

УДК 342.384.2

**Валентина Скрипнюк,**

доктор юридичних наук,

доцент, завідувач кафедри державно-правових дисциплін

Національного університету «Острозька Академія»

## ПРАВОВІ ПРАКТИКИ УТВЕРДЖЕННЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

*У статті досліджується специфіка правового забезпечення функціонування парламентів та розвитку парламентаризму в сучасних європейських країнах. Надається компаративний конституційно-правовий аналіз законодавчого забезпечення діяльності парламенту в Україні та державах—членах ЄС. Особлива увага приділяється вивченню перспектив посилення ролі Українського парламенту в ході конституційної модернізації. Визначено основні моделі організації і функціонування парламентів у сучасній європейській конституційно-правовій практиці.*

**Ключові слова:** конституційне право, парламент, парламентаризм, конституційна модернізація, демократична держава, взаємодія гілок державної влади, європейська практика парламентаризму.

Для переважної більшості сучасних держав законодавча влада асоціюється переважно з діяльністю парламенту [1]. Подібне специфічне положення парламенту та його значення в процесі функціонування держави передбачає чітке визначення його ролі і місця в структурі державної влади. Разом із тим, як переконливо свідчить досвід багатьох розвинутих демократичних країн, саме діяльність парламентів часто ставала основою становлення і розвитку демократичних політичних традицій та формування високої політичної культури [2]. В цьому сенсі, на думку цілої низки авторитетних дослідників, поняття «парламентаризм» та «демократія» є близькими і навіть синонімічними [3]. До того ж, актуальність конституційно-правових досліджень проблем діяльності сучасних парламентів (особливо держав—членів ЄС) обумовлюється ще й тим, що на сьогоднішній день можна засвідчити співіснування двох протилежних поглядів чи навіть концепцій щодо визначення їх ролі. З одного боку, це доволі яскраво виражена тенденція до звуження ролі парламентів, яка передбачає перенесення основних акцентів на функціонування виконавчої гілки влади. Найбільш рельєфно вона дається взнаки, якщо проаналізувати специфіку поділу формальних і реальних повноважень виконавчої та законодавчої влади в державах пере-

хідного типу [4]. Причому, як свідчить досвід багатьох пострадянських держав, зовсім не обов'язково, щоб повноваження парламенту обмежувалися на законодавчому чи конституційному рівні. Достатньо створити такі умови, коли існуючі в парламенті про урядові, пропрезидентські фракції можуть поставити під контроль діяльність усього парламенту. А якщо до цього додати ще й надто широкі повноваження, які закріплюються за інститутом президента, то тоді роль парламенту стає, в кращому випадку, другорядною. Подібна властивість перехідних держав пояснюється, насамперед, тим, що транзитивний процес завжди має континуальний характер, тобто протягом певного часу в державі співіснують елементи старої авторитарної та нової демократичної політичної системи [5].

З іншого боку, це теорія, яка, виходячи з ідеї поділу державної влади та концепції стримувань і противаг, тим не менш, передбачає домінування законодавчих структур над іншими гілками державної влади, коли пріоритет парламенту пояснюється тим, що він є єдиним органом, який безпосередньо виражає волю народу як єдиного джерела влади в її єдності і цілісності [6]. На цю специфічну ознаку парламенту, яка дозволяє говорити про нього як про першу з гілок державної влади, звертає увагу В. Чир-

кін, у визначенні якого парламент є вищим органом народного представництва, що уособлює його суверенну волю [7]. Зазначена концепція набула своєї найбільшої популярності насамперед серед європейських країн з парламентською формою правління [8].

Хоча встановлення прямої залежності між формою правління в тій чи іншій державі та роллю законодавчої влади все ж таки не може вважатися цілковито виправданим методологічним кроком, адже навіть за президентської форми правління все одно зберігається загальна модель розподілу державної влади, коли, маючи певні контрольні повноваження, жодна з гілок не може претендувати на домінування — змінюється лише характер взаємодії між ними, їх можливості впливати одна на одну, контролювати взаємні дії. З цього погляду, парламентаризм не слід пов'язувати з якимись конкретними формами державного правління, оскільки ця вимога впливає не з поняття форми правління, а з самої ідеї демократичної державної влади [9]. Стосовно другого з означених вище підходів, його можна було б визначити поняттям парламентаризму. Проте, щойно використавши зазначений термін, варто зробити одне зауваження. Справа у тому, що, незважаючи на доволі широке використання цього поняття, той сенс, який в нього вкладається різними дослідниками, часто є різним. Так, наприклад, відповідно до дефініції, автором якої є А. Георгіца, «парламентаризм — це визначена в конституції та інших законах і відповідним чином трансформована у практичну площину організація влади у державі і суспільстві, в якій парламент, побудований на демократичних засадах, володіє юридичним статусом і реальними повноваженнями представницького, законодавчого, контрольного і установчого характеру, в бюджетно-фінансовій і зовнішньополітичній сферах і своєю активною діяльністю виступає гарантом захисту інтересів як більшості, так і меншості громадян» [10]. Для російських дослідників М. Ісаєва та А. Чеканського парламентаризм — це лише така форма взаємодії вищих органів державної влади, яка передбачає відповідальність виконавчих структур перед більшістю в парламенті [11]. Виходячи з цього останнього визначення, поняттям парламентаризму можна визначити май-

