



Ю. Д. Древаль*

ДО ПИТАННЯ ПРО СТРУКТУРУ ТА СУТНІСТЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО ПРАВА

Відомо, що нормативно-правові акти регулюють лише частку (за загальним визначенням, найважливішу) суспільних відносин, а інша частка регулюється так званим природним правом (тобто, поглядами громадян на правду, справедливість тощо, можливістю їх поведінки згідно зазначених поглядів). Враховуючи, що з розвитком суспільства воно все меншою мірою потребує деталізації власної поведінки, проблема співвідношення позитивного і природного права стає доволі актуальною. Це повною мірою стосується і роботи парламентів, яким властиві не лише юридично-владний та розпорядчий механізми регулювання, а й самоорганізація та саморегулювання.

Становлення парламентського права — це розтягнутий у часі і не завжди прямолінійний процес складання окремих норм і інститутів у систему, покликаних врегулювати питання комплектування, структури і функцій парламентів, їх місця у політичній системі суспільства.

Першу спробу систематизації нормативних і регламентних актів, на основі яких скликаються і працюють парламенти, здійснили британські дослідники Дж. Бентам (“Тактика законодавчих зібрань”; 1791 р.) та Е. Мей (“Трактат про закон, привілеї, процедури та звичаї”; перше видання — 1844 р.), які узагальнили на той час вже вагому спадщину організації роботи англійського парламенту і акцент зробили на процедурних питаннях. Їх справу продовжив американець Г. М. Роберт (“Правила парламентської процедури”; перше видання — 1876 р.).

На сьогодні сутність та структуру парламентського права досліджують О. Городецький, А. Керімов, І. Котелевська, М. Крутоголов, М. Левіна, В. Олуйко, А. Саїдов, І. Степанов, Б. Страшун, Т. Хабрієва та інші фахівці правничої науки. На основі напрацьованих названих вчених можна виділити умовно “широке” (з акцентом на конституціях та інших нормативних актах, що регулюють внутрішню організацію парламентів та їх зв’язки з “отоочуючим середовищем”) та “вузьке” (з акцентом на парламентських процедурах, які унормовано у внутрішньопарламентських статутах — регламентах) тлумачення парламентського права.

Утім, за нашою оцінкою, сутнісні характеристики парламентського права ще не набули в науці довшеного вигляду. Найголовніші недоліки — це слабкість систематизації напрацьованого матеріалу і суперечливість оціночних суджень, першочергово, стосовно сутності та структури парламентського права. У середині 90-х рр. минулого століття І. Степанов справедливо наголошував, що “не лише у вітчизняній, але, слід вважати, і в усій світовій літературі поняття парламентського права не отримало якогось розгорнутого тлумачення”¹. З певними застереженнями цю оцінку можна екстраполювати і на сьогоднішня.

Виходячи з наведеного стану досліджень, метою статті визначено систематизацію принципів і точок зору на предмет парламентського права, а також уточнення його структури та сфери регулювання.

Аналіз сутності парламентського права доцільно розпочати зі з’ясування протилежних підходів до його розуміння: так званих “конституційного” та “процедурного”.

Найпростішим маємо визнати концепт, згідно якого парламентське право вважається складовим інститутом конституційного права з беззаперечним домінуванням норм матеріального права і без будь-яких проявів самостійності. Для формування такого “права” цілком достатньо виокремити наукові розділи чи глави з підручників з конституційного права, в яких йдеться про регулювання суспільних відносин, пов’язаних з парламентами.

© Древаль Ю. Д., 2008

* докторант Харківського регіонального інституту Національної академії державного управління при Президентіві України, кандидат історичних наук, доцент

¹ Степанов І. М. Российское парламентское право: сущностные и регулятивно-целевые ориентиры формирования // Государство и право. — 1994. — № 11. — С. 8.



