демоншель Ф., Пшкемаль М. Институты и власть во Франции. – М. – С. 13. 8. Там само. – С. 46. 9. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – М., 1999. – С. 270. 10. Паік М.В. Взаємодія законодавчої, виконавчої гілок влади та референдуму в системі народовладдя // Вісник Академії правових наук України. – 1995. – № 3. – С. 31. 11. Колодзин Е.Н. Конституционное (государственное) право России: Курс лекцій. – М., 1999. – С. 245. 12. Павлов В.М. Парламент як орган народного представництва // Вісн. – 1999. – № 5. – С. 5. 13. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для юридических вузов и факультетов: В 4-х т. / Рук. авт. колл. Б.А. Страпун. Т. 1-2: Общая часть. – М., 1996. – С. 166. 14. Конституционное право: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. С. 231. 15. Прело М. Конституционное право Франции. – М. 1957. – С. 464. 16. Митин А.А. Конституционное (государственное) право Франции. – М., 1996. – С. 188; Кривенко Л. Украинский парламент: действителен ли его однопалатность? // Вісн. – 1999. – № 9. – С. 6. 17. Гаджиев К.С. Введение в политическую науку / 2-е изд., перераб. и доп. – М., 1997. – С. 14. 18. Политическая социология Морриса Дюверже [фрагменты из работ] // Социально – политические науки. – 1990. – № 12. – С. 86. 19. Опришко В.Ф. Проблемы парламентского реформирования как складовой державно-правовой реформы в Украине // Парламентська реформа: теорія та практика. – К., 2001. – Вып. 6. С. 52. 20. Куліш А. Постпарламентские партии в политическом процессе: методология исследования // Мировая экономика и международные отношения. – 1994. – № 2. – С.32. 21. Георгина А.З. Сущность парламентаризма: проблемы теории и практики. – Челябинск, 1998. – С. 358. 22. Степанов И.М. Формула народовластия: основания конституционной реформы // Конституционный строй России. – М., 1996. – Вып 3. – С.6. 23. Hubner E. Parlamentarismus und Regierungssysteme – Definition und Abgrenzung // Informationen zur rechtlichen Bildung. [München]. – 1990. – № 2 (227). – S. 36. 24. Чиркин В.Е. Государствоведение. – М., 1999. – С. 270-271. 25. Кривенко Л. Законодачи влада в системі державної влади // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 1. – С. 58.

*Надійшла до редакції 18.11.2001 р.*

*С.І. Чорночечина, канд. юрид. наук  
Запорізький юридичний ін-т МВС України*

## **Право на свободу та особисту недоторканність фізичних осіб в Україні: проблеми здійснення та захисту**

Право на свободу та особисту недоторканність, як одне з найголовніших прав людини, поряд з іншими особистими немайновими правами закріплюється Конституцією України. Стаття 29 визначає його як неможливість обмеження свободи людини шляхом незаконного затримання, арешту чи взяття під варту. Цим самим продовжується традиція радянських конституцій, які закріплювали лише право фізичної особи на свободу та особисту недоторканність у випадках її затримання чи взяття під варту, зовсім не звертаючи увагу на інші випадки порушення даного особистого немайнового права [1].

На нашу думку, таке становище не в повній мірі відповідає нормам міжнародно-правових актів з питань свободи та особистої недоторканності. Відповідно до Загальної декларації прав людини право на свободу та особисту недо-