

СПЕЦИФІКА МОДЕЛІ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ (SPECIFICITY MODEL OF GOVERNANCE IN UK)

**Бариська Яна Олександрівна, канд. юрид. наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права
Новович Терезія Петрівна, канд. юрид. наук, викладач кафедри теорії та історії держави і права
Ужгородський Національний університет (м. Ужгород), Україна**

Статтю присвячено аналізу моделі організації влади у Великобританії. Зроблено висновок, що «надпарламентська» форма державного правління Великобританії характеризується: верховенством парламенту перед з іншими органами влади, відсутністю засобів реального поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, високим рівнем структурованості парламенту, що в умовах домінування двох великих партій має наслідком зниження вірогідності на вистовлення недовіри уряду.

Ключові слова: парламентаризм, верховенство парламенту, поділ влади.

The paper analyzes models of governance in the UK. Concluded that «overparliament» form of government of Great Britain is characterized by: the supremacy of Parliament, lack of real separation of powers into legislative, executive and judicial, high level structured parliament.

Keywords: parliamentarism, the supremacy of Parliament, separation of powers.

Перманентні політичні конфлікти, які виникають між інституціями публічної влади, вимагають подальшого реформування, удосконалення вітчизняної моделі організації влади. Одним з основних напрямків такого реформування повинно стати зміщення інституту парламентаризму як основи сучасної демократії. Саме тому, для України є важливим з'ясування як досвіду Великобританії щодо організації ефективного парламентського контролю, забезпечення партійної дисципліні парламенту, так і специфіки організації влади загалом.

Модель «верховенства парламенту» (парламентського абсолютизму, «суверенітет парламенту»), як нерідко характеризують форму правління Великобританії, передбачає, що інститут парламентаризму височіє над іншими органами державної влади, по суті, має статус «вищого» у системі органів державної влади. При цьому статус «вищого» для парламенту позитивним правом не закріплюється, хоча і не занеречується іправовою доктриною. Це означає відступ від класичного принципу розподілу публічних влад на законодавчу, виконавчу і судову системи та від принципу «противаг і стримувань» між ними.

Боротьбу за свої сучасні повноваження англійський парламент (перший у світі) розпочинає з 1590 року, коли криза абсолютизму в Англії переростає в боротьбу між парламентом і короною. Основою конфлікту було з'ясування питання чи парламент є другорядним органом, підлеглим королю чи павнаки він є певною мірою самостійним органом, який здатний протистояти абсолютизації влади короною. Після смерті Єлизавети I у 1603 році та вступу на престол Якова I, парламент в особі Палати Громад «розпочинає» наступ на необмежену владу короля. Пізніше палата громад розширила свої вимоги і торкнулася таких питань, як право корони встановлювати податки без згоди парламенту, іправомірність королівських прокламацій, які мають силу закону, а також діяльності надзвичайних судів і уповноважених по церковним справам [1, с. 180].

В ході англійської революції XVII, парламентом приймається ряд актів (Петиції про право 1628, Акти, прийняті в період діяльності так званого Довгого парламенту, Брелська декларація 1660 року, Акт про краще забезпечення свободи підданого і про попередження «ув'язнення за морями»), які спрямовувалися на обмеження абсолютої влади короля, наслідком чого була зміна форми правління держави, тобто поступовий перехід до конституційної монархії. Остаточне закріплення верховенства парламенту у сфері законодавчої влади і фінансової політики, було нов'язано з прийняттям Біллю про права 1689 р. і Акту про устрій 1701 р. Першим кроком до виникнення нової системи взаємовідносин між парламентом і кабінетом стало надання

можливості міністрям обиратися до нижньої палати парламенту і тим самим представляти в ній кабінет, що поступово призвело до утвердження принципу формування кабінету на однопартійній основі. Протягом XVIII ст. були сформовані такі ознаки британського парламентаризму як «партийне правління» і регулярна зміна кабінету залежно від погодження його політики в палаті Громад. Разом із тим, слід відмітити падіння ролі парламенту у ХХ столітті, і зростання ролі кабінету у державному механізмі Великобританії, про що свідчать Акт про надзвичайні повноваження 1920 р., Акт про міністрів корони 1937 р. [2, с. 11]. Англійські конституціоналісти Дж. Харвей та К. Худ, обґрунтуючи так звану «диктатуру кабінету» [3, с. 61-71].

Узагальнювши наведене, можна виділити такі характеристики «надпарламентської» форми державного правління Великобританії:

1. *Верховенство парламенту*, що на думку англійського державознавця А. В. Дайсі означає, що парламент «при англійській формі державного правління, має право видавать і скасовувати найрізноманітніші закони; немає жодної особи, ні установи, за якою б англійський закон визнав право переступати або не виконувати законодавчі акти парламент. Всякий парламентський акт (чи його частина), який створює новий закон чи відміняє або змінює існуючий закон, повинен виконуватися усіма судами [4, с. 11-20].