Але цей погляд є не лише найпростішим, але й водночас і найменш продуктивним, оскільки він по суті нівелює положення про парламентське право, що базується на певній специфіці предмета і методу (якщо такої специфіки немає, то й, власне, не може бути і окремої сфери правових відносин, що врегульовується парламентським правом).

При цьому слід враховувати, що вагомим критерієм, за яким одна галузь права вирізняється серед інших галузей, є метод правового регулювання (тобто, сукупності способів і засобів правового впливу на суспільні відносини). Пригадаємо, головним методом конституційно-правового регулювання є владно-імперативний метод, який базується на владі й підкоренні. Але ж метод парламентсько-правового регулювання має певну специфіку. Хоча в ньому і використовуються владно-імперативні методи, але це не виключає застосування різноманітних координуючих та узгоджувальних процедур, а також інших механізмів, покликаних забезпечувати структурні та функціональні прояви народного представництва. До того ж, останні не можуть інтерпретуватися виключно за шкалою “розпорядження/виконання”. Вони також, нарівні з конституційними основами, відіграють системоутворюючу роль для предмета парламентського права.

Проте не вирішує проблему й відособлення процедурних аспектів в якості стрижня парламентського права. Дійсно, процесуальні норми відіграють значну роль у питанні регулювання організаційних відносин у парламенті. Але такий собі “процедурний парламентаризм” збіднює предмет парламентського права, звужуючи його до суто організаційно-розпорядчого механізму, який не може відповідати рівню самостійної сфери правового регулювання.

Парламентське право не може існувати без розгорнутих вихідних теоретичних установок і прикінцевих теоретичних узагальнень. Немає сумнівів і в тому, що при всій важливості процедурних норм парламентська діяльність все таки ґрунтується насамперед на матеріальних нормах конституцій і виходить з принципів конституційного права.

На сьогодні найбільш переконливо, за нашою оцінкою, принципи парламентського права витлумачив російський учений, академік Б. Топорнін. Він також виходить з того, що парламентське право важко виокремити від конституційного права, “адже воно, по-перше, вийшло з надр конституційного права і є продуктом його розвитку, і, по-друге, норми конституційного права складають невід’ємну частину парламентського права ...”. Разом з тим, за оцінкою вченого, “парламентське право не лише проявило всі якості самостійної галузі права, але й все більшою мірою відособлюється від конституційного права”².

Його співвітчизниця Т. Хабрієва, редактор і співавтор на сьогодні найбільш об’ємного видання з відповідної тематики (під назвою “Парламентське право Росії”, 2003 р.), загалом погоджуючись з таким тлумаченням і виходячи з нього, вірно зауважує, що парламентське право включає матеріальні і процесуальні норми із переважанням останніх. Але поряд з цим, почасти суперечачи поглядам Б. Топорніна і власним оцінкам, вона стверджує, що парламентське право все-таки слід вважати підгалуззю конституційного права³.

Саме наведені вище підходи до з’ясування парламентського права (першочергово — у тлумаченні Б. Топорніна, а також і Т. Хабрієвої), за нашою оцінкою, мають стати орієнтирами для подальшого опрацювання його предмета. Але вони, при всій їх переконливості, усе ж не можуть вважатися єдиновірними і на сьогодні довершеними. Зокрема, у розрізі напрацювань названих дослідників найбільш суттєвими проблемами слід визнати певну суперечливість в оцінках щодо зв’язків між парламентським правом і конституційним правом, а також неуточнене співвідношення у структурі парламентського права між матеріальними і процесуальними нормами (а ще точніше, згідно наведеного нижче нашого визначення, між нормативною частиною парламентського права і суто політичним правом).

Природно, що деякі дослідники пропонують власне бачення тієї сфери суспільних відносин, які має врегульовувати парламентське право. Наприклад, російський учений-конституціоналіст Б. Страшун виходить з відносно нового розуміння суті конституційного

² Очерки парламентского права (зарубежный опыт): Под ред. и с предисл. Б. Н. Топорнина. — М.: Институт государства и права РАН, 1993. — С. V.

