

Вікторія Дубас

*аспірант кафедри конституційного права
юридичного факультету*

*Львівського національного університету імені
Івана Франка*

Європейські стандарти сучасного парламентаризму (за позиціями Європейської комісії «За демократію через право»)

Основою демократії є принцип народовладдя, який проявляє себе у загальноприйнятих двох формах: безпосередньо і через інститути народного представництва – зокрема, парламенти. Вони виступають майданчиком голосу народу та основне їхнє завдання – втілювати його волю. Саме з існуванням такої суспільно-правової інституції як парламент пов'язують конституційно-правову концепцію – парламентаризм.

В науковій літературі справедливо обґрунтовується теза, що парламентаризм є ключовою засадою та, водночас, елементом європейської моделі конституціоналізму¹. Конституціоналісти у своїх дослідженнях неодноразово підкреслювали роль парламентаризму для побудови демократичної держави та визначають його як ознаку демократичного політичного устрою в державі².

Підкреслюючи роль та значення парламентаризму, логічно виникає питання існування оптимальної, найбільш вдалої моделі парламентаризму та її порівняння зі станом побудови парламентаризму в Україні з метою удосконалення практики функціонування Верховної Ради України. Тому, напрацювання вчених конституціоналістів та міжнародних експертів, зокрема Венеціанської комісії, стануть основою в наших наукових розвідках.

Щодо сутності розуміння явища «парламентаризм», то об'єктивно воно ставало об'єктом наукового дослідження неодноразово. У науці конституційного права питаннями парламентаризму займались, зокрема (проте не лише): Барабаш Ю.Г., Бориславська О.М., Георгіца А.З., Головатий М.В., Погорілко В.Ф., Приходько Х.В., Рабінович С.П., Росенко М.І., Стецюк П.Б., Шаповал В.В., Шемшученко Ю.С. та інші.

При цьому, в науці права так і не досягнуто загальноприйнятого розуміння парламентаризму та його сутності. Не вдаючись до деталей теоретичних дискусій, серед запропонованих дефініцій слід виокремити наступні підходи до розуміння терміну «парламентаризм»: вузький та широкий.

¹ Бориславська О.М. Сутність конституціоналізму: конституціоналізм як ідеологія, доктрина та практика обмеженого правління // Вісник Львівського університету. Серія юридична – 2015. – Вип. 61. – С. 247–256 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [file:///C:/Users/ASYS-%D0%9F%D0%9A/Downloads/228-552-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ASYS-%D0%9F%D0%9A/Downloads/228-552-1-PB%20(1).pdf); Барабаш Ю. Г. Парламентаризм в системі демократичних цінностей сучасного суспільства / Ю. Г. Барабаш // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – № 4. – С. 47–51. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2004_4_8.

² Парламентаризм і парламентська діяльність: словник-довідник / за заг. ред. В. А. Гошовської. – К.: НАДУ, 2012. – С. 140.

Такий поділ до розуміння парламентаризму поділяють також й В. Журавський³, М. Росенко⁴.

Вважаємо вірною тезу представників львівської правничої школи, що «парламентаризм є досить об'ємною за змістом концепцією, що в науковому плані охоплює цілу низку важливих питань, починаючи від природи парламенту, сутності народного (політичного) представництва, представницького правління та завершуючи питаннями внутрішньої організації, діяльності парламентарів»⁵.

Справедливо було б відзначити, що наявність самого парламенту як інституції не свідчить про наявність парламентаризму в державі. Водночас, у кожній країні традиції парламентаризму мають свої особливості, що зумовлені, насамперед, культурно–історичними подіями та політичними традиціями. З огляду на це, не може йти мова про універсальне з'ясування сутності парламентаризму шляхом будь–яких визначень, дефініцій. Лише наведення окремих характеристик, так званих вимог парламентаризму дозволить нам розкрити парламентаризм як унікальне політико–правове явище. Однак, варто звернути увагу, що йдеться про мінімальний перелік стандартів парламентаризму, за наявності яких можна стверджувати, що держава є демократичною і будує конституціоналізм.

Завдяки практиці Венеціанської комісії та її співпраці з багатьма країнами світу, здійснимо спробу виокремити такі стандарти, які характерні для сучасного парламентаризму. Досягнення цього завдання дозволить нам розкрити сутність парламентаризму в Україні як необхідного елементу українського конституціоналізму.

Політико–правове явище парламентаризму передбачає наявність мінімальних стандартів, характеристик та проявляє себе у наступних вимогах: 1). захист прав і свобод людини; 2). легітимність законодавчого органу; 3). парламентарна незалежність; 4). баланс політичних сил в парламенті та наявність опозиції; 5) підзвітне правління. Реалізація даних характеристик у владному механізмі держави повинна відбуватись з врахуванням специфіки парламентської системи, її характерних рис. Зазначені стандарти дають нам можливість лише побудувати загальний «каркас» парламентаризму, в який політичні реалії кожної держави вкладають специфічні властивості.

