

ність не відповідає принципам та положенням Конституції. Важливо, щоб ці інститути вписувалися в рамки загальнодемократичних процесів і сприяли балансу функціонування гілок влади. Здається, саме таку мету і ставив перед собою законодавець України, виділивши окремо розділи, присвячені прокуратурі України (розд. 7) та Конституційному Суду України (розд. 12). Що стосується Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, то думаю, що його статус у цьому напрямку буде конкретизований спеціальним Законом України.

Список літератури: 1. Березовская С.Г. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов управления в СССР. - Москва: Госюриздат, 1959. 2. Боботов С.В. Конституционная юстиция. - Москва, 1994. 3. Kelsen H. General Theory of Law and State, 1 ed; Cambridg. Mas., Harvard U.P., 1945. 4. Конституції нових держав Європи та Азії. - Київ: УПФ, 1996. 5. Конституція України / Відом. Верхов. Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141. 6. Леттер Д. Принцип разделения властей в системе сдержек и противовесов в Конституции Соединенных Штатов. - Москва, 1992. 7. Манов Г. Правовое государство и советский федерализм / Сов. государство и право. - 1991. - № 1. 8. Овселян Ж.И. Судебный Конституционный контроль в зарубежных странах. - Ростов-Дон, 1992. 9. Погорілко В.Ф. Актуальні проблеми реформування державної влади в Україні / Вісн. Акад. прав. наук України. - 1995. - № 3. 10. Тацій В.Я., Грошевий Ю.М. Правові засоби охорони Конституції / Вісн. Акад. прав. наук України. - 1995. - № 3. 11. Тодика Ю.Н., Супрунюк Е.В. Конституция Украины: основа стабильности конституционного строя и реформирования общества. - Симферополь: Таврия, 1997. 12. Точилковский В.Н. О месте прокуратуры в системе государственной власти / Закон Украины "О прокуратуре": теория и практика его применения. - Харьков, 1992. 13. Цвік М. Конституційні проблеми розподілу властей (деякі загально-теоретичні аспекти) / Вісн. Акад. прав. наук України. - 1994. - № 1. 14. Чиркин В.Е. Контрольная власть / Государство и право. - 1993. - № 4. 15. Чиркин В.Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты / Сов. государство и право. - 1990. - № 8. 16. Шейфер С. Взаимоотношения судебной и обвинительной власти / Вест. Верхов. Суда СССР. - 1991. - № 8. 17. Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. - Москва, 1995.

С.И. Пирогова, канд. юрид. наук

БРИТАНСКИЙ ПАРЛАМЕНТ: ИСТОРИЯ, ТРАДИЦИИ, РЕАЛЬНОСТЬ

В деле строительства демократического правового государства в Украине важнейшая роль принадлежит представительному органу — парламенту. Правовое государство невозможно не только без гарантий основных прав и свобод граждан, верховенства права и т.д., но и без истинного парламентаризма. Парламенты справедливо

называют зеркалом общества. Верховный Совет Украины, отражая весь спектр политических сил, выполняет эту функцию вполне удовлетворительно. Однако для более эффективной работы требуется устранение целого ряда недостатков. Говоря об этом, не следует, однако, забывать о возрасте нашего Верховного Совета, одного из самых молодых парламентов мира.

Экскурс в историю позволит вспомнить, что парламенты ведущих стран мира как институты государства прошли очень долгий путь, их история исчисляется веками. Вместе с обществом и государством парламенты изменялись и совершенствовались, отражая общие тенденции развития, соотношение социальных сил в экономических и военных сферах.

Знакомство с историей, традициями и опытом работы парламентов стран Западной Европы и Америки представляет не только познавательный, но и чисто практический интерес. Положительный опыт их работы может быть с успехом использован и парламентами молодого Украинского государства.