³ Парламентское право России. Учебное пособие / Под ред. Т. Я. Хабриевой. — М.: Юристъ, 2003. — С. 15, 19.



права, згідно якого “конституційне право — це лише система конституційних норм, а все інше, про що ми тлумачимо в рамках цієї і не лише цієї дисципліни, — це інша частина публічного права або державного права у широкому смислі слова, галузями (чи підгалузями, якщо бажаєте) якого є основні права людини і громадянина, парламентське право ...”⁴.

За такої версії, на нашу думку, дійсно вдалося б позбутися напластування і повторів при розмежуванні предметів (але, слід зауважити, не віднесених до їхнього регулювання сфер суспільних відносин, які тісно переплетені) конституційного та парламентського права. Але водночас слід звернути увагу і на те, що в деяких країнах окремі аспекти парламентської діяльності не регулюються ні матеріальними, ні процесуальними нормами.

Названі прогалини, за нашою оцінкою, слід заповнити за допомогою “політичного права”. До нього якраз і слід віднести ту сферу суспільних відносин, яка детально не врегульовується ні матеріальними, ні процесуальними правовими актами.

До речі, термін “політичне право” має понад двохсотлітню історію і завдячує напрацюванням представників французької школи органічного права (нагадаємо, що написаний у середині XVIII ст. основний твір Ж.-Ж. Руссо має назву “Про громадський договір, або принципи політичного права”). З ґрунтовної праці українського вченого В. Старосольського під характерною назвою “Політичне право”, написаної наприкінці 40-х рр. XX ст., витікає, що саме таке право має застосовуватись у випадках слабкості чи старіння норм конституційного права⁵.

На сьогодні, проте, це питання досліджується лише в поодиноких працях, наприклад, росіянина А. Ковлера. Необхідність політичного права він пояснює низкою обставин, по-перше, вже згадуваною можливістю “старіння” деяких норм конституційного права і неможливістю (чи недоцільністю) їх оперативного вдосконалення; по-друге, впливом на “реальну” конституцію політичних традицій та звичаїв, які вимагають свого вивчення і упорядкування політичним правом з його власними методами дослідження; по-третє, досвідом країн з неписаними конституціями, в яких статусне право, що регламентує політичну діяльність, є фактично парламентським правом⁶.

Але названий перелік аргументів далеко не повний. Окрім того, для визначення суті парламентського права наведені у ньому положення слід визнати не найбільш значущими. При опрацюванні питання парламентського права і визначенні його концепції, за нашою оцінкою, слід керуватися наступними нижченаведеними аргументами.

Першочергово слід зазначити (по-перше), що виокремленню політичного права — як у структурі парламентського права, так і в рамках соціального регулювання взагалі — завдячує сучасній тенденції до підвищення ролі інститутів та процесів, що забезпечують самоорганізацію суспільного організму, до вивільнення з-під опіки держави частки соціального регулювання. Розвинуте демократичне суспільство не потребує детальної регламентації суспільних відносин (і чим воно розвиненіше, тим більшою мірою тяжіє до саморегулювання).

У зв’язку з вищенаведеним необхідно звернути увагу на те (по-друге), що конституції демократичних держав принципово не направлені на детальне врегулювання всіх суспільних відносин, і що основною і навіть “споконвічною” функцією конституцій є обмеження влади (основною функцією перших конституцій було обмеження феодальної влади короля чи верховної влади абсолютистської держави над своїми підданими і так далі). Надмірна конституційна регламентація несе загрозу закостеніння й “мілітаризації” не лише парламенту, а й усього суспільства. Більше того, на основі принципу самоврядування і саморегулювання якраз і постає “реальна” конституція демократичної держави.