Захист прав та свобод людини. Парламентаризм як явище виникло і еволюціонувало як антитеза абсолютизму. А. Георгіца пов'язує інституційне оформлення та розширення компетенції представницьких органів з розвитком економічних відносин та необхідністю захисту своїх прав певними верствами

³ Журавський В. С. Становлення та розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно–правові проблеми). – К., 2002. – С. 105.

⁴ Росенко М. І. Щодо питань становлення парламентаризму / М. І. Росенко // Демократичне врядування. Науковий вісник ЛПІДУ НАДУ. – [Електронне видання] – Вип. 3.– Режим доступу: <http://lviv.academi.com/visnik3/index.html>

⁵ Бориславська О.М. Європейська модель конституціоналізму: системно–аксіологічний аналіз: монографія / О.М. Бориславська. – Харків: Право, 2018. – С. 231.

населення⁶. Ключову роль парламенту відзначає й В. Пацкан й відзначає, що «нині парламенти функціонують у більшості країн світу. Цей інститут має захищати всі верстви населення й брати участь у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина»⁷.

Гарантування прав і свобод людини є одним із стандартів парламентаризму, оскільки свобода є початковою точкою формування демократичної держави та передумовою досягнення загального блага. Гарантуючи особисту, політичну та економічну свободу індивідів, парламентаризм виконує свою соціальну функцію та забезпечує формування незалежного громадянського суспільства. Водночас, зворотній бік вказаної тези свідчить про пряму залежність розвитку парламентаризму від суспільства. Лише у державі з високою правовою культурою та здатністю до самоорганізації, формується традиція парламентаризму. Лише суспільство шляхом утворення різних організаційно–правових форм здатне ефективно протистояти свавіллю влади. Одним із шляхів побудови європейського конституціоналізму є утворення суспільством інституцій, де парламент відіграє ключову роль.

Легітимність як стандарт парламентаризму розглядаємо крізь призму визнання та сприйняття народом парламенту. З метою запобігання різночитанню, розуміння терміну «легітимність» пропонуємо взяти з юридичної енциклопедії, в якій визначається, що легітимність – (від лат. *legitimus* – законний, правомірний) – обов'язкова ознака закону, влади держави, що означає визнання її як всередині країни, так і на міжнародній арені⁸.

Легітимність державної влади сягає своїх витоків з концепції Е.–Ж. Сійєса установчої влади народу. Державна влада як похідна від влади народу отримує свою легітимізацію через відповідні механізми. Дж. Локка, Ш. Монтеск'є вірно підкресливали, що державна влада повинна бути легітимізована у певний спосіб⁹.

Народ як суверен влади визначає джерела публічної влади, її легітимність, установчий характер конституції. Таке розуміння легітимності влади в повній мірі відповідає конституційно–правовій європейській традиції.

⁶ Георгіца А.З. Історична роль і місце парламентських установ у житті суспільства // Чернівецький ун–т. Науковий вісник. – Чернівці, 1997. – Вип. 11: правознавство. – С. 25.

⁷ Пацкан В. В. Еволюція парламентаризму та його вплив на забезпечення прав і свобод людини та громадянина / В. В. Пацкан // Конституційно–правові академічні студії. – 2015. – Вип. 1. – С. 94. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/kpac_2015_1_12

⁸ Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю70 Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Том. 3. – // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://leksika.com.ua/18800413/legal/legitimnist>

⁹ Бердник Ю.В. Політичні погляди Ш. Л. Монтеск'є // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://s-journal.cdu.edu.ua/base/2008/v5/v5pp145-147.pdf>. – С. 145; Леванчук О. М. Принцип розподілу державної влади // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління і права. – 2002. – №4. – С.18.

Легітимність парламенту як елементу парламентаризму слід розглядати у двох вимірах: внутрішньому та зовнішньому. Перший, зовнішній, аспект позначає спосіб формування парламенту та, відповідно, свідчить про прийняття народом парламенту. Легітимність парламенту забезпечується політичними виборами як механізмом реалізації влади народу в демократичних державах. Такі вибори повинні бути загальними, прямими, рівними, вільними та з дотримання принципу таємного голосування. Венеціанська комісія детально описала усі складові демократичних виборів¹⁰, на підставі яких забезпечується легітимність законодавчого органу держави.

Щодо України, то статтею 76 Основного Закону держави визначається, що конституційний склад Верховної Ради України налічує 450 народних депутатів, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на 5 роки. На підставі Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року 225 депутатів обираються за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, а 225 – за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва.

Також, на забезпечення легітимного обрання парламенту в українському законодавстві передбачається й інші норми. Зокрема, відповідно до частини 8 статті 6 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» строк повноважень членів Центральної виборчої комісії становить 7 років. Саме такий строк обумовлений гарантією незалежності члена від владного впливу та, водночас, є запорукою стабільного переходу влади, оскільки саме Центральна виборча комісія уповноважена встановлювати офіційні результати загальнонаціональних виборів. При цьому, приписами вищезазначеного Закону у статті 31–1 передбачено дострокове припинення повноважень всього складу цього органу, однак таке подання Президента України повинно бути підтримане парламентом двома третинами. Політично вмотивовані дії щодо розпуску Центральної виборчої комісії підривають довіру до влади та руйнують засади демократії в державі.