же будь-яку форму правління, оскільки практично для всіх моделей демократичної організації державної влади властива наявність інституту відповідальності виконавчих органів перед законодавчим органом та наглядових функцій з боку парламентів. Адже, як пише В. Денисов, представляючи населення або суспільство, парламенти здійснюють нагляд за виконавчою владою в тому розумінні, що в процесі справжнього управління справами уряд існує для народу, а не проти нього [12]. Значно більш змістовним є визначення В. Шаповала, для якого парламентаризм — це система взаємодії держави і суспільства, для якої є характерним визнання провідної або особливої і досить істотної ролі у здійсненні державно-владних функцій загальнонаціонального, колегіального, постійно діючого представницького органу [13].

Проте, ставлячи на меті юридичний аналіз ролі та місця парламенту в системі органів державної влади, необхідно з'ясувати два принципові моменти. Перший із них має суто юридичний характер, а саме — якими документами та нормативними актами визначається порядок діяльності того чи іншого парламенту. Другий же стосується більш широкої сфери правового визначення моделей організаційної діяльності парламентів. Розглянемо обидва зазначені аспекти, як вони реалізуються в Україні. Щодо законодавчого визначення порядку роботи Верховної Ради України, то тут ми маємо згадати Конституцію України, Регламент Верховної Ради України, а також цілий ряд законів України. В Конституції України це положення, які містяться в розділі IV. Наприклад, у ст. 83 вказується, що чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року, а позачергові сесії, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу або на вимогу Президента України. Про значення Регламенту Верховної Ради України в процесі забезпечення її діяльності свідчить те, що цей акт встановлює порядок скликання і проведення сесій Верховної Ради, її засідань, формування органів державної влади, визначає законодавчу процедуру, порядок здійснення кон-

трольної діяльності, процедуру окремих видів діяльності Верховної Ради, її органів і організацій, народних депутатів, посадових осіб та інші процедури, а також функції органів Верховної Ради та її посадових осіб, які впливають з їх повноважень, встановлених Конституцією України.

Стосовно іншого аспекту, а саме — моделей організації, то зараз значна частина дослідників схиляється до виділення чотирьох основних моделей організації парламентів. Певною мірою всі вони є пов'язаними з тим, яка форма правління запроваджена в тій чи іншій державі. До першої групи відносяться ті парламенти, де встановлено принцип парламентського правління. Причому це може бути як парламентська монархія (Люксембург, Нідерланди, Іспанія, Великобританія, Данія, Бельгія), так і парламентська республіка (Німеччина, Італія, Ірландія, Греція, Болгарія, Естонія, Чехія, Словаччина). У цих державах місце і роль парламенту визначаються тим, що від нього похідним є уряд, який формується парламентом і несе перед ним відповідальність. До другої групи належать парламенти тих держав, де встановлено принципи президентського правління. Але, оскільки для держав—членів ЄС ця форма правління не є характерною, то надалі ми не звертатимемося до неї. Третю групу складають парламенти держав зі змішаною формою правління (Франція, Росія, Україна). І, нарешті, до останньої, четвертої, групи відносяться так звані парламенти «радянського зразка», призначення яких здебільшого зводиться до формального схвалення прийнятих за їх межами політичних ухвал.

Утім наразі одна з ключових проблем розвитку парламентаризму полягає навіть не стільки у тому, як і завдяки яким нормативно-правовим актам відбувається регламентація діяльності цього органу державної влади, скільки у тому, в який спосіб організується взаємодія парламенту з іншими вищими органами державної влади [14]. Для України це питання, як аргументує В. Лемак, набуло особливої ваги у зв'язку з дискусією щодо подальших перспектив розвитку форми правління [15]. Фактично, аналізуючи правову історію європейського державного розвитку у ХХ ст., спостерігаємо дві тенденції: як посилення ролі

