

УДК 342.525 (477)  
DOI <https://doi.org/10.37687/2413-6433.2019-4.5>

**Костицька І.О.**,  
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,  
заступник завідувача відділу  
Інституту законодавства Верховної Ради України  
ORCID: 0000-0003-2336-1426

## ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТУ ПАРЛАМЕНТАРІЯ

### FUNCTIONAL CHARACTERISTICS OF THE PARLIAMENTARIAN'S INSTITUTE

У статті автор продовжує дискусію щодо місця і ролі парламентарія в системі влади в контексті аналізу проблем розвитку представницької демократії в сучасній державі, її здатності забезпечити правовий порядок у житті суспільства, соціальної відповідальності органів представницької демократії та самих парламентаріїв. Ця проблема у статті виділяється як особливо важлива з огляду на нові виклики, з якими зустрілися сучасні держави, в основу функціонування яких покладено ліберальні цінності суспільства, здатність цих держав та носіїв влади – парламентарів – зберегти такі ліберальні цінності як основу суспільного та індивідуального життя, знайти відповіді на виклики сьогодення, забезпечити посилення владного впливу на перебіг подій у соціумі між громадянським суспільством і державою в рамках конституційно-правових вимог. В основі таких міркувань – турбота про те, щоб інститути парламентської демократії та члени парламенту були адекватним відображенням прагнень та інтересів народу, який наділяє їх владою через систему представницької демократії. Із цією метою авторка поклала в основу дослідження функціональний підхід, пов'язавши розгляд означених проблем із викладенням теоретико-правових основ парламентаризму та визначенням статусу парламентарія з урахуванням інституційно-функціональної характеристики парламенту.

Авторка відносить до числа основних функцій парламентарія представницьку, пов'язану з відображенням волі виборців та представництвом парламенту на міжнародній арені, законодавчу, у якій бачимо не тільки реалізацію права законодавчої ініціативи, але й участь в ухваленні законів, установчу, пов'язану із започаткуванням діяльності парламенту кожного скликання, а також контрольну, комунікативну. Ці функції розглядаються у статті як відносно відокремлені та здійснювані на постійній основі напрями діяльності парламентаріїв, які мають планомірний характер, відповідають цілям, принципам депутатської діяльності, узгоджуються із правовою природою парламенту як органу народного представництва і характеризують правову природу інституту парламентарія у співвідношенні з функціями парламенту як органу державної влади.

Такий функціональний підхід до визначення ролі парламентарія як повноправного члена парламенту називається визначальним та засадничим, що дає підстави говорити про універсальність будь-якої національної моделі парламентарія в системі парламентаризму, основаної на конституційному визнанні й легітимації члена парламенту поряд із легітимацією статусу парламенту як специфічного органу державної влади, а також юридичній «плюралізацію» ролі парламентарія в системі парламентської демократії.

**Ключові слова:** *представницька та пряма демократія, статус депутата, функції парламенту, функції парламентарія.*

In the article the author continues the discussion on the place and role of the parliamentarian in the system of power in the context of the analysis of problems of the development of representative democracy in the modern state, its ability to ensure the legal order in the life of society, the social responsibility of the bodies of representative democracy and the parliamentarians themselves. This problem is singled out in the article as being particularly important in view of the new challenges that modern states have encountered, which are based on the functioning of which the liberal values of society, the commitment of these states and the power of the parliamentarians – to preserve such liberal values as the basis of public and individual life. to respond to the challenges of today, to ensure greater power influence on the course of events in society between civil society and the state within the framework of constitutional and legal requirements. At the heart of such considerations is the concern that institutions of parliamentary democracy and members of parliament are an adequate reflection of the aspirations and interests of the people who empower them through a system of representative democracy. To this end, the author based the study on a functional approach, linking consideration of the problems identified with the theoretical and legal foundations of parliamentarism and determining the status of a parliamentarian taking into account the institutional and functional characteristics of parliament.

The author considers among the main functions of the parliamentarian a representative, connected with the reflection of the will of the voters and the representation of the parliament in the international arena, legislative, in which we see not only the implementation of the right of legislative initiative, but also participation in the adoption of laws, constituent function of a Member of Parliament, connected with the initiation of the activities of every parliamentary convocation, the creation of its organs and the Government, and control and communication functions. These functions are considered in the article as relatively separate and carried out on a regular basis by the activities of parliamentarians, which are systematic in nature, meet the objectives of the principles of parliamentary activity, are consistent with the legal nature of parliament as a body of national representation and characterize the legal nature of the parliamentarian institution in relation to the functions of parliamentarians state power.

This functional approach to defining the role of a parliamentarian as a full member of parliament is called decisive and fundamental, which gives reason to speak of the universality of any national model of parliamentarian in the system of parliamentarism based on the constitutional recognition and legitimation of a member of parliament, along with the legitimation of the status of parliament, as well as the legal "pluralization" of the role of parliamentarian in the parliamentary democracy system.

