

УДК 342.53(410)

О. Ю. Бруслик, аспірант кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Сучасний стан британського парламентаризму

У статті досліджується трансформація парламентаризму в Сполученому Королівстві Великобританії та Північній Ірландії. Аналізується стан британської парламентської системи в ХХ ст. та на початку ХХІ ст. Виділяються як аспекти політико-правової дійсності, що призводили до кризи парламентаризму, так і ті, що дозволяють говорити про сучасний період як ренесанс британського парламентаризму.

Ключові слова: парламентаризм, криза, Парламент Великобританії, виконавча влада, поділ влади, злиття влади, система стримувань і проти-ваг, конституційні реформи.

В сучасній конституційно-правовій теорії часто наголошується, що в більшості країн світу нині стала поширеною криза парламентаризму. Британський конституціоналіст Гаррі Гре-хем свого часу небезпідставно назвав англійський Парламент матір'ю парламентів [4]. Слід визнати, що Англія є не лише батьківщиною парламенту, але й країною – родоначальницею явища парламентаризму. Цей конституційно-правовий феномен тісно пов'язаний із принципом парламентського суверенітету,

який був утверджений у Великобританії ще в 1689 р., коли було прийнято Білль про права. С. Г. Серьогіна підкреслює, що саме цей Акт поклав початок англійського парламентаризму, оскільки він обмежив королівську владу і одночасно розширив владу Парламенту [16, с. 262]. В сучасній вітчизняній науці є різні підходи до розуміння парламентаризму. Однак загальною ознакою є твердження, що сутність цього політико-правового явища зводиться до провідної ролі Парламенту у системі державно-владних інституцій. Інколи наводиться і більш широке визначення парламентаризму, який розглядається як режим здійснення влади, форма державного управління, система влади, принцип, основним проявом якого є верховенство Парламенту всередині державного механізму [11, с. 83]. Внаслідок проведення низки конституційно-правових реформ у Великобританії принцип поділу влади став важливим елементом сучасної британської конституції. Актуальність статті обумовлена необхідністю з'ясування характеру взаємовідносин між Парламентом та Урядом у Сполученому Королівстві в XXI ст.

Важливий внесок у дослідження вказаної тематики внесли такі вітчизняні науковці: Ю. Г. Барабаш, С. Г. Серьогіна, Н. В. Мішина, В. М. Шаповал та ін. Серед британських конституціоналістів варто виділити В. Беджгота, В. Богданора, С. Лоу, В. Енсона та ін. При цьому прийняття Парламентом Великобританії нових статутів конституційного характеру сприяє необхідності надання нової оцінки системі взаємовідносин між виконавчою та законодавчою владою у Сполученому Королівстві. Тому мета статті полягає в тому, щоб дослідити розвиток та визначити сучасний стан британського парламентаризму.

Одним із перших науковців, які почали наголошувати на кризі парламентаризму, був німецький дослідник К. Шмітт, хоча його підхід до вивчення вказаної проблематики був обумовлений розглядом у нерозривному зв'язку трьох видів криз: криза сучасної держави, криза демократії та криза парламентаризму [18, с. 15]. Саме тому можна стверджувати, що модель дослідження кризи парламентаризму К. Шмітта є відмінною від поширеної нині. Сучасні конституціоналісти в дослідженні роз-

глядуваного феномену йдуть іншим шляхом. Мова йде про інституціональну трансформацію взаємовідносин органів державної влади: якщо парламентаризм – це модель взаємовідносин між виконавчою і законодавчою владою, коли Уряд фактично є підлеглим Парламенту, то криза, як новітня модифікація парламентаризму виявляється в домінуванні Уряду над Парламентом.

Визначити сучасний стан співвіднесення законодавчої та виконавчої влади у Великобританії нам дозволить його розгляд крізь призму оцінки нинішнього стану парламентської системи Сполученого Королівства. Поширеним науковим кліше у працях конституціоналістів є твердження про «золотий вік» британського парламентаризму, під яким розуміється інколи період з кінця XVIII (з моменту утвердження колективної відповідальності Уряду перед Парламентом) – XIX ст., а інколи – Вікторіанська епоха. Як би там не було, але саме «золотий вік» функціонування Парламенту сприймається як еталон парламентської системи.

