

ПАРЛАМЕНТ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ В СИСТЕМІ ПОДІЛУ ВЛАДИ

У статті досліджуються місце і роль двопалатного парламенту Великобританії у системі поділу влади.

Ключові слова: Парламент Великобританії, Палата лордів, Палата громад.

Постановка проблеми. Незважаючи на те, що саме Великобританію Ш.-Л. Монтеск'є вважав державою, в якій реалізується принцип поділу влади, в класичному розумінні даного принципу тут не існує. Адже, згідно з законодавством Об'єднаного Королівства, тут діє принцип верховенства Парламенту. Британський парламент належить до групи парламентів з абсолютно необмеженою законодавчою компетенцією. За словами британців, ця компетенція «обмежується лише прерогативами Творця». І хоча останнім часом у зв'язку із розвитком Євросоюзу законодавче повновладдя Британського парламенту певним чином обмежено, повноваження всіх трьох гілок влади у Великобританії все ж тісно переплетені між собою.

Стан дослідження. Вивчення державно-правових процесів у Великобританії впродовж ХХ століття приваблювало багатьох учених, таких як Б.С. Крилов, Н.С. Крилова, британських правознавців Джеймса Харвея та Кетрін Худ, Д. Гарнер. Праці В. Шаповала, М. Амеллера, С.В. Боботова, І.Ю. Богдановської присвячені основам конституційного ладу Великобританії і парламентаризму взагалі. Інформацію про діяльність сучасного Британського парламенту містить офіційний сайт: www.parliament.uk.

Зважаючи на те, що протягом декількох років у Великобританії проведено значну кількість реформ, які стосувалися всіх трьох гілок влади, існує потреба у докладному аналізі змін стосовно місця, яке займає сучасний парламент в системі розподілу влади. Отже, **мета** статті полягає в дослідженні статусу двопалатного парламенту Великобританії в контексті розподілу влади на три гілки.

Виклад основних положень. Британський парламент складається, згідно із законодавчими актами, з: Корони, Палати лордів та Палати громад. Саме Палата лордів є прикладом британського консерватизму, адже розподіл парламенту на дві палати відбувся ще у

1330 році на основі Вестмінстерського статуту. Сьогодні склад верхньої палати британського парламенту формується із спадкових та духовних лордів, довічних перів, ординарних лордів з апеляцій.

До компетенції Палати лордів входять законодавчі, контрольні та судові функції. Законодавча функція верхньої палати обмежена, адже Білль про права 1689 р. встановив верховенство Палати громад у цій сфері.

Нижня палата парламенту Великобританії – Палата громад – формується шляхом проведення виборів на основі мажоритарної системи відносної більшості. Строк повноважень – п'ять років. Одним із слабких місць у роботі Палати громад тривалий час вважалось нераціональне використання часу. Так, Палата громад багато часу приділяє власне дебатам стосовно тих чи інших законопроектів. Тому законодавчий процес проходить повільно. Про це свідчить той факт, що до обговорення в Палаті громад кожен рік готується більше 200 доповідей комітетів, але розглядаються з них далеко не всі [9].

Дана проблема частково вирішена, адже у 1999 р. комітетом з модернізації був представлений звіт під назвою: «Засідання Палати в Комітеті Вестмінстер-Холлу». В цій доповіді пропонувалося створення нової організаційно-правової форми діяльності Палати громад – так звана «паралельна палата». Мається на увазі те, що Палата громад зосереджується на проведенні дебатів в окремий час, що дозволяє більш ретельно вивчати законопроекти, які пропонуються урядом. Це, своєю чергою, посилює контроль парламенту над урядом. Під час таких засідань можуть також обговорюватись законопроекти у другому читанні, акти делегованого законодавства, доповіді комітетів.

Основні положення доповіді були схвалені, і перше засідання нового органу парламенту відбулось у грудні 1999 р. На ньому обговорювались питання палестинських біженців [11].

Після схвалення роботи Вестмінстер-Холлу Палатою громад були внесені відповідні зміни в Постійні правила палати.

Звісно, Парламент Великобританії є головуючим, але тим не менш, існує сильний уряд, а також влада монарха. Найбільш тісні взаємовідносини парламенту існують саме з урядом. У післявоєнний період і до кінця XX століття простежуються тенденції до посилення ролі уряду, його впливу на парламент, а також до помітного посилення влади прем'єр-міністра. Слід зауважити, що окремі фахівці-конституціоналісти наголошують на тому, що останнім часом вплив парламенту на суспільно-політичне життя Великобританії значно

зменшився. Зокрема, ставиться під сумнів факт його домінування над органами виконавчої влади через органічну пов'язаність уряду з парламентською більшістю. Як вважають деякі вчені, важливою тенденцією конституційного розвитку держави є згортання колегіальних форм управління і зосередження влади в руках прем'єр-міністра [6, с. 129].

