

УДК 340

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.06>

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ОСМИСЛЕННЯ РОЛІ ПАРЛАМЕНТАРІЯ В СУСПІЛЬСТВІ

Костицька Ірина Олександрівна,
кандидат юридичних наук, старший
науковий співробітник,
заступник завідувача відділу
(Інститут законодавства Верховної Ради
України, м. Київ, Україна)

Стаття присвячена дослідженню ролі парламентарія в суспільстві та функціонуванні органів влади. Автор звертає увагу на те, що в сучасних умовах парламентське представництво як складна система правовідносин між народом і його обранцями передбачає наявність зворотного зв'язку між обома вказаними суб'єктами, який є основою легітимності парламенту і влади загалом, неодмінно включає наявність механізму юридичної відповідальності за неналежну реалізацію парламентаріями покладених на них повноважень у сфері народного представництва. На думку автора, таке твердження якраз і потребує з'ясування ролі народного депутата в суспільстві, що дає можливість відповісти на питання про призначення і роль парламентаризму взагалі. Адже характерною ознакою цих представницьких відносин якраз є ключова роль, яка надається парламентарієві як суб'єктові формування, вираження та втілення волі народу в діяльності законодавчого органу влади, здійснення функцій та повноважень якого має бути підпорядковане реалізації взаємопов'язаних вимог представництва та відповідальності, що мають чітко окреслений правовий характер. Інститут парламентарія викристалізувався в рамках саме такої парадигми розвитку суспільства і держави та став основою формування різних моделей парламентаризму та сучасного концепту відповідального представницького правління, вказує на те, що в державі сформована така система державно-політичних відносин владарювання, у якій ключове місце посідає інститут демократично обраного парламенту, що має представницький характер, втілює і реалізує у своїй діяльності представництво інтересів усього народу, підпорядковується вимогам верховенства права, а члени цього представницького органу несуть як політичну, так і юридичну відповідальність за результати своєї діяльності перед народом, який делегував їм свою волю. Тому утвердження сучасної моделі парламентарія було зумовлено декількома ключовими тенденціями конституційно-правового розвитку, які розглядаються у статті. У роботі також розкривається питання легітимації парламенту і парламентаріїв, аналізуються причини дисфункції парламентів і парламентаріїв, акцентується увага на ознаках європейської моделі парламентарія, звертається увага на важливість врахування в таких розвідках історичного, порівняльно-правового, аксіологічного підходів.

Ключові слова: народне представництво, парламент, парламентарій, підходи до вивчення ролі парламентарія в суспільстві, ознаки формування відповідального народного представництва.

MODERN APPROACHES TO UNDERSTANDING THE ROLE OF PARLIAMENTARIANS IN SOCIETY

Kostytska Iryna Oleksandrivna,
Candidate of Law Sciences,
Senior Researcher,
Deputy Head of the Department
(Institute of Legislation
of the Verkhovna Rada of Ukraine,
Kyiv, Ukraine)

The article focuses on the research of the role of a parliamentarian in society and operation of the authorities. The author draws attention to the fact that parliamentary representation as a complex system of legal relations between the people and their elected representatives provides for feedback between the two entities in modern conditions, that is the basis for legitimacy of parliament and authority as a whole, it necessarily includes a mechanism of legal liability for improper implementation of their powers by parliamentarians in the field of popular representation. According to the author, such a statement requests to clarify the role of a People's Deputy in society offering the opportunity to respond to questions regarding the purpose and role of parliamentarism in general. After all, a characteristic feature of these representative relations is the key role given to a parliamentarian as an actor forming, expressing and implementing the will of the people in operation of the legislature, which execution of functions and powers should be subjected to the fulfillment of interrelated requirements and responsibilities of their representation that has clearly defined legal nature. The institution of parliamentarian has crystallized within the framework of such a paradigm of the state and society and become the basis for the development of various models of parliamentarism and the modern concept of responsible representative government. It indicates that the state has formed a system of state and political relationships of government, where the institution of a democratically elected parliament occupies a key place that possesses a representative nature, embodies and implements the interests of the whole people in its activities, complies with the requirements of the supremacy of law and members of the representative body bear both political and legal responsibility for their performance to the people having delegated their will. Therefore, approval of the modern model of a parliamentarian was due to several key trends in constitutional and legal development discussed in the article. The paper also reveals the legitimacy of parliament and parliamentarians, analyzes the causes of incapacity of parliaments and parliamentarians, focuses on the features of the European model of a parliamentarian, and draws attention to the importance of considering historical, comparative and legal, axiological approaches in such scientific explorations.