Низка новітніх дослідників обстоюють позицію, що британський парламентаризм як форма правління переживає кризу. Зокрема Н. С. Крилова стверджує: «...характерним для Великобританії є витіснення Парламенту зі свого, в XIX столітті часом провідного, місця на роль взагалі-то другорядного інституту» [15, с. 166]. Інші науковці наголошують, що вже до середини XX ст. верховенство Парламенту перетворилося на всевладдя Уряду, а нині – на систему «правління Прем'єр-міністра» [13, с. 34]. Для нашого дослідження важливе значення має справедливості цих оцінок.

Протягом XIX ст. не лише у Великобританії відбувається утвердження парламентської системи, але також у цьому аспекті її починають наслідувати інші країни материкової Європи у світлі їхньої боротьби з абсолютизмом і встановлення конституційної монархії. Одним із важливих складових цього процесу була вимога про те, щоб виборне народне представництво розширило свій політичний вплив на монархічний Уряд, зокрема шляхом його персонального формування. Саме звідси виникає уявлення про те, що парламентаризм означає панування Пар-

ламенту, тобто народного представництва, над Урядом. Слід погодитися із К. Шміттом, що «в такому випадку принцип поділу влади відмінявся б на користь парламентського абсолютизму, і вимога парламентського правління ставала б суто демократичною вимогою: залежність Уряду від волі народного представництва; Уряд є лише простим комітетом народного представництва, тобто Парламенту; Парламент в свою чергу є простим комітетом народу» [17, с. 189].

У науці конституційного права середини ХІХ ст. була розроблена конструкція дуальної системи домінування і підзвітності, яка розглядалася як система комітетів: Парламент є комітетом народу, парламентський Уряд є комітетом народного представництва. Тому презюмувалося, що державна організація виглядає як система комітетів трьох рівнів: народ, народне представництво, уряд [17, с. 131]. З часом ця ідея трансформувалася в нинішню її форму – «ланцюг підзвітності».

Як вбачається, свого часу саме слідуючи цьому усталеному науковому тренду В. Беджот, говорячи про принцип злиття влади, який, на його думку, лежить в основі британської конституції, сполучною ланкою між законодавчою і виконавчою гілками влади визначав Кабінет. Під останнім науковець розумів «...комітет законодавчого органу, обраного, щоб бути виконавчим органом. Законодавча влада має багато комітетів, але це її найбільший. Для цього Парламент обирає в зазначений комітет своїх членів, які мають найбільшу довіру» [1, с. 11]. В. Беджот підсумовує, що за своїм походженням Кабінет (як комітет Парламенту) належить до однієї гілки влади, а за своїми функціями – до іншої.

Вказаний підхід у британських науковців різних періодів викликає низку критичних зауважень. Так, на думку Сідні Лоу, «коли поглянути на реальний стан справ, можна стверджувати, що Кабінет, в його існуючому вигляді, є комітетом не Парламенту, а однієї партії в Парламенті. У той час, коли Кабінет знаходиться в офісі, він здійснює контроль за законодавством, управлінням, політикою та фінансами. Цей комітет зобов'язаний своїм існуванням більшості електорату, лише перед яким він дійсно, хоча зрідка, відповідальний» [7, с. 16].

Сучасні науковці рішуче відкидають підхід щодо розуміння Кабінету як комітету Парламенту, роблячи при цьому зауваження іншого порядку. Зокрема, британськими конституціоналістами наводяться такі два аргументи, з якими важко не погодитися. По-перше, за часів В. Беджгота Прем'єр-міністр реально призначався на пост монархом. Нині з огляду на існуючу виборчу систему та партійну модель із завчасно визначеним лідером, на загальних парламентських виборах виборці фактично обирають Прем'єр-міністра. По-друге, Уряд відповідальний перед Палатою громад і, в кінцевому рахунку, перед виборцями на загальних виборах. Однак суттєва відмінність Уряду від парламентських комітетів довгий час полягала в тому, що він мав право розпуску Парламенту, яким априорі не може володіти структурний елемент законодавчого органу.

