

### **ПАРЛАМЕНТСЬКЕ ПРАВО: РЕГУЛЮЄ ЧИ ДЕКЛАРУЄ?**

Поняття «парламентське право» останнім часом все частіше з'являється на сторінках правничої літератури. Це пояснюється наступними обставинами: по-перше, вивіщенням місця парламентів у політичному житті сучасної держави; по-друге, різко зростаючою кількістю правових актів і норм, що регламентують суспільні відносини, пов'язані з парламентаризмом; по-третє, розвитком парламентських вимірів міжнародного співробітництва, збільшенням кількості та зростанням авторитету міжнародних міжпарламентських організацій; по-четверте, посиленням уваги громадян та засобів масової інформації до парламентських інститутів, по-п'яте, певними недоліками у сфері народного представництва і законотворчості, нагальною потребою її вдосконалення.

Становлення парламентського права – це розтягнутий у часі і не завжди прямолінійний процес складання окремих норм і інститутів в систему, покликаних врегульовувати питання комплектування, структури і функцій парламентів, їх місця у структурі політичних інститутів. Початок становлення парламентського права припадає на часи антифеодальних революцій, консолідації нації-держави, прийняття перших конституцій, формування на цій основі загальнонародних представницьких і постійно діючих законодавчих зібрань, парламентів.

Паралельно формувалась і теорія парламентаризму. Першу спробу систематизації нормативних актів, на основі яких скликаються і працюють парламенти, на початку XIX ст. здійснив Дж. Бентам [1], а через півстоліття почин підтримав Г. Роберт [2], якого сьогодні називають батьком сучасної парламентської процедури [3, с.7–8]. Значну увагу цьому питанню приділяли їх сучасники, що досліджували засади парламентаризму, зокрема, А. Алексєєв, А. Дайсі, Дж.-Ст. Мілль, Е. Фланден та Б. Чичерін [4].

Парламентське право аналізують сучасні дослідники О. Городецький, О. Керімов, І. Котелевська, М. Левіна, А. Саїдов, І. Степанов, Б. Страшун, Т. Хабрієва та ін. Більшість вчених розділяє положення про те, що у загальному вигляді парламентське право можна визначити як комплекс правових актів і норм, що регламентують організацію та діяльність парламентів [5, с.6].

Але немає сумнівів у тому, що сутнісні характеристики парламентського права ще не набули в науці довершеного вигляду. Найголовніші недоліки – слабкість систематизації напрацьованого матеріалу, суперечливість оціночних суджень. А це, у свою чергу, затрудняє подальші пошуки, спрямовані на уточнення сфер полі-

тико-правового регулювання парламентського права. У середині 90-х рр. минулого століття І. Степанов справедливо наголошував, що «поняття парламентського права ще не отримало якогось розгорнутого тлумачення» [3, с.8]. З певними застереженнями цю оцінку можна екстраполувати і на сьогодні.

Метою статті є систематизація основних тлумачень парламентського права і обґрунтування власної концепції.

Сьогодні існує багато поглядів на сутність парламентського права, його предмет, джерела і метод правового врегулювання. Зупинимось на чотирьох основних поглядах.

Найпростішим маємо визнати концепт, згідно з яким парламентське право вважається лише складовою частиною конституційного права, без будь-яких проявів самостійності (перший погляд). Для формування такого «права» цілком достатньо виокремити наукові розділи чи глави з підручників з конституційного права, в яких йдеться про врегулювання питань парламентських виборів та функціонування парламентів. Але цей погляд є не лише найпростішим, але й водночас і найменш перспективним, 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).

Прихильники протилежної точки зору у розвитку концепції Г. Роберта зосереджують увагу саме на процесуальних аспектах парламентаризму, насамперед, на парламентській процедурі (другий погляд). 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. При всій важливості процедурних норм парламентська діяльність все-таки ґрунтується насамперед на матеріальних нормах конституцій і виходить з принципів конституційного права.