Key words: popular (People's) representation, parliament, parliamentarian, approaches to studying role of parliamentarian in society, formation features of responsible popular representation.

Інститут парламентаризму слушно називають однією з основних ознак сучасного життя. Парламент і народні депутати України сьогодні уособлюють і персоналізують уявлення і прагнення людей до справедливої організації влади. За такого підходу отримуємо ситуацію, коли вже не парламент «конструює» (продукує) парламентарія, а, навпаки, саме парламентарій виступає першоосновою для конструювання та розвитку парламенту і парламентаризму взагалі, є первинним та висхідним елементом інституціалізації та функціонування парламенту й парламентаризму, а значить,

і демократії в суспільстві та державі. Як зауважується в цьому зв'язку в юридичній літературі, «у співвідношенні депутатів, депутатського корпусу та відповідних представницьких органів влади первинною ланкою виступають депутати, депутатський корпус. Представницький орган влади в частині забезпечення представництва громадян (населення, народу) – форма об'єднання на рівних депутатів, які складають його. Для інших органів публічної влади це, як правило, не характерно».

У цьому сенсі закономірним та виправданим є узалежнення легітимації парламенту від легітимації парламентаріїв. Зокрема, в юридичній літературі виокремлюється п'ять умов такої легітимності: додержання установлених законодавством вимог, що пред'являються до обрання депутатів парламенту; раціональний вплив народу на депутатів, зобов'язаних діяти в його інтересах; наявність у депутатів авторитету в суспільстві; додержання часом рамок повноважень інститутів представницької демократії; додержання парламентаріями зобов'язань діяти в рамках закону та їхньої відповідальності перед народом [1]. Фактично зазначені п'ять умов у сукупності дають змогу твердити про наявність легітимації ролі парламентаріїв, сама ж легітимація (як процес) лише частково піддана юридіфікації.

Першопочаткова легітимація парламентаріїв указує на те, що інвеститура парламенту як виборчого органу державної влади не має прямого характеру, не відбувається внаслідок виборів автоматично. Унаслідок виборів обираються парламентарії, які, будучи легітимовані народною довірою, самі формують власне парламент. На наш погляд, така залежність легітимації парламенту від легітимації парламентаріїв слугує додатковим аргументом на користь спростування тези про абсолютність суверенітету парламенту як наслідку народного волевиявлення.

За такого підходу сам парламент виявляється наділеним власне парламентською «якістю» лише за умов, коли до його складу входять особи, які: обираються безпосередньо виборчим корпусом країни відповідно до демократично встановлених правил і процедур; мають працювати в парламенті на постійній основі, відповідно до ustalених у світовій парламентській практиці традицій, стилю, форм і методів парламентської діяльності; володіти певним соціальним статусом та повноваженнями тощо [2]. Лише за сукупності таких ознак парламент вважається таким, що відповідає соціальній і правовій сутності парламенту як складової частини парламентаризму.

Означені тлумачення мають передусім спиратися на уявлення про те, що державна влада, а законодавча і поготів, не здійснюється поза певним людським «субстратом». Навпаки, саме вона істотною мірою персоналізується та набуває виразних публічних форм і проявів завдяки надзвичайно високому ступеню публічності в діяльності самого парламентарія як центральної фігури в системі парламентаризму. Доречно сказати, що законодавча влада взагалі матеріалізується саме в діяльності парламентаріїв, які персоналізують діяльність парламенту загалом.