Несомненно, каждое государство по-своему решает вопросы устройства и функционирования главного представительного учреждения страны, но есть и общие принципы, которые учитываются в парламентской практике. Исходя из актуальности и сложности темы, в данной статье делается попытка рассмотреть некоторые вопросы, связанные с историей, традициями и деятельностью в настоящее время старейшего парламента мира - британского. Первым парламентом Англии считается парламент, созданный в 1265 г., поскольку он относительно полно представлял всю страну. С середины XIV в. он стал делиться на две палаты: верхнюю — палату лордов и нижнюю — палату общин. Слово "парламент" по своему смысловому значению ближе всего к таким нашим словам, как "обсуждение", "согласование". В согласованном принятии государственных решений после всестороннего обсуждения — смысл его деятельности. Традиционно согласующих сторон три. Первая — монарх (королева или король), вторая, главная, — палата общин, состоящая из избранных народом депутатов, и третья — палата лордов, членами которой становились и становятся в наше время либо по происхождению (аристократия), либо по занимаемой должности (духовенство), либо по заслугам перед страной. Фактически все решается в палате общин, в состав которой входит и большинство членов кабинета министров. Когда говорят о британском парламенте, обычно имеют в виду палату общин. Именно ее депутатов принято называть

“эм-пи”, т.е. “член парламента”, именно персизбрание ее состава представляют собой парламентские выборы. Тем не менее за королевой и палатой лордов формально закреплены определенные права, в чем-то ограничивающие исполнительную власть, заставляющие ее действовать с некоторой оглядкой (8. с. 233; 3).

С точки зрения конституционного права, британская государственная пирамида имеет, образно говоря, трехглавую вершину. Королева на троне, перед ней восседают пары королевства, за ними — члены палаты общин. Эти три компонента и олицетворяют собой законодательную власть (8. с. 234).

На рубеже XIII - XIV вв. британский парламент окончательно приобретает значение государственного форума и становится даже классическим образцом. В XVI - XVII вв. парламент — словесно-представительный орган с совещательными функциями при монархе. Новый этап развития английского парламента связан с концом XVII - XX вв., когда сформировались идеи парламентаризма. В трудах Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтескье, Вольтера, в политических трактатах “отцов” американской конституции 1787 г. были разработаны и обоснованы идеи народного суверенитета и общественного договора между людьми и правительствами. В доктрине разделения властей парламенту как законодательной власти отводилось видное место. Причем впервые был сделан вывод о связи представительства народа с законодательной деятельностью, а закона — с народным волеизъявлением избирателей. Примерно к середине XIX в. английский парламент окончательно формируется как государственный институт. Избирательные законы 1832 и 1967 гг. расширяют избирательный корпус, создают основу для регулярных выборов членов парламента. Парламент становится, по сути, единственным источником законодательства, только ему принадлежит право принятия законов. Понятие “парламент” в XVIII - XIX вв. связывается с понятием закона (4. с. 12).

Англия относится к группе стран с устойчивой и значительной ролью парламента. На протяжении всей своей истории британский парламент играл и играет весьма заметную роль в жизни своего государства. Лишь Кромвель в середине XVII в. жестко обошелся с парламентом, разогнав его. Однако уже в конце того же 1653 г. Кромвель вновь его восстановил. Согласно новой конституции, получившей название “Орудие управления”, высшая законодательная власть была сосредоточена в руках “лорда-протектора” и парламента. Парламент был однопалатным. Укрепив режим единоличной

власти. Кромвель перестал созывать парламент, и лишь в 1657 г. была восстановлена его верхняя палата (13, с. 156, 157).

Одним из наиболее сложных периодов в истории парламентаризма в целом стала первая половина XX в. Развитие государственного строя многих стран пошло по пути усиления исполнительной власти. Особенно повлияла на расширение законодательных полномочий и фактической власти правительств первая мировая война. В Англии в 20-30-е гг. XX ст. принимаются законы о чрезвычайных полномочиях исполнительной власти, широко распространяется "делегированное законодательство", формы которого были самыми разнообразными: распоряжения, приказы, инструкции министров и т. д. Парламент фактически утратил контроль над деятельностью органов управления, а премьер-министр получил право в любое время добиться роспуска парламента. "Результатом такой диктатуры кабинета министров является то, что он может сперва действовать, а потом уже ожидать одобрения своих действий со стороны парламента" (2, с. 341).

После окончания второй мировой войны идея парламентского верховенства вновь становится общепризнанной. Парламент в полной мере становится центром общественной жизни, активно отражая общественное мнение и влияя на него. Парламентские институты обогатились большим опытом, — и их соотношение с другими ветвями государственной власти приобрело значение движущего фактора государственности (4, с. 12).