Разом із тим, говорячи про суверенітет Парламенту, недооцінюються такий фундаментальний елемент британської форми правління як двопартійність. Існування двох основних партій як результат наявності дисциплінованої партії, якій належить більшість місць у Палаті Громад, сприяє наданню основних повноважень Прем'єр-міністру і заміні парламентського правління правлінням Кабінету [5, с. 155].

До функцій парламенту, які визначають його домінування поряд з іншими органами державної влади, відносимо контроль у фінансовій сфері, контроль за діяльністю уряду, формування внутрішньої і зовнішньої політики, здійснення правосуддя.

2. *Відсутність засобів реального поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову*, що проявляється в виконанні низки функцій державних органів різними гілками влади, а це в свою чергу призводить до порушення принципу «стремування і протиаг», який є характерним для традиційних форм державного правління. Формально монарх є головою виконавчої влади і судової влади, крім того він бере участь у законодавчій діяльності – санкціонує закони прийняті парламентом. Але слід зазначити, що з 1708 року, монарх жодного разу не відмовився від санкціонування закону.

Крім того, наведена характеристика британського правління донедавна найясніше проявлялася у правовому статусі лорда канцлера. До проведення у 2005 році конституційної реформи, посада лорда канцлера була особливістю англійської державної системи, причому єдиною в західних демократіях; ця посадова особа поєднувала одразу три гілки влади – законодавчу, виконавчу і судову. Лорд-канцлер – один з найважливіших міністрів. Його титул вказував на те, що він був членом Палати Лордів – верхньої палати британського парламенту; ця особа очолювала судову владу і була одним із судових лордів, які складають комісію Палати лордів і представляють Верховний суд Великобританії. Наведене положення порушує принцип поділу влади – який визнаний в Західній Європі як принцип функціонування влади, «таке становище вже давно вважається анахронізмом і недостойним сучасної демократії» [6, с. 292].

З наведених мотивів Актом Парламенту Великобританії 2005 року було проведено конституційну реформу. Її метою було позбавлення Лорда Канцлера можливості одночасного виконання урядових повноважень та повноважень у сфері правосуддя. Ці зміни були також спрямовані на удосконалення ідеї поділу влади. Крім того, реформа була обумовлена тим, що історично складене поєднання (змішування) законодавчої, виконавчої і судової влади суперечить вимогам Європейської Конвенції з Прав Людини, оскільки суддя, який одночасно наділений виконавчою і законодавчою владою не є спроможним бути неупередженим і забезпечити справедливе правосуддя. Остаточний варіант Акту залишив посаду Лорда Канцлера, але його роль у сфері правосуддя суттєво зменшилася і він вже не є автоматично Спікером Палати Лордів. Іншою суттєвою зміною було те, що тепер Лорд Канцлер може бути обраний як з Палати Лордів, так і з Палати Общин. Виконавчі повноваження Лорда Канцлера були передані Державному Секретарю з Конституційних Справ, новостворена посада у Кабінеті, яка у 2007 році була перейменована у Секретаря Правосуддя. Отже, в результаті реформи відбулася модифікація посади Лорда Канцлера, його позбавлено функцій Спікера Палати Лордів і Голови Правосуддя Англії і Уельсу. Тепер він є офіційним охоронцем Великої Печаті. Разом з тим, зміцнено позиції Верховного Суду Великобританії, якому передали повноваження Судової Палати та деякі функції Судового Комітету Таємної Ради.

Що стосується уряду, то по-перше, як вже згадувалося, його очолює лідер партії, яка сформувала більшість у Палаті Громад, по-друге, всі члени Уряду є одночасно і членами Парламенту. Крім того, парламент може доручити міністрим видавати постанови щодо застосування законів, надаючи таким чином повноваження законодавчого характеру.

3. *Високий рівень структурованості парламенту в умовах домінування двох великих партій мас наслідком зниження вірогідності на висловлення недовіри уряду*. Парламент наділений досить широким спектром засобів, які надають можливість контролювати діяльність уряду. Парламентська процедура передбачає такі форми контролю: питання депутатів міністрим, пропозицій, поправки до троїної промови, призначення слідчих комітетів, вираження, вотуму недовіри. В сучасних умовах відставка уряду внаслідок вотуму недовіри практично неможлива, а тому всі інші форми контролю позбавляються ефективності і дієвості. Відставка уряду – це крайній захід, який може застосувати палата громад при здійсненні свого контролю. Однак застосування цієї санкції практично і юридично залежить від уряду, і внаслідок цього ця санкція стає своєрідною – вона навіть формально не є безумовною [7, с. 125]. Такий висновок випливає з того, що резолюція недовіри вноситься як правило опозицією, а наявність у парламенті стійкої більшості виключає можливість відправлення уряду у відставку. Для прийняття резолюції недовіри необхідно, щоб Уряд втратив підтримку більшості в Палаті громад. Остання резолюція недовіри, яка стало підставою для відставки уряду, була проголошена у 1979 році щодо Уряду Каллагена, який був позбавлений підтримки парламентської більшості внаслідок смерті одного з депутатів та переходу в опозицію іншого [5, с. 180].