Компліментарними до вищенаведених концептуальних побудов, пов'язаних із науковим осмисленням ролі та місця парламентарія в сучасному суспільстві й державі, варто визнати історико-правові й аксіологічні (цінісно зорієнтовані) концепти, що так чи інакше мають враховуватися сучасними дослідниками з метою верифікації наукових результатів, отриманих у зв'язку з дослідженнями інституту парламентарія.

Так, зазвичай ґрунтовне історико-правове тлумачення ролі парламентарія є неодмінною складовою частиною праць, присвячених парламентаризму [3]. Відповідні дослідження спираються, зокрема, на гіпотезу (та її наступне доведення) щодо неоднорідності та мінливості ролі та значення парламентарія в суспільстві та в державі. Така змінюваність, своєю чергою, зумовлюється історико-правовими змінами у статусі й обсягові компетенції парламентів, зміні їхньої історичної ролі в суспільстві

та в державі, наявністю парламентських традицій та/або їх розривами. Відповідно до таких змін у науковій літературі виокремлюються етапи існування протопарламентаризму, станово-представницького та буржуазного парламентаризму, а також сучасного парламентаризму [4]. За такою класифікацією вдається уникнути спрощених підходів до сучасного стану статусу парламентарія, а також уникнути й поверхових аналогій із минулими інваріантами такого статусу тощо.

Водночас у сучасній науковій літературі прийнято, зокрема, виділяти й три ключові моделі сучасного парламенту, які співіснують у сучасних державах: суверенного парламенту, класичного парламенту й раціоналізованого парламенту [5]. З урахуванням такої диференціації етапів розвитку та моделей парламентаризму можна розглядати й функціональні трансформації ролі та місця парламентарія в системі державної влади, у суспільному і політичному житті країни тощо. Так, останнім часом, у результаті конституційних реформ у багатьох сучасних країнах утвердився образ парламентарія, який обстоює інтереси свого округу та народу, а не лише партії [6]. Безумовно, утвердженню сучасної моделі парламентарія посприяло декілька ключових тенденцій конституційно-правового та парламентського розвитку.

Щонайперше варто згадати поступове (тривале в часі, що розтягнулося до кінця ХХ ст.) перетворення депутатів законодавчих органів на носіїв законодавчої влади, яка здійснюється на постійній та професійній основі. Другим чинником стало підвищення статусу законів у правовій системі держави, їхнє утвердження в ролі основного джерела права та пов'язування законів саме з волею законодавців. Третя обставина, що об'єктивно чимало прислужилася підвищенню ролі парламентаріїв в у суспільстві та в державі, стала інституціалізація порядку їх рекрутування до складу парламенту шляхом вільних і періодичних виборів.

Наступна вагома обставина, про яку варто згадати, це опосередкування волевиявлення виборців політичними партіями, які стали основним джерелом рекрутування парламентаріїв у сучасних парламентах (принаймні з початку ХХ ст.). П'яте – це перетворення самого парламенту на постійно діючий орган влади зі структурованою внутрішньою організацією.

Нарешті, надзвичайно важливим стало й інституційне забезпечення підвищення ролі та місця парламентаріїв через фіксацію їхнього правового статусу та, зокрема, ключових параметрів конституційно-правового статусу, що нормативно позначили особливості їхньої юридичної відповідальності та межі їхньої безвідповідальності.