Найбільш глибоким можна вважати бачення парламентського права, наведене Б. Топорніним, І. Степановим та Т. Хабрієвою. Вони виходять з того, що таке право базується на нормах конституційного права, але разом з цим і на цій базі виник масив правових норм, що якраз і тяжіє до виокремлення в парламентське право (третій погляд). Зокрема, Б. Топорнін вважає, що цей масив важко відокремити від конституційного права, оскільки, поперше, він вийшов з надр конституційного права і є продуктом його розвитку, і, по-друге, норми конституційного права складають невід'ємну частину парламентського права, його основні засади. Разом з тим, дослідник вказує, що парламентське право не лише проявило всі якості самостійної галузі права, але й все більшою мірою відособлюється від конституційного права [6, с.1].

Виходячи з такого тлумачення, І.Степанов та Т.Хабрієва парламентське право визначають «як особливу систему юридичних принципів і норм, що регулюють внутрішній устрій парламенту і пов'язані з ним організаційні відносини, сам процес парламентської діяльності, взаємовідносини з іншими державними органами влади та виборчим корпусом» [7, с.15].

Наведена вище концепція, при всій її переконливості, усе ж не може вважатися єдино вірною і на сьогодні довершеною. Зокрема, найбільш суттєвою проблемою тут слід вважати співвідношення у структурі парламентському праві між матеріальними і процесуальними нормами. Наприклад, Б.Страшун вважає, що парламентське право могло б стати «повнокровнішим» за умови ширшого охоплення проблематики парламентської компетенції, що врегульовується матеріально-правовими нормами. При цьому він виходить з відносно нового розуміння суті конституційного права, згідно з яким «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 сенсі слова, галузями (чи підгалузями, якщо бажаєте) якого є основні права людини і громадянина, парламентське право...» [8, с.117] (четвертий погляд).

За такої версії, на нашу думку, дійсно вдалося б позбутися напастування і повторів при розмежуванні предметів конституційного та парламентського права. Але слід звернути увагу і на те, що в деяких країнах окремі аспекти парламентської діяльності не врегульовуються ні матеріальними, ні процесуальними нормами. Так, в конституціях більшості демократичних держав відсутня норма щодо формування уряду на основі волевиявлення парламентської більшості, але політична доцільність і, в кінцевому рахунку, здоровий глузд зумовляють його формування саме на такій основі. Це не слід вважати якимось прорахунком, адже розвинуте демократичне суспільство не потребує детальної регламентації суспільних відносин у цій сфері. Більше того, на основі такого принципу якраз і постає «реальна» конституція демократичної держави.

За такого бачення в нагоді мають стати принципи «політичного права». До речі, термін «політичне право» має понад двохсотлітню історію. Написаний ще у середині XVIII ст. основний твір Ж.-Ж. Руссо має назву «Про громадський договір, або принципи політичного права». Цей термін використовувався і в першій половині XX ст. «Поняття політичного» визначало базові характеристики вчення К. Шмітта [9]. З ґрунтовної праці українського вченого В. Старосольського під характерною назвою «Політичне право» витікає, що таке право має застосовуватись у випадках слабкості чи старіння норм конституційного права [10].

Очевидно, об'єктом регламентації політичного права мають бути ті сфери відносин у парламенті, які детально не врегульовані ні конституційним правом, ні парламентськими регламентами. Зокрема, до них слід віднести: виборчу систему, включаючи виборчі технології, з наголосом на фінансуванні виборів і проведенні передвиборчої агітації; участь в усіх стадіях парламентської діяльності політичних партій і громадських об'єднань; статус парламенту та порядок його роботи; законодавчий процес; взаємодія парламенту з іншими органами державної влади; парламентський контроль; міжпарламентське співробітництво; організаційно-адміністративне і матеріально-технічне забезпечення роботи парламенту; статус політичних інститутів та вищих посадових осіб, що не врегульований нормами конституційного права.

До джерел парламентського права в першу чергу слід віднести конституцію (як основне джерело), а також норми поточного законодавства, регламенти парламентів та їх палат, судові прецеденти, рішення конституційних судів, неписані правила (традиції і звичаї).