**Key words:** *representative and direct democracy, status of MP, functions of parliament, functions of parliamentarian.*

Проблеми пошуків оптимальної моделі влади актуалізують дослідження проблем розвитку парламентаризму, правового статусу парламенту та парламентаріїв, інших інститутів представницької демократії. У контексті осмислення місця парламентаріїв у системі парламентаризму важливим є з'ясування його функцій та зіставлення з функціями органу, повноправним членом якого він є (тобто з функціями парламенту). Попри існування доволі різних моделей парламентаризму та неоднакову ступінь розвитку парламентських інституцій у різних країнах, все ж типологічно всі парламенти, принаймні в сучасних умовах, наділені ідентичним набором «класичних» функцій. Здебільшого дослідники стверджують про інституційну достатність для парламентаризму наявності та реальності в діяльності парламентів трьох ключових функцій, до яких традиційно відносять представницьку, законодавчу та контрольну. Зокрема, в зарубіжній юридичній і політологічній літературі переважає консенсус щодо трьох провідних функцій парламенту, успішність виконання яких залежить від низки чинників: представництва, законотворчості та контролю [1].

Функції парламентарія, пов'язані і зумовлені функціями парламенту, залишаються недостатньо дослідженими у правовій науці, внаслідок чого вони подекуди ототожнюються із цілями і завданнями діяльності парламентаріїв, іноді – з із функціями власне самого парламенту.

Наша позиція зводиться до визнання функцій парламентаріїв самостійним соціальним явищем, яке розкриває соціальну і правову природу інституту парламентарія як такого, що є органічним для парламентаризму і системи народного представництва в цілому. Зокрема, в українській юридичній літературі також зазначалося, що функціональний аналіз діяльності суб'єкта права (її динамічна спрямованість) сприятиме осягненню політико-правової природи цього суб'єкта, розкриттю обсягу, характеру і змісту його діяльності. Саме за допо-

могою поняття функцій суб'єкт права зможе набути конкретної визначеності [2].

До числа властивостей функцій парламентарія слід віднести такі: для їх реалізації депутати діють як окремо, так і колективно; обсяг функції, її характер зумовлюються тими об'єктивними процесами, що лежать в основі конкретної діяльності парламенту та його членів; функція є способом виявлення активності депутата; її неодмінні риси – організуючий вплив, динамізм; організаційна відокремленість, автономність функцій депутата поєднуються з такими якостями, як комплексність функцій, взаємозалежність і взаємозумовленість цих функцій із функціями парламенту та його органів; функції депутата мають статутний характер, що означає (передбачає, зумовлює, вимагає) їхню юридичну регламентацію в законодавчих актах; у юридичних актах встановлюються наслідки невиконання (порушення) функцій депутата у вигляді юридичної відповідальності [3].

У сучасній юридичній літературі можна зустріти кілька науково-теоретичних концепцій, які результують розбіжності в баченні окремими науковцями специфіки функцій парламентарія. Узагальнити їх можна так: 1) функції парламентарія як стадії парламентського процесу роботи депутата та позапарламентської його діяльності; 2) функції як елементи депутатської діяльності; 3) функції як види (напрями) депутатської діяльності [4].

Якщо ж під функціями парламенту розуміти об'єктивно зумовлені потребами суспільства основні напрями спеціалізованої діяльності парламенту, зміст яких характеризується стабільністю, однорідністю та цільовою спрямованістю і в яких відображаються сутність, завдання і соціальне призначення даного органу публічної влади в державному механізмі [5], то, відповідно, функціями парламентарія можна вважати основні напрями його діяльності як носія функцій державної влади, зміст яких ґрунтується на представницькому характері формування депутатського корпусу та функціонуванні

парламенту як органу державної влади, зумовлюється специфікою його мандату (вільного або імперативного) та в яких відображаються сутність, завдання і соціальне призначення парламентарія в суспільстві, в системі парламентаризму та в механізмі державної влади країни загалом.

Якщо далі аналізувати такі функції через призму ролі та призначення парламентарія в суспільстві та в державі, а не лише в системі парламентаризму, то можна помітити доволі докладні класифікаційні схеми. У юридичній літературі виокремлюють такі функції парламентарія: виявлення, вивчення, формування й вираження волі виборців; облік, узагальнення, вивчення, виконання наказів виборців і контроль за їх реалізацією; підготовка, прийняття і виконання рішень парламенту та його органів; здійснення контролю за реалізацією рішень парламенту та його органів, за діяльністю державних органів, підприємств, установ і організацій; правоохоронна функція; природоохоронна функція; звітно-інформаційна функція [6]. О.І. Радченко до числа провідних функцій парламентаріїв відносить представницьку, законодавчу та контрольну [7]. О.М. Матвєєва виокремила 3-поміж основних саме законодавчу, фінансову (бюджетну), установчу та контрольну функції парламентаріїв. Л.О. Нудненко окреслила як провідні функції парламентарія представницьку, законодавчу, контрольну та організаційну [8]. Натомість В.С. Журавський зазначив, що «депутат передусім є законодавцем, а не контролером» [9], тим самим обмеживши функції парламентарія виключно представницькою та законодавчою.