Ця дискусія підводить нас до питання про істинне місце Парламенту в державно-владній системі Великобританії. Фундаментальне значення у цьому контексті має взаємовплив Уряду та Парламенту не зокрема, а загалом, що дозволить вирішити дилему щодо провідної ролі якогось із цих інститутів, якщо подібним чином взагалі коректно формулювати завдання.

К. Шмітт зазначав, що практика діяльності британського Кабінету продемонструвала домінування Уряду над Парламентом. «Лідер партії більшості як Прем'єр-міністр формує Кабінет, тобто Уряд, який керує Парламентом. Уявлення про комітет, – зазначає автор, – поступається ідеї лідерства чи керівництва таким чином, що в державно-правовій літературі англійський (читай британський. – *О. Б.*) Прем'єр-міністр інколи навіть йменується керівником, якому має підпорядковуватися парламентська більшість» [17, с. 133].

У процесі інституційної трансформації виконавчої влади у Великобританії відбувся перехід від парламентського правління до кабінетного. Але цей період проіснував у загальному вигляді недовго. С. Лоу ще на початку ХХ ст. зазначав: «Якщо ми вдивимося нижче поверхні реальності речей, можна зробити висновок, що головні функції були передані від Кабінету в цілому до внутрішньої ради або конклаву, який складається з Прем'єр-міністра і трьох-чотирьох впливових міністрів, яким

він довіряє і зазвичай з якими консультиється» [7, с. 16]. Слід відзначити, що С. Лоу одним із перших звернув увагу на тенденцію перетворення Кабінету із колегіального органу в *de facto* єдиноначальний. Хоча науковець і не живив конструкції «правління Прем'єр-міністра», однак саме це красномовно засвідчувала окреслена ним субстанціональна трансформація Кабінету. Так, С. Лоу підкреслював, що «при формуванні політики та законодавства колективні дії міністрів не завжди на практиці ефективно використовуються. Прем'єр-міністр не часто наділяє довірою усіх своїх колег, або навіть не консультиється з ними, за винятком більш формального внутрішнього Кабінету. Немає причин, чому він повинен це робити, оскільки більшість міністрів не володіють достатнім особистим авторитетом чи службовою вагою, щоб впливати на рішення очільника Уряду. Проте є кілька міністрів, керівників важливих департаментів, або осіб з високою репутацією в партії та Парламенті, з якими Прем'єр повинен співпрацювати на кожному етапі, побоюючись їхньої зради, яка може бути небезпечною. Саме ці міністри утворюють свого роду приватний управляючий конклав – Кабінет всередині Кабінету» [7, с. 162].

С. Лоу досить точно оцінив тенденції, що проявилися на рубежі XIX–XX ст., хоча більш широке коло конституціоналістів почало наголошувати на них лише після Другої світової війни. Річард Кроссман, міністр в Кабінеті Прем'єра Гарольда Вільсона, в опублікованих у 1976 р. «Щоденниках Кабінету міністрів» (*'The Diaries of a Cabinet Minister'*) дійшов висновку: «В післявоєнну епоху відбулася остаточна трансформація системи Уряду із кабінетної в прем'єрську» [5, с. 54]. Сам Прем'єр-міністр Г. Вільсон зазначав: «Важелі влади завжди знаходяться на Даунінг-стріт» [5, с. 54].

Тенденції до концентрації влади в очільника Уряду, який одночасно є лідером парламентської більшості, обумовлені фактично вождистською суттю політичних партій Великобританії та мажоритарною виборчою системою, яка сприяє монополії двох партій на владу в державі. Саме це дозволяє сформувати гомогенну більшість у Парламенті та однопартійний Уряд. У 1976 р. лорд Хелшем, колишній лорд-канцлер Велико-

британії, охарактеризував британську парламентську систему як «виборну диктатуру». З цього приводу він зазначив: «Абсолютні повноваження Парламенту стали концентруватися лише в Кабінеті, а точніше навіть у невеликої групи міністрів в рамках Кабінету міністрів. Система стримувань і противаг, яка раніше діяла через Палату лордів, або опозиційну партію, або навіть всередині правлячої партії, значно мірою зникла. Це означає, що те, що завжди було виборною диктатурою в теорії, адже складові частини (парламентської моделі. — *О. Б.*) на практиці контролювали один одного, перетворилося на механізм, в якому одна із зазначених частин почала здійснювати переважний вплив на інші» [10, с. 131].