Виконавча гілка влади Великобританії дійсно наділена широкими повноваженнями, зокрема, правом законодавчої ініціативи та правом внесення фінансових законопроектів. Але тим не менш, під час проходження в парламенті законопроекти можуть зазнавати значного тиску з боку окремих депутатів. Скажімо, спостерігається все більше випадків, коли депутати керівної партії відмовляються підтримувати законопроекти своєї ж партії. Найбільш гучним прикладом є голосування у 2003 році стосовно дій в Іраку, коли 122 депутати від лейбористської партії проголосували проти пропозиції уряду. Це свідчить про початок нової тенденції розвитку парламентських відносин з урядом, пов'язаної з посиленням партійної незалежності депутатів. Тому уряд повинен враховувати політичні настрої, які панують в парламенті серед членів і своєї партії, і опозиційних фракцій.

Ефективність партійної системи і брак часу призводили до того, що контроль парламенту в кращому випадку був безсистемним і нерегулярним. Хоча досвідчений парламентар міг використовувати такі методи, як парламентський запит і затягування обговорення питання до закінчення засідання [4, с. 40].

Сьогодні ж одним із показників балансу виконавчої та законодавчої гілок влади і зниження ролі уряду є посилення парламентського контролю за урядом. Ця тенденція знайшла своє відображення у реформах, які стосувались контрольних парламентських процедур. Зокрема, деяких змін зазнала така форма контролю, як запити міністрам. Про важливість запитів як інструменту парламентського контролю свідчить те, що протягом року їх задається більше сорока тисяч. Традиційно існує три категорії запитань: усні, термінові, питання для письмових відповідей. Так, усні питання задаються протягом години у визначені дні тижня, і міністр відповідає на них особисто. Один раз на тиждень на питання дає відповідь прем'єр-міністр. Депутат, який бажає задати термінове запитання, інформує про це спікера палати напередодні, але при цьому суть питання не розголошує. Відповіді на письмові запити надаються, за загальним правилом, до семи днів. Важливим також стало введення у 2003 році

практики перехресних запитань в палаті Вестмінстер-Холл. Теми таких запитань зазвичай стосуються сфери повноважень декількох міністерств. Подібна процедура проводиться 4 рази протягом сесії і дозволяє піднімати широке коло питань та робити висновки про політику, яку проводить уряд. Таким чином, процедура перехресних запитань дозволяє зміцнити координаційну роботу між міністерствами та посилити контроль зі сторони парламенту [10].

Також відомо, що в Британії функціонує чітка система звітування уряду перед Палатою громад. У парламенті утворено парламентські комітети «з нагляду». Робота комітетів полягає в збиранні інформації щодо діяльності урядових установ. Вони збирають запити усних та письмових фактів, організують семінари за участю експертів, відвідують окремих людей чи області Сполученого Королівства, щоб зрозуміти роботу міністерства. Використовується і досвід інших країн в тій чи іншій сфері, проводиться збирання інформації стосовно витрат, розглядаються законопроекти. Комітет має право також надсилати запити окремим людям чи організаціям, так чи інакше задіяним у проєктах, що стосуються поставлених питань. Всі документи, які використовуються в роботі, повинні публікуватися, за винятком засекречених.

Кожен комітет має від 3 до 6 політично нейтральних працівників. Комітет має право призначати підкомітети з метою вивчення конкретної проблеми. Комітети можуть надавати отриману інформацію іншим комітетам Палати громад і Палати лордів та зустрічатися на спільних засіданнях.

Саме комітети контролюють як діяльність кожного окремого міністерства, так і уряду в цілому. Здійснення урядом делегованих повноважень також є предметом парламентського контролю. Парламентський контроль є публічним і поєднується з громадським контролем та інститутом політичної відповідальності правлячої партії на чергових виборах.

Система комітетів має суттєву перевагу в тому, що члени комітетів є спеціалістами в конкретній галузі управління, і це також підвищує ефективність контролю над урядом.

Помітного впливу на систему поділу влади Великобританії завдає і судова влада. Суди зобов'язані забезпечувати захист громадян від зловживань виконавчої гілки влади, яка наділена достатньо широкими повноваженнями. Так, скажімо, судам належить функція детального розгляду рішень виконавчої влади. Суди, крім відправлення

правосуддя, мають виконавчі обов'язки при досудовому слідстві і забезпеченні виконання рішень, а самі їх рішення стають прецедентами (повноваження, близьке за змістом до законодавчого). Міністри Корони, окрім депутатських повноважень, можуть виконувати і судові у адміністративних трибуналах [4, с. 40].

Варто зазначити, що законодавство Євросоюзу помітно вплинуло на розподіл законодавчої та судової гілки влади, адже членство Великобританії в ЄС зобов'язує до прямого застосування норм європейського права. Отже, окрім функції тлумачення, у судів з'явилась функція, яка полягає у дослідженні національного законодавства щодо відповідності нормам європейського права. Так, норми національного права не застосовуються в частині, що суперечить законодавству ЄС.