Последние десятилетия и особенно конец XX в. ярко показывают, чем британский парламент реально является в жизни государства. Следует остановиться на важнейших его функциях и особенностях работы английских парламентариев. Заседает парламент пять раз в неделю. На субботу и воскресенье депутаты должны выезжать в свои округа. Парламентские сессии продолжаются с конца октября до августа — в среднем 175 дней. Как и в большинстве развитых стран, реальной силой в британском парламенте являются две основные партии — консервативная и лейбористская. Победив на последних выборах, лейбористы получили право сформировать правительство и заняли все ключевые посты в палате общин. Консерваторы теперь будут довольствоваться положением "оппозиции Ее Величества". Наличие оппозиции изначально предусмотрено как необходимое условие эффективного управления страной. Как ни странно это звучит для нас, государственное жалование им платят за нещадную критику правительства — чтобы лучше работало. На каждое за-

седание палаты общин выносятся много вопросов, что требует четкой организации работы и экономного расходования времени. Большую роль в этом играет спикер. Он избирается из числа депутатов, наиболее уважаемых и авторитетных для членов палаты. Как того требует традиция, в старинного покроя одежде, белом парике вместе с тремя помощниками спикер предоставляет слово, следит за соблюдением правил парламентской процедуры и порядком дебатов. Заслуживает уважения традиция вести заседания в быстром и деловом темпе. Говорить необходимо кратко (в пределах нескольких минут) и выступать не более одного раза по каждому вопросу, при этом запрещается зачитывать заранее подготовленные тексты. Особенностью работы палаты общин является и то, что присутствие на заседаниях не является обязательным. В палате общин 650 членов, мест же на скамьях только 437, да и те большей частью пустуют. Дело в том, что здесь кворумом считается 40 депутатов. Кажущаяся на первый взгляд свобода членов палаты общин на самом деле только внешняя. В основных партийных фракциях господствует строжайшая дисциплина. Руководство на каждый день определяет, кто, с чем и в каком порядке должен выступать. И лейбористы, и консерваторы имеют по нескольку так называемых "кнутов", каждый из которых контролирует определенную группу депутатов (11).

До наших дней сохранилась в британском парламенте и старая система голосования. Процедура состоит в том, что все депутаты встают и проходят в раздваивающийся коридор. Кто "за" — идет налево, кто "против" — направо. Английские парламентарии считают, что это демократично, что в этом коридоре они все равны. Каждый может подойти к любому министру, в том числе и к премьеру, договориться о чем-то. Иначе ко многим из них не пробиться (3).

Заслуживает внимания и проблема гласности. Как говорится, с гласностью здесь все в порядке. Ежедневно все ведущие газеты посвящают работе парламента свои страницы, освещая полностью все главные, интересные детали. Кроме того, с 1978 г. заседания постоянно транслируются по радио (5. с. 175, 176; 9. с. 157).

Одной из важнейших функций британского парламента является его право применять меры воздействия на правительство. Парламент может заставить правительство целиком или какого-то министра уйти в отставку, вынести резолюции о недоверии, забаллотировать важный для него законопроект или отказаться голосовать за правительственные расходы, что страшнее всего.

Работа правительственных подразделений находится под пристальным вниманием парламентских комитетов. Их довольно много, обе палаты имеют до 10-ти постоянных комитетов для работы над законопроектами; 14 специальных комитетов для контроля государственных дел; кроме того, существует еще комитет по межпарламентским связям, а также различные комиссии и группы (3, с. 11).

Все, кому удалось побывать на заседаниях комитетов (в их числе и украинские парламентарии) единодушны во мнении, что работа здесь отличается высокой компетентностью, стремлением досконально разобраться в проблемах. Отмечается и предельно деловой стиль. Правила таковы, что ни один комитет не может занимать помещение более двух часов (1).