Водночас порівняльно-правовий аналіз ролі та місця парламентарія в суспільстві та в державі дозволяє зробити висновок про суттєву динаміку цього явища навіть у межах новітнього етапу його розвитку. Така динаміка пов'язується, зокрема, із поступовим розширенням виборчих начал у функціонуванні парламентського корпусу депутатів, урізноманітненням представницької функції парламентаріїв, що пов'язано з розвитком виборчих систем і партійних впливів на інститут парламентарія як у парламенті, так і поза ним, розширенням і зміцненням контрольної функції в діяльності парламентарія, більш детальною регламентацією об'єднань парламентаріїв у парламенті, зміцненням гарантій парламентської діяльності депутатів та поступові трансформації інституту депутатського імунітету – від абсолютного до обмеженого. Такі трансформації ролі та значення парламентарія в суспільстві не можуть не спричинити і суттєвих змін в умовах, специфіці та наслідках застосування до парламентаріїв заходів юридичної відповідальності. Сама модель такої відповідальності зазнає змістовного збагачення завдяки включенню до змісту відповідних конституційно-правових актів значно більшої кількості норм, набуває ознак суттєвої процесуалізації, простежується тенденція юридифікації багатьох

етичних (дисциплінарних) санкцій у сфері здійснення депутатської діяльності в парламенті тощо.

Наслідком еволюції європейської моделі парламентаризму стало закріплення й розвиток низки властивостей, притаманних інституту парламентарія, що набувають конститутивного значення загалом для інституту парламентаризму. Зокрема, це: 1) вільні й альтернативні вибори, у результаті яких парламентарій наділяється публічною владою; 2) періодична змінність депутатів парламенту; 3) вільне виконання ними функцій представництва та відповідний захист для його гарантування (зокрема, за допомогою парламентських імунітетів); 4) репрезентативність парламенту, що забезпечується відповідною його структурою, до якої належать парламентарії, обрані за виборчими системами, що гарантують різні «зрізи» представництва. Дотримання цих вимог, з одного боку, забезпечує належне виконання законодавчої функції в конституційній державі парламентського типу, із другого – гарантує внутрішню обмеженість конституційної системи правління [7].

Означені трансформації простежуються на прикладах конституційно-правового розвитку багатьох країн, зокрема європейських і пострадянських, і так чи інакше позначаються на розвиткові країн незахідних цивілізацій, які, однак, перебувають під відчутним впливом західних конституційно-правових змін [8]. Отже, ці зміни набувають властивості інтернаціональних і поступово закріплюються на нормативному рівні та у відповідних парламентських практиках.

Останнім часом, як наголошується в науковій літературі, народне представництво набуло наднаціонального політико-правового значення, зумовило появу й поширення його наддержавних форм, що перетворилися в сучасному світі на необхідну умову співробітництва держав одна з одною [9]. Стрімка динаміка і зростання ролі та значення парламентарія в суспільстві та в державі значною мірою зумовлюються появою нових наддержавних форм парламентського устрою (Європейський парламент та інші подібні інституції), суттєвою уніфікацією парламентських практик (що яскраво позначається в уніфікації парламентських процедур) і відповідних вимог щодо належної організації та здійснення діяльності парламентарія. Така роль дедалі більше набуває не так внутрішньодержавного, як інтернаціонального (міжнародного, міждержавного) виміру, що, своєю чергою, слугує забезпеченню повсюдності парламентаризму як загальноцивілізаційного феномену, властивого всім країнам та їхнім національним конституційно-правовим традиціям [10].

Важливим для адекватного осмислення ролі та місця парламентарія в суспільстві є аксіологічний підхід, що досі здебільшого застосовується «для визначення ціннісних характеристик основних закономірностей виборчого процесу та функціонування парламенту» [11]. На наш погляд, зазначений підхід цілком придатний і для аналізу ролі та місця парламентарія в суспільстві та в державі. Адже сама функціональна наповненість інституту парламентарія та детальність його юридифікації на конституційному і законодавчому рівнях функціонування системи права різних країн засвідчує неспростовну й вагому позитивну соціальну роль цього інституту, що відображається в його функціональній специфіці.

Своєю чергою, позитивізація цієї ролі частко проявляється в закріпленні правом досить широкого каталогу повноважень парламентаріїв, у фіксації багатьох форм і методів здійснення депутатських повноважень, у наділенні парламентаріїв багатьох країн парламентським імунітетом, що має переважно публічно-правовий характер і позначає усвідомлення суспільством необхідності підвищеного юридичного захисту носіїв законодавчої влади як виразників інтересів суспільства і нації в парламенті від переслідувань, що можуть мати політично мотивований характер.