Навіть в останні роки деякі політико-правові оглядачі провідних британських таблоїдів доволі різко критикували Вестмінстерську систему, характеризуючи її як «законодавця на колінах» [6], чи навіть «Божий дар диктатурі» [8]. Інші науковці не настільки радикальні в оцінці діючої парламентської системи Британії і пропонують її нинішній формі більш нейтральну назву — «виконавче домінування» [9, с. 78–95].

Підсумовуючи результати проведеного дослідження щодо трансформації ролі Прем'єр-міністра, слід погодитися із бароном, професором Максом Белоффом, який з цього приводу зазначав: «Якщо врахувати зміни в Кабінеті в світлі трансформації повноважень Прем'єр-міністра в останні десятиліття, цілком можливо, що ми знаходимося перед новим етапом еволюції британського Уряду від кабінетної системи до фактично президентської» [12, с. 267].

Опосередкованим свідченням того, що влада Прем'єра у Сполученому Королівстві наближається до влади Президента в президентських республіках, служить такий факт. Напередодні парламентських виборів 2015 р. лідер Консервативної партії Девід Кемерон, який в підсумку став Прем'єр-міністром і сформував однопартійний Уряд, дав обіцянку підданам Сполученого Королівства, що у разі перемоги торі на виборах він не буде балотуватися на третій строк прем'єрства. Цей приклад засвідчує те, що головні політичні актори Британії усвідомлюють і погоджуються з висновками щодо збільшення ролі очільника Уряду

в управлінні державою. А оскільки повноваження Прем'єр-міністра фактично є співставними із повноваженнями Президента у президентських республіках, для того, щоб Сполучене Королівство продовжувало залишатися демократичною правовою державою, можливо, і справді слід обмежити заняття посади очільника Уряду двома строками підряд. Беручи до уваги схильність британської правової системи до сприйняття прецедентів та дієвість конституційних угод, не виключено, що створений Прем'єр-міністром Д. Кемероном прецедент може бути розцінений саме таким чином і тим самим він започаткує нову практику заміщення посади глави Уряду.

Враховуючи британську специфіку принципу поділу влади, доволі складно надати однозначну відповідь стосовно співвідношення та визначення домінуючого інституту у відносинах законодавчої та виконавчої влади. Не можна погодитися із позицією деяких науковців, що Парламент Великобританії знаходиться на периферії системи владних інститутів. Слід відзначити, що так звана «золота епоха» британського парламентаризму, яка береться цими авторами за орієнтир функціональних повноважень Парламенту, була лише транзитивним періодом у розвитку парламентської системи Сполученого Королівства. Думка професора Оксфордського університету Вільяма Енсона з цього приводу має певне раціональне зерно. Він зазначав, що «роль Корони в Парламенті полягає в обговоренні з народом і в законотворчості, а зовсім не в підпорядкуванні, формуванні чи захисті політики. Ми краще зрозуміємо свою конституцію, – зазначає автор, – якщо згадаємо, що Корона в Раді була колись єдиним носієм суверенної влади, яка розділена нині між міністрами та Парламентом» [19, с. 36]. Насправді Парламент за своєю ідеєю є місцем, де відбувається суспільне дебатування політичних думок. Одним із його фундаментальних завдань є знайти у процесі дискусії розумну істину та справедливу норму. Тому часто в науці парламентаризм йменується як правління через обговорення (*government by discussion*) [17, с. 205].

У британських умовах поєднання двох принципів – поділу та злиття влади – Парламент та Уряд можуть мінятися ролями.

Інколи перший виступає лідируючою, контролюючою інстанцією, а другий – нижньою, підконтрольною. Поєднання Урядом ролей «господаря» і «слуги» – одна із найбільш сильних рис британської системи поділу влади, що дозволяє, з одного боку, уникати диктату виконавчої влади загалом і Уряду зокрема по відношенню до Парламенту, а з другого – дає Уряду достатню свободу для здійснення основної функції – політичного управління країною [14, с. 105]. Принциповою помилкою багатьох дослідників парламентської системи Сполученого Королівства є оцінка співвіднесення виконавчої та законодавчої влади як двох протидіючих сил. В основі британського поділу влади лежить не конфлікт, а співпраця.