Главнейшая из забот парламента — финансы. Он определяет, как надо взимать налоги и пошлины, чтобы обеспечить государству нужные доходы, и как ими лучше распорядиться. Обязанность парламента всякий раз удостовериться, что выделенные ассигнования израсходованы только на те цели, на которые предназначались. Нельзя производить никаких выплат из основных правительственных фондов, обложение налогом, расходы или займы иначе как по закону, принятому парламентом. В наблюдении за финансами участвует и Комитет государственного контроля. Последний регулярно докладывает, дают ли полную отдачу суммы, израсходованные ведомствами, подробно сообщает о случаях, когда администрация небрежно и неправильно выполняла свои обязанности, выявляет бесполезные траты и безрезультатные действия (3).

Особый разговор о законодательной функции британского парламента. Обязательными для всех британцев являются только законы, принятые по всей форме парламентом и утвержденные королевой. Поэтому законов в Англии принимается очень много, до 100 в год. Чаше всего это изменение уже существующих законов. Несмотря на обилие принимаемых законов, готовятся они, как и положено законам, неспешно, всесторонне и тщательно обсуждаются. В Англии существуют четкие, неукоснительно соблюдающиеся процедуры. Чтобы быть внесенным на обсуждение парламента, законопроект прежде всего должен пройти стадию консультаций его авторов с заинтересованными организациями и группами населения. Уже здесь он нередко претерпевает значительные изменения. Следующая стадия — формулирование законопроекта. Этим занимается специальная группа из 24-х юристов. Их задача — точно и понятно

изложить все законоположения, не оставляя лазеек для какого-либо вольного толкования. Затем законопроект передается в парламент. Здесь его обсуждение начинается с первого чтения, имеющего информационный характер. Второе чтение является началом обсуждения по существу. Если палата в целом не против, законопроект передается для детального анализа в постоянный комитет, где и вносятся согласованные поправки и изменения. После этого следует доклад в палате о ходе работы над текстом. Вносятся новые поправки. Наконец, происходит третье чтение, когда законопроект принимается или отвергается в целом. Далее он передается в палату лордов, которая имеет право внести свои изменения и даже прибегнуть к отлагательному вето сроком на один год. Последняя стадия носит уже чисто формальный характер — получение королевской санкции.

Вся процедура занимает от нескольких месяцев до года, хотя бывали случаи принятия законов и за 2-3 дня. В Британии существует такая интересная особенность: вступление некоторых новых законов в силу иногда специально отсрочивается, так как правительство считает необходимым дать населению время для их осознания.

Внести от своего имени любой законопроект теоретически может каждый член парламента. Однако практически сделать это очень трудно, так как существует правило, жестко ограничивающее количество таких законопроектов и время их внесения. Эти меры разработаны как средство защиты от слишком уж инициативной части депутатов, порой более всего обеспокоенных удовлетворением тех или иных личных или групповых интересов (1; 3; 11).

О демократии в британском парламенте говорят, что она существует в разумных пределах. Кончается обсуждение — кончается и демократия. Если правящее большинство намерено провести нужное ему решение, помешать не в силах никто и ничто. Примером может служить сравнительно недавнее изменение муниципального налогообложения. Раньше налог брали с каждого дома. Правительство предложило взимать его с каждой семьи. Но сколько ни шумела оппозиция, сколько ни протестовали избиратели и пресса, закон был принят. Еще один пример с введением платы за медицинское обследование. Право на регулярное бесплатное освидетельствование у дантистов и окулистов трудящиеся считали одним из немаловажных социальных завоеваний. И вдруг их лишают его. В ходе обсуждения выяснилось, что вместе с оппозицией и многие из правящей партии хотят провалить предложение правительства. Тогда заработала партийная машина, для давления на несогласных были использованы

все средства — от “кнута до пряника”. И законопроект прошел. Вывод, который можно сделать из этих примеров: парламентская демократия имеет строго ограниченные пределы и не может помешать правительству твердо проводить свой курс (3).

Ввиду большого объема работы, используя “делегированное законодательство”, парламент передает часть своих законодательных функций министрам или органам исполнительной власти, непосредственно ему подчиненных. Как правило, это относится к регулированию деталей управления после принятия какого-то закона. Но контроль осуществляется и тут. Многие ведомственные документы подлежат обязательному утверждению парламента.