В області соціально-політичних явищ, як відомо, головним і визначальним чинником є їхня суспільна природа, і в цьому сенсі їхня соціальна цінність [12]. Отже, проєктуючись через ціннісні сенси гуманістичних демократичних ідей, у рамках загальнокультурного соціального проєкту глобального демократичного соціуму, діяльність парламентарія відображається в його комунікативних практиках, інституційних та позаінституційних сегментах парламентаризму [13].

Безумовно, соціальна і правова цінність інституту парламентарія може бути осмислена лише в рамках всієї системи суспільних відносин, у зв'язку з їхньою природою і призначенням, з тими конкретними функціями, які виконує представницька система в житті суспільства, а також у контексті панівних конституційних цінностей, провідними з-поміж яких нині визнані людська гідність, свобода людини, гарантованість її прав, верховенство права, демократія, обмеженість державної влади правами людини тощо [7].

Так, наприклад, на думку відомого дослідника парламентаризму В. Савельєва, особлива цінність представництва і для панівної еліти, і для суспільства загалом полягає в тому, що вона дозволяє постійно і досить ефективно вести регулювання таких політико-управлінських дихотомій: централізація – децентралізація влади; стійкість – мінливість або наступність – реформи; інтереси панівних кіл – інтереси суспільства загалом; дозування компромісів – насильства в міжкласових відносинах; розмаїття – уніфікація суспільства; соціальні – військові пріоритети тощо; представницька система, суміщуючи в собі суперечливі компоненти, завдяки цьому здатна вирішувати і суперечливі проблеми, які вимагають виявлення і врахування неоднорідності соціальних інтересів і політичного розмежування суспільства, підтримання їхньої стабільної рівноваги в рамках невідворотних історичних змін, а тому перевагами системи представництва можна вважати такі, як високий ступінь пристосованості; розвиненість функції зворотного зв'язку і потенціалу з уловлювання настроїв електорату; наявність важелів запобігання надмірному посиленню особистої влади окремих державних діячів тощо [14].

Зазначимо, що в разі відповідності діяльності парламентаріїв приписам конституційного законодавства реальні парламентські практики мають оцінюватися, безумовно, позитивно. Проте далеко не в усьому політична практика демонструє таку відповідність. У випадках несформованого, деструктивного або дисфункціонального стану парламентаризму часто помітні спотворення та перекручення ролі та місця парламентаріїв у суспільстві та в державі. Такі деформації об'єктивно зумовлені нетривалістю парламентських традицій, відсутністю стабільності законодавства, проявами номінального парламентаризму, розходженнями поточної політичної практики з нормативними її формами. За таких умов парламентарії можуть відігравати деструктивну роль, сприяючи утворенню своєї «касти недоторканих», протиставляючи свої корпоративні інтереси загальносуспільним, перетворюючи політичне представництво на імітаційне (фіктивне) тощо.

Як свідчить аналіз парламентських практик у багатьох країнах в останні десятиліття, навіть у країнах зі сталими парламентськими та конституційними традиціями, на жаль, часом спостерігаються відповідні дисфункції. Отже, утвердження ролі та місця парламентарія в сучасних моделях парламентаризму не є вільним від істотних функціональних деформацій та дисфункцій цього інституту, що частково є проявом відповідних деформацій і дисфункцій у системі парламентаризму, а частково – навіть виходить за його межі [15].