У даному відношенні слід звернути увагу (по-третє) й на порівняно більшу стійкість політичних систем, побудованих на принципах узгодження інтересів і консенсусу, які досягаються засобом “політичного права”.

Усе це промовляє на користь того, що “політичне право” не слід звужувати лише до науково-операційної категорії пізнання, адже таке право дійсно регулює суспільні явища, у тому числі й ті, що існують в органах народного представництва.

⁴ Страшун Б. А. [Рецензия]. Парламентское право России. Учебное пособие / Под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой / М.: Юрист, 1999. — 392 с. // Государство и право. — 2005. — № 5. — С. 117-118.

⁵ Старосольский В. Политическое право. Курс лекций (на правах рукописи). — Регенсбург-Новый Ульм: УТГІ, 1950. — С. 45, 49, 50.

⁶ Ковлер А. И. Конституция «формальная» и «реальная» // Полис. — 1998. — № 6. — С. 29.



Звичайно, в ієрархії норм та правил, що регулюють такі відносини, формальна першість залишається за нормативно-правовими актами, першочергово, за конституцією. Але водночас значну роль у справі організації роботи парламенту відіграють і суто політичні правила і домовленості, значущість яких у перспективі має зростати. Політичні, чи, у даному випадку, “неформальні” засоби парламентського регулювання дозволяють доповнити і різноманітнити його нормативну частину.

На основі наведених аргументів парламентське право, за нашою оцінкою, має бути визначено як *особливу систему юридичних принципів і норм, політичних правил, традицій і домовленостей, що регулюють внутрішній устрій парламенту і пов'язані з ним організаційні відносини, а також процес парламентської діяльності, та, частково, взаємовідносини з іншими державними органами влади та виборчим корпусом.*

У розрізі зазначеної проблематики на особливу увагу заслуговує питання співвідношення “політики” (у даному відношенні, як суто політичної діяльності) і “права” (як правових основ, так і діяльності, яка жорстко детермінується правом) у діяльності парламентів.

Багатогранну палітру такого співвідношення, за нашою оцінкою, можна звести до наступних закономірностей:

- “політика” доповнює і конкретизує “право” (звичне і природне співвідношення, властиве демократичному врядуванню);

- “політика” заповнює прогалини, тобто ті аспекти повноважень та діяльності парламенту, що внаслідок їх значущості мали бути врегульовані “правом”, але на поточний момент не були таким чином врегульовані (хоча й не врівноважене, але допустиме співвідношення, яке, проте, потребує термінового вдосконалення правових основ; таке співвідношення властиве країнам з нестійкими традиціями демократичного врядування);

- “політика” домінує над “правом” (кризове співвідношення, яке, в залежності від певних нюансів, може вилитися у політичну кризу).

Отже, за нашою оцінкою, парламентське право націлено (має бути націлено) на регулювання роботи органів народного представництва і структурно складається з нормативно-правових актів (конституцій, законів, інших актів внутрішньо парламентського регулювання) та “політичного права” (суто політичних правил, домовленостей і традицій).

Спосіб регулювання парламентської діяльності, який базується на гармонійному поєднанні нормативних актів та суто політичних “правил гри”, відзначається низкою позитивних якостей. Він, зокрема, надає широкі можливості для врахування і гармонізації різних суспільних настроїв, які засобом виборів переносяться в парламенти.

Погодившись з наведеними аргументами, визнаємо, що феномен парламентського права, базуючись не лише на нормативних актах, а й на “політичному праві”, стримує суспільство від надмірного радикалізму, спрощує звичну для демократичних країн процедуру передачі влади від однієї політичної сили до іншої і, в кінцевому рахунку, складає елемент демократичного процесу.

Авторське бачення парламентського права вимагає розв'язання питання щодо об'єктів його регламентації, що може стати окремою науковою проблемою.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державної кадрової політики
Харківського регіонального інституту Національної академії державного управління
при Президенті України (протокол № 7 від 25 січня 2008 року)*