Аналізуючи вищенаведені наукові підходи до класифікації функцій парламентаріїв, зазначимо, що помітні доволі суттєві розбіжності у виокремленні й описі тих чи інших функцій парламентаріїв, хоча помітно, що дослідники послуговувалися практично ідентичними методологічними прийомами, більш чи менш детально класифікуючи згадані функції. Якщо вдається до аналізу цих підходів, то помітимо, зокрема, що у класифікації О.В. Зинов'єва переважно змішані функції та конкретні повноваження депутатів парламенту. Крім того, невинправдано віднесені до визначальних функцій парламентаріїв правоохоронна та природоохоронна, хоча вони більшою мірою властиві органам виконавчої влади та правоохоронним органам, тим часом як у діяльності парламентаріїв вони здебільшого втілюються в законодавчій та в контрольній функціях, себто присутні, на наш погляд, опосередковано. Організаційна функція властива більшою мірою парламенту в цілому, оскільки конституції, як правило, не передбачають окремих індивідуальних повноважень парламентаріїв у формуванні органів державної влади. Щодо заперечення проти

контрольної функції В.С. Журавським, то, на нашу думку, дещо штучно протиставляти законодавчу та контрольну функції парламентаріїв: до сфери реалізації останньої, зокрема, можна віднести індивідуальні повноваження парламентаріїв щодо внесення депутатських запитів, інтерпеляцій, ініціювання депутатського розслідування тощо. Тому вилучення з переліку функцій парламентаріїв контрольної функції, на наш погляд, невинправдано збіднює їх функціональну специфіку. Що стосується виокремлення О.А. Керімовим ідеологічної функції, то її, на нашу думку, доцільніше іменувати комунікативною, оскільки вона – відповідно до свого предмету – має охоплювати дещо ширше коло відносин, зокрема не лише інформування парламентаріями населення щодо власних політичних ідей, програмних настанов партій, членами яких вони є в парламенті, пропонування альтернативних шляхів вирішення нагальних суспільно-політичних, економічних та правових проблем у суспільстві та в державі, але й інформування населення про роботу парламенту, його органів, здійснені та заплановані заходи щодо реалізації державної політики, підтримку робочих контактів з органами виконавчої та судової влади в рамках, установлених законодавством, взаємодію парламентаріїв зі ЗМІ, а також з іншими інституціями громадянського суспільства тощо.

Пропонуючи власний погляд на функціональну «палітру» парламентаріїв, ми виходимо, насамперед, із того, що специфіка таких функцій полягає не лише в їх переліку та зв'язку і співвідношенні з функціями парламенту, але і в характері та умовах їх реалізації, тобто має не тільки нормативно-правову природу, але й соціолого-правовий характер.

Відтак з урахуванням вищенаведеного аналізу та висловлених застережень до концептуальних підходів, запропонованих у конституційно-правовій науці, до числа основних функцій парламентарія, на наш погляд, можна віднести такі:

– власне представницьку (що пов'язана з відображенням і артикуляцією інтересів народу, виборців, політичних партій та їх коаліцій у парламенті, територіальних колективів, а також із представництвом парламенту на міжнародній арені);

– законодавчу (розроблення і внесення проектів актів парламенту, пропозицій і поправок до проектів депутатом парламенту як суб'єктом права законодавчої ініціативи);

– контрольну (внесення парламентарієм депутатських інтерпеляцій, запитів і звернень, ініціювання проведення парламентських розслідувань тощо);

– комунікативну (вона має охоплювати не лише інформування парламентаріями суспільства щодо власних політичних ідей, програмних

настанов політичних партій, членами яких вони є в парламенті, пропонування альтернативних шляхів вирішення нагальних суспільно-політичних, економічних та правових проблем у суспільстві та в державі, але й інформування населення про роботу парламенту, його органів, здійснені та заплановані заходи щодо реалізації державної політики, підтримку робочих контактів з органами виконавчої та судової влади в рамках, установлених законодавством, взаємодію зі ЗМІ та іншими інституціями громадянського суспільства тощо).