Виходячи з такого бачення і користуючись напрацюваннями І. Степанова та Т. Хабрієвої, парламентське право може бути визначено як *особливу систему юридичних принципів і норм, а також суто політичних правил і домовленостей, що регулюють внутрішній устрій парламенту і пов'язані з ним організаційні відносини, сам процес парламентської діяльності, взаємовідносини з іншими державними органами влади та виборчим корпусом.*

Відтак, жоден із напрямків дослідження парламентського права не може вважатися таким, що охоплює всі його прояви. Подолання цього недоліку, за нашою оцінкою, можливе лише на шляху системного поєднання у єдиній формулі усіх трьох зазначених компонентів, що регламентують організацію і роботу парламенту: конституційно-правових актів (перший компонент), регламентів та інших актів внутрішньопарламентського користування (другий компонент), а також суто політичних правил і традицій (третій компонент).

Звичайно, в ієрархії норм та правил формальна першість залишається за конституцією. Але характер парламентської діяльності зумовлює велику значущість внутрішньоорганізаційних правил та суто політичних домовленостей. Парламенту більше, ніж іншому державному органу, важливі договірні правила, що встановлюються й виконуються усіма учасниками процедури. Не випадково саме парламентській практиці завдячують такі поняття і терміни, як «правила парламентської гри», «чесна гра» та ін. Адже у парламенті знаходять представництво різноманітні суспільні інтереси, що робить його чи не найконфліктнішим політичним інститутом. У парламенті можуть виникати й розгоратися конфлі-

кти між партійними фракціями, між нижньою і верхньою палатами, між більшістю і меншістю. До них додамо і конфлікти між парламентом і групами тиску, між парламентом і урядом, парламентом і президентом тощо, які також чинять суттєвий вплив на порядок роботи парламенту [Додатково див.: 11, с.104].

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 діяльність парламентів. Хоча останні і не можуть інтерпретуватися виключно за шкалою «розпорядження/виконання», але вони також, нарівні з конституційними основами, відіграють системоутворюючу роль для предмета парламентського права.

Методологічною основою такого підходу маємо визнати положення про те, що одним з головних завдань сучасної політології та правознавства визначається діалектичне пов'язання зв'язок політичних та правових процесів.

На наведене у назві статті питання має бути надана наступна відповідь: парламентське право в усіх трьох його компонентах дійсно має регулювати діяльність парламентів. Але чи потребує воно якогось зведеного «парламентського кодексу»? Вважаємо, що ні, але це – питання для подальших дискусій.

**Список літератури:** 1. Бентам И. Тактика законодательных собраний. СПб., 1907. 2. Роберт Г.М. Правила парламентской процедуры. Вашингтон, 1992. 3. Степанов И.М. Российское парламентское право: сущностные и регулятивно-целевые ориентиры формирования // Государство и право. 1994. № 11. 4. Милль Дж.-Ст. Представительное правление / Пер. с англ. СПб., 1863; Чичерин Б. О народном представительстве. М., 1866; Фланден Э. Политические учреждения современной Европы. СПб., 1906; Дайси А.В. Основы конституционного права Англии. Введение в изучение английской конституции. М., 1907; Алексеев А.А. К учению о парламентаризме. СПб., 1908. 5. Котелевская И.В. Современный парламент // Государство и право. 1997. № 3. 6. Очерки парламентского права (Зарубежный опыт) / Под ред. и с предисловием Б.Н. Топорнина. М., 1993. 7. Парламентское право России. Учебное пособие / Под ред. Т.Я. Хабриевой: Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2003. 8. Страшун Б.А. [Рецензия]. Парламентское право России. Учебное пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой / М., 1999 // Государство и право. 2005. № 5. 9. Шмитт К. Понятие политического // Вопросы социологии. 1992. № 1. 10. Старосольский В. Политичне право. Курс лекцій (на правах рукопису). Регенсбург-Новий Ульм, 1950. 11. Древаль Ю.Д. Парадокси парламентаризму: до питання про характер та суперечливості системи представницької демократії // Грані. 2003. № 2 (28).

*Надійшла до редколегії 20.03.06*