Тим не менше, варто визнати, що тенденції ХХ ст. у взаємовідносинах між цими двома гілками влади давали підстави говорити про наявність певної переваги в Уряді. Як було розглянуто вище, Кабінет, використовуючи різні механізми, в тому числі і законодавчі, планомірно обмежував важелі впливу Парламенту на всю виконавчу владу. Однак ера конституційних реформ, яка розпочалася із приходом до влади в 1997 р. «нових лейбористів», ознаменувалася утвердженням принципу поділу влади із фундаментальним скороченням і обмеженнями саме виконавчої влади. В. Богданор, підсумовуючи результати конституційних реформ, зазначив: «Парламент, як Громади, так і Лорди, має більше влади, судова влада отримала більше влади, люди мають більше влади – всі ці трансформації відбулися за рахунок виконавчої влади» [2, с. 289]. Апогеєм відновлення балансу між розглядуваними гілками влади справедливо можна вважати прийняття в 2011 р. Акта про фіксований строк повноважень Парламенту [3], яким було нівельовано право Прем'єр-міністра фактично на власний розсуд вирішувати питання щодо розпуску Парламенту.

Саме прийняті Парламентом статuti конституційного характеру дозволили науковцям говорити про ренесанс системи стримувань і противаг та визнати принцип поділу влади одним із основоположних принципів конституції Сполученого Королівства.

Отже, нинішній британський парламентаризм у загальному вигляді виявляється в багатьох аспектах, серед яких чільне місце посідають такі дві обставини. По-перше, здатність Парламенту контролювати діяльність виконавчої влади. Підзвітність Уряду, Кабінету та Прем'єра Парламенту, що обумовлено наявністю не лише щотижневих годин запитань як елементу парламентської діяльності, але й персональним злиттям Парламенту та Уряду, засвідчує те, що виконавча влада підпорядковується законодавчій. По-друге, модель Вестмінстерського Парламенту як легіслатури-арени дає можливість парламентарям обговорювати державні програми, урядові законопроекти, злободенні питання суспільного значення і шляхи їх вирішення в стінах Парламенту. Обговоренню й затвердженню в Парламенті підлягає в тому числі й політичний курс країни, який розробляється Урядом Її Величності.

Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що початок ХХІ ст. для британського парламентаризму став періодом ренесансу. Криза парламентаризму, яка була характерною для політико-правової дійсності другої половини ХХ ст., нині подолана в тому числі внаслідок прийняття Парламентом низки статутів конституційного характеру, якими було відновлено баланс між гілками влади. Можливо, для сучасного етапу розвитку парламентської системи Сполученого Королівства слід застосувати французький концепт «раціоналізованого парламентаризму» з урахуванням специфіки вестмінстерської системи державного механізму. Однак усі досліджені обставини є свідченням відновлення статусу Парламенту Великобританії як політико-правового центру прийняття державно-владних рішень.

Список використаних джерел

1. Bagehot, W. The English Constitution [Текст] / Walter Bagehot. – 7-th ed. – L. : Kegan Paul, Trench, Trubner&Co., Ltd, 1894. – 292 p.
2. Bogdanor, V. The New British Constitution [Текст] / Vernon Bogdanor. – Oxford : Hart Publishing, 2009. – 334 p.
3. Fixed-term Parliaments Act 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14>.