Означені функції парламентарія є відносно відокремленими напрямками діяльності парламентаріїв, що реалізуються ними на постійній (у разі конституційного визнання постійної депутатської діяльності), планомірній та нормативно упорядкованій основі; мають цільовий та планомірний характер, оскільки відповідають цілям та засадам (принципам) депутатської діяльності та кореспондують цільовому призначенню системи народного представництва та правовій природі парламенту як органу народного представництва; окреслюють функціональне призначення парламентарія в системі парламентаризму, в суспільстві та в механізмі держави; мають публічно-владний характер; впливають на окреслення обсягу компетенції парламентарія; системно пов'язані між собою та реалізуються в повсякденній діяльності парламентарія; характеризують правову природу інституту парламентарія у співвідношенні з функціями парламенту як органу державної влади; мають історично змінний характер і розвиваються відповідно до змінюваних умов суспільного і державного розвитку, а також трансформацій парламентаризму.

Аналіз функцій парламентарія дозволяє не тільки більш глибоко зрозуміти призначення і зміст депутатської діяльності, але і виявити невирішені проблеми з метою ліквідації прогалин у його матеріальному і процесуальному правовому регулюванні. При цьому функції парламентарія як прояв практичної діяльності парламенту зумовлені соціальною роллю останнього і специфічним його призначенням у системі влади [3, с. 2010]. Разом із тим унаслідок внутрішньої неоднорідності змісту кожної такої функції, історично змінюваного їх характеру та швидкоплинності конституційно-правових змін, що впливають на зміст та своєрідність закріплення функцій парламентарія в суспіль-

стві та в державі, на наш погляд, відсутні достатньо переконливі підстави для виокремлення якоїсь однієї провідної, або визначальної функції з-поміж їх системи.

Безумовно, роль парламентарія як повноправного члена парламенту є визначальною та засадничою щодо всієї множини конституційно-правових відносин, суб'єктом яких виступає парламентарій. Універсальність цього явища зумовлює основу будь-якої національної моделі парламентарія в системі парламентаризму, зокрема: конституційне визнання й легітимацію члена парламенту поряд із легітимацією статусу парламенту як специфічного органу державної влади; поступову юридичну «плюралізацію» ролі парламентарія (закріплення її не тільки Конституцією України, але й іншими законами, парламентськими регламентами, джерелами судового права, міжнародними актами тощо); чітку співвіднесеність ролі парламентарія із правовим (насамперед – із конституційно-правовим) статусом парламенту; покладення на парламентарія функцій уособлення, персоналізації й артикуляції публічних інтересів народу як соціального макроколективу та конституційно визначеної політичної цілісності суспільства; реалізацію через спільну діяльність парламентаріїв функцій державної влади, зокрема законодавчої, представницької, бюджетної, контрольної тощо; посилення та урізноманітнення особливих правових зв'язків парламентаріїв із виборцями, політичними партіями, їх об'єднаннями та парламентськими формуваннями (парламентською коаліцією та опозицією, фракціями, комітетами, комісіями тощо); дискурсивний характер ролі парламентарія (що виявляється як у конкурентному змаганні за владу та її здійснення, так і в артикулюванні публічних інтересів у ході такого змагання); поступову нормативізацію ролі парламентарія шляхом розширення нормативних засад його діяльності (розростання «пакету» правових засад сукупно з компліментарним зростанням обсягів позаправових соціальних регуляторів в його діяльності). Тому продуктивним є підхід не тільки до парламентаризму як інституту, що відіграє «унікальну роль у гармонійному поєднанні інтересів особистості і держави» [10], але й до інституту парламентарія, який персоналізує означену унікальну роль та матеріалізує у своїй діяльності згадане поєднання інтересів.

#### Список використаних джерел:

1. Johnson John K. The Role of Parliament in Government / World Bank Institute. Washington, D.C., 2005. P. 2.
2. Батанов О. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права. *Право України*. 1998. № 8. С. 21.

3. Костицька І.О. Конституційно-правові основи статусу народного депутата України в системі народного представництва : дис... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2010.
4. Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. Москва : Юридический Центр Пресс, 2004. С. 60.
5. Васильченко О.Ю. Розвиток інституту народного представництва в Україні : дис. ... канд. наук із держ. управ. : 25.00.01. Київ, 2017. С. 57.
6. Зиновьев А.В. Статус народного депутата в СССР (проблеми теорії і практики). Ленинград : Изд-во Ленингр. ун-та, 1987. С. 56.
7. Радченко О. І. Функціональна характеристика депутата парламенту. *Право і безпека*. 2002. № 4. С. 36.
8. Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. Санкт-Петербург, 2004. С. 61.
9. Журавський В.С. Український парламентаризм на сучасному етапі: Теоретико-правовий аспект : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім В.М. Корецького НАН України, 2001. С. 198.
10. Бандурка О.М. Парламентаризм в Україні : монографія. Харків : Ун-т внутр. справ, 1999. 288 с.