Зокрема, у багатьох пострадянських державах, як-от у сучасній Україні, згаданий інститут не став продуктом власної тривалої конституційно-правової еволюції,

що загалом відзначається періодами дисконтинуїтету [16]. Він більшою мірою виявився своєрідним інституційним компромісом між усталеними формами традиційного радянського представництва (уособленням чого була система рад, що проіснувала фактично в незмінному інституційному дизайні в Україні до початку 1990-х рр.) та сучасними моделями парламентського правління, що важко суміщалися з радянськими (і навіть першими пострадянськими) моделями в реальній практиці, часом породжуючи інституційні, функціональні та ціннісні конфлікти, що перепліталися в розвиткові національного парламентаризму. Конфлікт між цими двома практиками – пострадянською (традиційною) та прозахідною – зумовив несталість інституту парламентарія в суспільстві та в державі, свідченням чого були довготривалі спроби консервації елементів імперативного мандата, збереження пострадянського інституту депутатського запиту [15], практики суміщення депутатської діяльності з іншими формами роботи (зокрема, у бізнесі, в органах виконавчої влади тощо). Другою основою конфлікту стало суттєве розмежування між офіційно проголошеними нормативними формами, у яких мав би діяти парламентарій та депутатський корпус загалом, і реальними політичними практиками, які демонстрували та демонструють часом залежні, іноді напівзалежні форми функціонування згаданого інституту [17], його орієнтацію на домінування президентської влади в державному механізмі, поруч із слабким усвідомленням своєрідності ролі та значення парламентарія в суспільстві та в державі, отже, провокують потребу в дослідженнях проблем юридичної відповідальності парламентаріїв.

Список використаних джерел:

1. Нудненко Л. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. Санкт-Петербург, 2004. С. 30–32.
2. Керимов А. Французский парламентаризм: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 1999. С. 11–12.
3. Журавський В. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект : монографія. Київ : Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2001. С. 10.
4. Керимов А. Парламентаризм как фактор легитимности политической власти в современной России : автореф. дис. ... докт. полит. наук: 23.00.02. Екатеринбург, 2015. С. 8.
5. Филиппова Н. Представительство субъектов Российской Федерации: доктринальные основы и особенности конституционно-правового регулирования : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Екатеринбург, 2011. С. 14.
6. Марадик Н. Особливості функціонування інституту парламентаризму у Великобританії. *Грані : науково-теоретичний громадсько-політичний альманах*. 2012. № 8. С. 135.
7. Бориславська О. Європейська модель конституціоналізму: формування, сучасний стан, тенденції розвитку : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2018. С. 22–23.
8. Интернационализация конституционного права: современные тенденции : монография / под ред. Н. Варламовой, Т. Васильевой. Москва : ИПП РАН, 2017. 224 с. ; Шептели К. Конституционализм заимствования и отвержения: изучение кроссконституционного влияния с помощью негативных моделей. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2005. № 3 (52). С. 77–93.
9. Васильченко О. Розвиток інституту народного представництва в Україні : дис. ... канд. наук із держ. управ.: 25.00.01. Київ, 2017. С. 33.

10. Raunio T. The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System. *Journal of European Integration*. 2011. № 33. P. 303–321.
11. Словська І. Методологія наукового аналізу системи парламентаризму. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2015. № 825. С. 278.
12. Алексеев С. Социальная ценность права в советском обществе. Москва : Юрид. лит-ра, 1971. С. 5.
13. Назарова Ю. Аксиология парламентской культуры : дис. ... канд. филос. наук: 09.00.13. Тула, 2014. С. 241.
14. Савельев В. Капитолий США: прошлое и настоящее. Москва : Мысль, 1989. С. 274–275.
15. Шаповал В. Феномен конституційного права : монографія. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2017. С. 139–140.
16. Савчин М. Конституційна традиція в Україні та перехід до модернізації національної правової системи. *Стратегічні пріоритети*. 2010. № 2 (15). С. 83–89 ; Савчин М. Конституціоналізм і природа конституції : монографія. Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2009. С. 82–87.
17. Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефективных демократиях. *Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей* : в 2-х т. Т. 1 : Постсоциалистические трансформации : теоретические подходы / ред.-сост. П. Штыков, С. Шваниц ; науч. ред. В. Гельман. Пер. с нем. Санкт-Петербург ; Москва ; Берлин : Европейский университет в Санкт-Петербурге ; Летний сад. С. 246–289.