4. Graham, H. The mother of parliaments [Текст] / Harry Graham. – L. : Methuen & Co. Ltd, 1910. – 314 p.
5. Hennessy, P. The Prime Minister: The Office and Its Holders Since 1945 [Текст] / P. Hennessy. – L. : AllenLane, 2000. – 496 p.
6. Huhne, Ch. Cleaning up the House [Електронний ресурс] / Ch. Huhne // Guardian. – 2009. – 27 January. – Режим доступу: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2009/jan/27/lords-labour>.
7. Low, S. The Governance of England [Текст] / Sidney Low. – London : T. Fisher Unwin Paternoster Square, 1904. – 320 p.
8. Macdonald, K. Day One: Judges Put Power to the Test [Електронний ресурс] / К. Macdonald // Times. – 2009. – 5 October. – Режим доступу: <http://www.thetimes.co.uk/tto/law/columnists/article2049400.ece>.
9. Role Of Governments In Legislative Agenda Setting [Текст] / Edited by Bjørn Erik Rasch and George Tsebelis. – Abingdon : Routledge, 2011. – 304 p.
10. Shell, D. The British constitution in 1984 [Текст] / D. Shell // Parliamentary Affairs. – 1985. – Vol. 38 (Issue 2). – P. 131–149.
11. Барабаш, Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права [Текст] : монографія / Ю. Г. Барабаш. – Х. : Право, 2008. – 220 с.
12. Барбер, М. Приказано добиться результата. Как была обеспечена реализация реформ в сфере государственных услуг Великобритании [Текст] / М. Барбер ; пер. с англ. Е. К. Кудрявцевой, Н. Э. Макаровой; под науч. ред. Я. И. Кузьминова, А. В. Клименко ; отв. ред. Ж. И. Смирнова ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. Дом Высшей школы экономики, 2011. – XX, 393 с.
13. Лузин, В. В. Парламентская модель разделения властей (на примере Великобритании) [Текст] / В. В. Лузин // Право и политика. – 2000. – № 6. – С. 27–37.
14. Перегудов, С. Разделение властей по-британски [Текст] / С. Перегудов // Мировая экономика и междунар. отношения. – 1993. – № 6. – С. 101–109.
15. Политическая система Великобритании [Текст] / под ред. и с предисл. Н. С. Крыловой. – М. : Юрид. лит., 1984. – 381 с.
16. Серьогіна, С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики [Текст] / С. Г. Серьогіна. – Х. : Право, 2011. – 768 с.
17. Шмитт, К. Государство и политическая форма [Текст] / К. Шмитт ; пер. с нем. О. В. Кильдюшова ; сост. В. В. Анашвили, О. В. Кильдюшов. – М. : Изд. дом Гос. Ун-та – Высшая школа экономики, 2010. – 272 с.
18. Шмитт, К. Духовно-историческое состояние современного парламентаризма. Предварительные замечания (О противоположности

- парламентаризма и демократии) [Текст] / К. Шмитт // Социол. обозрение. — 2009. — Т. 8. — № 2. — С. 6—16.
19. Энсон, В. Английский парламент, его конституционные законы и обычаи [Текст] : монография / В. Энсон ; пер. Н. А. Захаров. — СПб. : Изд. юрид. кн. маг. Мартынова Н. К., 1908. — XV+355 с.

А. Ю. Бруслик

Современное состояние британского парламентаризма

В статье исследуется трансформация парламентаризма в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии. Анализируется состояние британской парламентской системы в XX в. и начале XXI в. Выделяются аспекты политико-правовой действительности, которые приводили к кризису парламентаризма, а также позволяющие говорить о современном периоде как о ренессансе британского парламентаризма.

Ключевые слова: парламентаризм, кризис, Парламент Великобритании, исполнительная власть, разделение властей, слияние властей, система сдержек и противовесов, конституционные реформы.

O. Yu. Bruslyk

The current state of British parliamentarism

This article describes the transformation of parliamentarism in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. The article analyzes British parliamentary system in the twentieth and twenty-first centuries. One of the important conclusions of this article is that the principle of separation of powers had become an important principle of the British constitution in the last twenty years. In part, it has told a story of a shift in fashion, of the development of one of the hardest to analyze aspects of constitutional life: the constitutional culture that lies behind the rules and decisions that define the state. Whilst it was once rejected out of hand, scarcely discussed by academics and lawyers, the separation of powers has slowly found a place in British constitutional thought. Particularly attention is paid to the levelling of balance in the relationship between the UK Parliament and the executive power. The article focuses on the political and legal aspects that leading to the crisis of parliamentarism, and those that suggest the current period as the renaissance of the British parliamentary system.

Keywords: parliamentary crisis, the UK Parliament, the executive, separation of powers, fusion power, checks and balances, constitutional reform.