Крім Великобританії, прикладом верховенства парламенту є Фінляндія і Нова Зеландія. На прикінці ХХ – початку ХХІ століття ідея верховенства парламенту була модифікована під впливом наступних факторів: а) передача влади регіональним законодавчим зборам Шотландії, Уельсу і Північної Ірландії. Ці законодавчі збори можуть приймати перші закони у тих сферах, які були їм передані, але їх влада походить від Парламенту Великобританії і може бути припинена; б) членство Великобританії у Європейській Економічній Спільноті (Європейський Союз) з 1972 року; в) прийняття Акту про права людини 1998 року, яким судам Великобританії було надано право видавать декларацію несумісності, в якій вказується на те, що положення, що містяться в актах Парламенту порушують права, гарантовані іншими актами. д) зростання ролі референдумів. Неважаючи на те, що результати референдуму не є обов'язковими для Парламенту якщо непередньо не було погоджено інше, на практиці воля електорату висловлена на референдумі є засобом тиску на Парламент; е) заснування

Jurisprudence

Верховного Суду Великобританії у 2009 році, внаслідок чого Палата Лордів була позбавлена функцій апеляційної інституції Верховного Суду Великобританії. Наведені вдосконалення механізму влади Великобританії суттєво «ис підрвали» принципу верховенства парламенту. Парламент і надалі може скасувати будь-які закони, якими були запроваджені ці зміни [8, с. 145].

Доктрина і практика верховенства парламенту, отже, полягає в тому, що законодавчому органу належить абсолютний суверенітет, тобто верховенство по відношенню до інших владних інституцій. Крім того, ця концепція передбачає, що законодавчий орган може змінювати або скасувати будь-який попередній законодавчий акт. Аналіз наукових джерел з приводу концепції верховенства парламенту вказує на те, що всі вони зводяться до одного, а саме незаперечної монополії правотворчої діяльності Парламенту з усіма послідовними наслідками, а також «вітіснення» або значному обмеженню інших державних органів у цій сфері, в першу чергу судів [9, с. 82-83].

Основним недоліком досліджуваної форми правління є її залежність від політичної структури парламенту та нечинності контрольних механізмів. Поки, наприклад, в парламенті переважає одна політична партія, ця система унеможливлює виконання необмеженої влади і може спричинити крайню залежність парламенту і всього державного механізму від цієї партії і її владного центру [8, с. 146].

Література:

1. Александрова С.П. Основные направления борьбы парламентской оппозиции за ограничение власти короля в период первого парламента Якова I., С.П. Александрова., Правоведение. – 2006., № 6., С. 167–182.
2. История государства и права зарубежных стран: Учебник для вузов [под общ. ред д. ю. н. проф. О.А. Жидкова и др.], проф. Н.А. Крашенинниковой. – 2-е изд.]. – М.: Изд. НОРМА, 2002. – 720 с.
3. Харвей Дж., Худ К. Британское государство., Дж. Харвей, К. Худ; [пер. с англ. Т.Л. Ветвинская, Л.А. Ветвинский]. – М.: Иностр. лит., 1961. – 388 с.
4. Конституционные акты Великобритании., Конституции зарубежных государств: [Учебное пособие., Сост. проф. В.В. Маклаков. – 3-е изд. перероб. и доп.]. – М.: Издательство БЕК, 2002., С. 11–22.
5. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты., Ж.-П. Жакке. – М.: Юристъ, 2002. – 365 с.
6. Claire de Deausse de la Hougue. Un aspect des réformes constitutionnelles au Royaume-Uni: La disparition du Lord Chancellor. D'une Constitution non écrite vers une Constitution écrit? Rev. fr. De droit constitutionnel., Clair de Deausse de la Hougue. – P., 2005., pp. 291–309.
7. Крылова Н.С. Кризис парламентского контроля над правительством в Великобритании., Н.С. Крылова., Советское государство и право, 1962., № 2., С. 122–129.
8. Kresak P. Porovnacie statne pravo., P. Kresak . – Bratislava., Univerzita Komenského, 1992. – 454 p.
9. Марченко М.Н. Доктрина суверенитета Парламента и судебное правотворчество в Великобритании., М.Н. Марченко., Правоведение. – 2005., №6., С. 81–90.