парламентів, так і перехід від парламентської до президентської форми правління. Яскравим прикладом другої тенденції може виступити досвід Франції, а саме — перехід від IV Республіки (1946—1958) до V Республіки. Ключовою датою в цьому процесі став вересень 1958 р., коли на загальному референдумі отримав підтримку проект нової Конституції Франції, який було розроблено урядом під керівництвом генерала де Голля. Головною рисою Конституції 1958 р. стало перенесення центру ваги політичного життя від парламентської до президентської республіки за рахунок того, що Основний закон країни значно розширював прерогативи глави держави за рахунок Національних Зборів. Фактично Національні Збори зберегли виключну компетенцію лише щодо законів, які визначали здійснення цивільного законодавства, судоустрою, податкової системи, порядку виборів, статусу державних службовців та питань націоналізації. А в таких сферах суспільно-політичного життя держави як оборона, організація органів місцевого самоврядування, трудове право, освіта, статус профспілок за Національними Зборами було закріплене право визначення загальних принципів. Всі ж інші питання було віднесено до компетенції виконавчої влади. При цьому надзвичайно широкі повноваження було надано Президенту, який, зокрема, отримав право призначати прем'єр-міністра. Що ж до прерогатив Народних Зборів у їх впливі на виконавчу владу, то відмова в довірі урядові, як це передбачалося Конституцією, була можлива лише у двох випадках: а) у разі винесення 1/10 частиною депутатського корпусу резолюції догани; б) у разі винесення самим прем'єром питання про відповідальність кабінету. Однак і в тому, і в іншому випадку відмова в довірі урядові приймається лише абсолютною більшістю голосів. Зрозуміло, що за таких умов можливості законодавчої влади впливати на виконавчу владу є дуже обмеженими. А якщо за цих умов в парламенті формується ще й достатньо потужна проурядова коаліція (про що свідчить досвід тієї ж Франції, коли після призначення у січні 1959 р. Мішеля Дебре на посаду прем'єр-міністра праві партії голлістської орієнтації мали в парламенті 321 місце — 188 отримала ЮНР і 133 — Незалежна партія), то роль парламенту в

житті країни виявляється зведеною до мінімуму.

Таким чином, у якості прикладів переваги президентсько-парламентської моделі правління, як правило, звертаються до досвіду Франції та Італії. Перша з цих держав розглядається як зразок позитивного правового досвіду переходу від парламентської до президентсько-парламентської республіки, а друга — як негативний досвід розпаду та кризи парламентаризму. Проте, на нашу думку, жоден з цих прикладів не є достатнім аргументом на користь тези про поступове наростання тенденцій до відмови від парламентської форми правління. Адже у випадку Франції не можна не звернути уваги на ті дебати, що ведуться як серед французьких політиків, так і серед французьких юристів щодо піднесення ролі законодавчого органу. А у випадку Італії маємо зазначити, що криза парламентаризму в цій державі була зумовлена не стільки слабкістю цієї моделі, скільки специфікою правового розвитку самої Італії.

Тому, на нашу думку, питання щодо того, яка саме форма державного правління є найоптимальнішою і яке місце та роль належать парламенту в системі органів державної влади в Україні, досі залишається відкритим. Причому відповідь на нього не повинна формуватися під впливом поточних політичних настанов та пріоритетів, як це часто відбувається у нас, оскільки ця проблема стоїть не декількох сотень парламентарів, а всієї держави та всього українського суспільства. Для цього необхідно чітко пам'ятати про наступні важливі аспекти. По-перше, навіть попри факт існування в сучасній державно-правовій науці різних підходів до тлумачення місця і ролі парламентів у системі реалізації державної влади, загальновизнаним залишається положення про те, що зміст парламентської діяльності має визначатися, насамперед, законодавчими та представницькими функціями. Саме ці дві функції конституують специфіку положення та статусу парламенту в системі державної влади, який є одночасно і законодавчим органом, єдиним загальнодержавним представницьким органом усього народу.

По-друге, акцентуючи увагу на наявності зв'язку між формою правління та положенням парламенту в тій чи іншій державі, не варто редукувати проблеми парламентаризму виключно до визначення форми правління, оскільки, говорячи про роль парламенту в процесі здійснення державної влади, слід аналізувати не лише формальні аспекти, а й реальні можливості та вплив цього органу законодавчої влади на весь спектр суспільних відносин. По-третє, абсолютизація принципу поділу влади та критика парламентської форми правління приводить деяких дослідників до думки стосовно необхідності обмеження контрольних повноважень парламенту щодо виконавчої влади та глави держави. Така аргументація є принципово неприйнятною і суперечить самій ідеї демократичного врядування, оскільки можливість парламенту контролювати виконавчу владу є серцевиною будь-якої демократії. По-четверте, значна доля критики, що зараз припадає на діяльність парламентів, обумовлена недостатньою якістю виконання ними своїх законодавчих функцій. Особливої актуальності ця проблема набуває у випадку України, коли саме від успішності та ефективності законодавчої діяльності парламенту залежить як внутрішня ситуація в державі, яка станом на кінець 2013 р. є вкрай складною, так і її перспективи на міжнародній арені (інтеграція в європейські структури).