Верхней палатой британского парламента является палата лордов. Некоторые британцы считают ее анахронизмом. Можно понять, почему. Необходимый кворум для проведения заседания здесь — 3 человека. А ведь в палате 1200 лордов. Присвоенный ей красный цвет символизирует близость к королевскому престолу. По мере ограничения королевской власти палата лордов лишалась былого значения. В чем она полностью сохранила свою роль, так это в судебных делах. Палата лордов является высшим апелляционным органом. В составе коллегии — 31 лорд-судья. Это выдающиеся юристы, заслужившие столь почетную должность своими знаниями и деятельностью. Их решение по любому делу является окончательным (6).

Смыслом существования палаты лордов в настоящее время является следующая функция. Членство в палате дает возможность высказать свое мнение о государственных делах представителям старинных аристократических родов, высшим иерархам церкви — людям, чья позиция менее зависима, чем у членов палаты общин. Весьма мудрой представляется и идея пожизненного членства в палате лордов. Это право присваивается королевой по представлению премьер-министра людям за большие личные заслуги, обычно по завершении их политической или деловой карьеры. Пожизненно зачисляются в палату лордов все премьер-министры, большинство членов кабинета. Лордами становятся выдающиеся общественные, профсоюзные, военные деятели, люди искусства, ученые, предприниматели. Этот акт не только устанавливает в отношении их социальную справедливость, но и позволяет до конца использовать их ум, опыт, знания в интересах государства (3).

Материал данной статьи далеко не исчерпывает многогранную деятельность британского парламента. Однако даже сказанное

здесь позволит сделать ряд выводов о значении этого важнейшего государственного института на всем протяжении его многовековой истории. Парламент — это не просто орган, это сложный многоэлементный организм, имеющий разнообразные связи и соотношения с другими институтами государства и общества. Выполняемая парламентом законодательная функция позволяет создать основной слой правового обеспечения человека, общества и государства. Будучи органом народного представительства, в глазах граждан парламент сделался наиболее демократическим и доступным институтом, а в глазах партий и общественных организаций — целью, к достижению которой они стремятся. Превращение парламента в важнейший институт гражданского общества и в фокус общественного развития делает его подверженным наибольшим социальным влияниям и давлениям. Наконец, парламент является важнейшим институтом в триаде разделения властей, поскольку обладает возможностями влиять на каждую из них. Концентрация в нем общественных интересов и их открытое выражение делает парламент публичной ареной преодоления противоречий между властями и различными государственными органами. Нахождение баланса интересов в рамках компетенции является постоянной задачей парламента Британии так же, как и всех парламентов мира (4, с. 11, 12).

Список литературы: 1. Богданов В. Ограниченная неограниченная власть о процедурах в британском парламенте. Народ. депутат. - 1991. - № 5. 2. Всеобщая история государства и права Под ред. К.И. Батыра. - М.: Былина, 1996. 3. Изюмов Ю. Отец парламента: Лит. газ. - 1989. - 24 мая. 4. Котелевская И.В. Современный парламент (история, компетенция, тенденция развития). Государство и право. - 1997. - № 3. 5. Крылов Н.С. Английское государство. - М.: Наука, 1981. 6. Крылова Н.С. Центральные государственные органы Великобритании. - М.: Юрид. лит., 1965. 7. Крылов Б.С. Парламент буржуазного государства: Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе. - М.: Изд-во ИМО, 1963. 8. Овчинников В. Корни дуба (Впечатления и размышления об Англии и англичанах). Новый мир. - 1979. - № 4, 5. 9. Осавелюк А.М. Публичность в работе зарубежных парламента. Сов. государство и право. - 1991. - № 3. 10. Политическая система Великобритании Под ред. Н.С. Крыловой. - М.: Юрид. лит., 1981. 11. Попов В. Уроки английского (О британской парламентарской практике). Междунар. жизнь. - 1991. - № 1. 12. Харвей Дж., Худ К. Британское государство Пер. с англ. - М.: Иностр. лит., 1961. 13. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран Под ред. З.М. Черниловского. - М.: Юрид. лит. 1984. 14. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. - Київ: Основи. 1993. 15. Шаповал В. Двопалатність, мета, функції Віче. - 1992. - № 9. 16. Шаповал В.М. Вищі органи сучасної держави: Порівняний аналіз. - Київ: Програма Л. 1995.