Судова реформа, розпочата у 2005 році лейбористським урядом Тоні Блера, мала на меті зміцнити судову гілку влади. Так, до 2009 року функції вищого суду країни були поділені між: комітетом по апеляціям Палати лордів і Судовим комітетом Таємної ради. Тому виникали сумніви щодо того, чи можуть ці органи бути повністю незалежними від виконавчої та законодавчої гілок влади, адже суди все частіше причетні до вирішення політичних питань. Акт про конституційну реформу передбачав створення Верховного суду, якому передали судові повноваження Палати лордів і Судового комітету Таємної ради (органу радників королеви Великобританії). Також, згідно з даним документом, була ліквідована посада лорд-канцлера як голови судової гілки влади.

Статус судових лордів неодноразово обговорювався, адже судова система має бути незалежною, і факт членства судових лордів в Палаті лордів, яка є частиною законодавчого органу, викликала багато суперечок. Вимога незалежності обмежувала судових лордів у частині їх діяльності як членів Палати лордів. Створення незалежного Верховного суду стало важливою передумовою проведення цілого ряду заходів щодо розподілу повноважень законодавчої, судової та виконавчої гілок влади.

Згідно з проведеними реформами, Верховний суд Великобританії замінив Палату лордів як останню інстанцію судової системи країни. Варто сказати, що Палата лордів залишалась вищим апеляційним органом із 1399 року, а з 1876 року судові функції виконувались апеляційним комітетом палати, який складався із 12 лордів-суддів, які були пожиттєвими перами з юридичним досвідом.

Таким чином, реформа мала на меті утвердити прозорість у питаннях призначення суддів і незалежності судової гілки влади. Сьогодні Верховний суд складається із 12 незалежних від уряду та парламенту суддів. Створення Верховного суду Великобританії є новаторством у конституційній моделі Об'єднаного Королівства. Але тим не менше, дозволяє більш послідовно втілити класичну доктрину поділу влади і забезпечити більшу незалежність судової гілки влади. Новий орган замінив собою судовий комітет Палати лордів та взяв на себе функції, пов'язані з питаннями деволуції Судового комітету Таємної Ради. Звісно, це заклало нові тенденції в розвитку Верховного суду як інстанції, яка має право вирішувати спори стосовно повноважень центральних органів влади територіальних одиниць, тобто питання конституційного значення.

Висновки. Як ми бачимо, основоположний принцип британської конституції – принцип парламентського верховенства – в сучасних умовах не зовсім відповідає дійсності. На протязі ХХ ст. тенденція щодо послаблення ролі парламенту має місце. Конституційні реформи Великобританії останніх років спрямовані на те, щоб не тільки ефективно реалізовувати принцип розподілу влади, але й утвердити основоположне місце парламенту. Більшість реформ спрямовані на підвищення ефективності роботи Палати громад, підвищення ролі нижньої палати в системі органів влади, зниження впливу уряду на членів парламенту і посилення контролю виборців. Утвердження незалежності та самостійності судової гілки влади у Великобританії також сприяє ефективному розподілу трьох гілок влади, що відповідає демократичним європейським стандартам.

Сучасні реформи парламенту Великобританії не змінюють взаємовідносини законодавчої і виконавчої гілки влади. Уряд посідає основне місце в державному управлінні. А судова реформа, навпаки, ставить суд у конкуруюче положення щодо парламенту.

1. Амеллер М. Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55-ти стран мира / М. Амеллер. – М.: Прогресс, 1967.

2. Боботов С.В. Законодательный процесс в Великобритании / С.В. Боботов // Журнал российского права. – 1998. – № 4–5. – С. 228.

3. Богдановская И.Ю. Закон в английском праве / И.Ю. Богдановская. – М.: Наука, 1987.

4. Гарнер Д. Великобритания Центральное и местное управление / Д. Гарнер. – М.: Прогресс, 1984. – 368 с.
5. Конституционные акты Великобритании // Конституции зарубежных государств: учебное пособие / сост. проф. Маклаков В.В. – М.: Волтерс Клувер, 2003.
6. Крылова Н.С. Английское государство / Н.С. Крылова. – М.: Наука, 1981. – С. 129.
7. Харвей Д. и Худ К. Британское государство / Д. Харвей и К. Худ. – М.: Изд-во иностр. лит., 1961. – 384 с.
8. Шаповал В.Н. Британская конституция: полит.-прав. анализ / В.Н. Шаповал. – К.: Лыбидь, 1991.
9. Modernisation of the House of Commons: a Reform Programme for Consultation. Memorandum submitted by the Leader of the House of Commons. – December, 2001.
10. Parliamentary Questions. II Factsheet P 1. Procedure Series. House of Commons Information Office. – February 2003. – P. 3.
11. Standing Orders of the House of Commons. – London: Public Business, 2003 // available at: <http://www.publication.parliament.uk>

Француз-Яковец Т.А. Парламент Великобритании в системе разделения власти.

В статье исследуются место и роль двухпалатного парламента Великобритании в системе разделения власти.

Ключевые слова: Парламент Великобритании, Палата лордов, Палата общин.

Frantsuz-Yakovets T.A. Parliament of Great Britain in the System of Power Separation.

The place and role of the bicameral Parliament of Great Britain in the system of power separation are investigated in this article.

Key words: Parliament of Great Britain, the House of Lords, the House of Commons.

Стаття надійшла 13 травня 2011 р.