*Таким чином, саме підвищення ефективності законодавчої діяльності, створення оптимальної структури парламенту, чітке визначення порядку його роботи, встановлення механізмів його взаємодії з іншими інститутами державної влади — найважливіші чинники як усього процесу державотворення в Україні, так і безпосередньо — розбудови сучасної демократичної системи публічної влади. При цьому будь-які спроби усунути парламент на узбіччя життя країни, принизити його роль чи перетворити на кишеньковий орган штампування законів завжди призводитимуть не лише до підвищення інтенсивності політичного конфлікту між гілками влади, а й до суттєвого зниження демократичності й ефективності функціонування публічної влади.*

## ПРИМІТКИ

1. Битяк Ю. Досвід формування політико-правових моделей у контексті європейського конституціоналізму / Ю. Битяк // Вісник Конституційної Асамблеї. — 2013. — № 1. — С. 249.
2. Актуальные проблемы конституционного права / под ред. В. П. Журавлева, А. Э. Черноокова. — СПб. : ИВЭСЭП, 2012. — С. 96—97.
3. Шаповал В. М. Зарубіжний парламентаризм / В. М. Шаповал. — К. : Основи, 1993. — С. 142.
4. Петришин О. Форма правління в Україні: досвід та пошук конституційної моделі / О. Петришин // Вісник Конституційної Асамблеї. — 2013. — № 1. — С. 264—265.
5. Денисов В. Методологія сучасного парламентаризму / В. Денисов // Віче. — 2000. — № 8. — С. 13.
6. Утяшев М. М. Контрольные функции региональных парламентов: сравнительный анализ / М. М. Утяшев, А. А. Корнилаева // Право и политика. — 2001. — № 1. — С. 29.
7. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. — М. : НОРМА ; ИНФРА-М, 2013. — С.186.
8. Зейпт Е. Взаимоотношения высших органов государственной власти в Финляндии / Е. Зейпт // Право и политика. — 2000. — № 11. — С. 52.
9. Окуньков Л. А. Президент и правительство в механизме государственной власти / Л. А. Окуньков // Журнал Российского права. — 2001. — № 2. — С. 3—4.
10. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики / А. З. Георгіца. — Чернівці : Рута, 1998. — С. 239.
11. Исаев М. А. Политическая система стран Скандинавии и Финляндии / М. А. Исаев, А. Н. Чеканский, В. Н. Шишкин. — М. : РОССПЭН, 2000. — С. 256.
12. Денисов В. Парламентаризм і ліберальна традиція індивідуальної свободи / В. Денисов // Віче. — 2001. — № 1. — С. 72.
13. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн / В. М. Шаповал. — К. : АртЕк, 1997. — С. 128.
14. Чиркин В. Е. Законодательная власть / В. Е. Чиркин. — М. : НОРМА, 2008. — С. 126.
15. Лемак В. Удосконалення демократичних інститутів у контексті реформи розділу І Конституції України / В. Лемак // Право України. — 2013. — № 8. — С. 100—105.

**Скрипнюк Валентина. Правовые практики утверждения парламентаризма в контексте европейской интеграции Украины.**

*В статье исследуется специфика правового обеспечения функционирования парламентов и развития парламентаризма в современных европейских странах. Дается сравнительный конституционно-правовой анализ законодательного обеспечения деятельности парламента в Украине и государствах—членах ЕС. Особое внимание уделяется изучению перспектив усиления роли Украинского парламента в ходе конституционной модернизации. Определены основные модели организации и функционирования парламента в современной европейской конституционно-правовой практике.*

**Ключевые слова:** конституционное право, парламента, парламентаризм, конституционная модернизация, демократическое государство, взаимодействие ветвей государственной власти, европейская практика парламентаризма.

**Skrypnyuk Valentyna. Legal practice of parliamentarism approval in the context of Ukraine's European integration.**

*The article investigates the specifics of legal approval of parliament functioning and parliamentary development in modern European countries. A comparative constitutional-and-legal analysis of the legislative support of the parliament in Ukraine and EU member states is given. Particular attention is devoted to the prospects of strengthening the role of Ukrainian Parliament in the process of constitutional modernization. The basic models of the organization and functioning of parliaments in modern European constitutional legal practice are studied.*

**Key words:** constitutional law, parliament, parliamentarism, constitutional modernization, democratic state, interaction of the branches of government, the European practice of parliamentarism.