Інший аспект легітимності парламенту (внутрішній) – це функціонування та його діяльність на основі приписів закону. Легітимність парламенту – це відповідний рівень довіри народу до нього. Якщо на етапі його формування, легітимність забезпечується виборами та встановлення результатів Центральною виборчою комісією, то надалі легітимність слід розглядати крізь призму його функціонування.

¹⁰ CDL–AD(2002)023rev2–cor–ukr, Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report – Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18–19 October 2002)
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr)

Легітимне правління забезпечується одним із елементів верховенства права – принципом законності, що означає, що приписів права слід неухильно дотримуватись всіма суб'єктами публічного та приватного характеру. У своїй Доповіді з верховенства права Венеціанська комісія визначає й другий аспект принципу законності, зокрема: «Законність також передбачає, що жодна особа не може зазнати покарання, якщо вона не порушила раніше ухвалених приписів права, що вже набули чинності, та що за порушення закону має наставати відповідальність. Здійснення приписів права має бути, в рамках можливого, забезпечене практично»¹¹.

В такому разі, функціонування парламенту повинно здійснюватися на основі тих норм, які діяли на час його обрання, а його діяльність повинна відповідати процесуальним вимогам, що встановлені відповідними законами. Щодо другої частини, то можна зупинитись на втіленні цього аспекту легітимності на прикладі України.

Компетенцію Верховної Ради України складають закріплені Конституцією України предмети відання та повноваження, необхідні для реалізації функцій Верховної Ради України. Процедурні питання реалізації наданих повноважень здебільшого втіленні в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» (далі – Регламент). Європейська комісія «За демократію через право» звертала увагу на те, що внесення змін до регламенту парламенту повинно відбуватись кваліфікованою конституційною більшістю від складу парламенту, тобто двома третинами¹². Така норма буде ефективним запобіжником маніпуляцій зі сторони парламентської більшості та убезпечить владу від зловживань.

Дотримання норм регламенту відповідає принципу законності, а порушення або недотримання парламентських процедур ставить під сумнів легітимність парламенту та підриває довіру суспільства до нього. До прикладу, порушення представниками процедури прийняття закону має наслідком визнання його неконституційним. В історії українського парламентаризму таких випадку було чимало, зокрема визнання Закону України «Про основи державної мовної політики» від 3 липня 2012 року неконституційним¹³; а також порушення процедури прийняття стало однією з причин визнання

¹¹ CDL-AD(2011)003rev-ukr, Report on the rule of law – Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-ukr)

¹² CDL-AD(2010)025-e, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament, adopted by the Venice Commission, at its 84th Plenary Session (Venice 15–16 October 2010) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e)

¹³ Рішення Конституційного Суду України в справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про засади державної мовної політики" № 2-р/2018 від 28 лютого 2018 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2-p_2018.pdf

неконституційним Законом України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року¹⁴.

Парламентарна незалежність як вимога сучасного парламентаризму є чи не однією з найскладніших, оскільки вона передбачає декілька аспектів: це незалежність від інших гілок влади відповідно до теорії розподілу влади, та, водночас, гарантії діяльності парламентарів.

Щодо першого, то незалежність походить від принципу розподілу влади, що є засадою конституційної держави. У своїй суті принцип розподілу влади означає наявний механізм стримувань і противаг, який забезпечує ефективне функціонування влади трьома гілками влади. Однак, значна частина науковців (П. Шляхтун, В. Гошовська, Ю. Шемшученко, Ю. Барабаш)¹⁵ концепцію парламентаризму пов'язує із верховенством парламенту, що впливає з їхнього розуміння сутності парламентаризму загалом.

Вказані позиції є характерними для держав з парламентською, насамперед, формою правління та стійкою конституційною традицією конституціоналізму, до прикладу Велика Британія. У свій час англійський правознавець А. Дайсі також відзначав положення парламенту як особливе в системі державного устрою¹⁶.

Цілком погоджуємось з тезою, що верховенство не означає і не повинно означати повновладдя законодавчих органів, оскільки є сутнісні та політико-юридичні обмеження цієї влади¹⁷. М. Росенко також підкреслює, що «парламент – це перший серед рівних державних інститутів»¹⁸.

Про верховенством парламенту можна вести мову лише з точки зору основної ролі в системі органів державної влади в законодавчій сфері та винятковій компетенції – втілювати волю народу шляхом прийняття законів. Конституція України визначає єдиний законодавчий орган – Верховну Раду України. Водночас, змішана форма державного правління ускладнює взаємини між парламентом, урядом та президентом. Тому, характеризуючи незалежність парламенту як вимогу побудови парламентаризму, варто наголосити також й про взаємодію інституцій трьох гілок влади, а головне – парламенту, уряду, президента. Саме така взаємодія визначає якість парламентаризму.

¹⁴ Рішення Конституційного Суду України в справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про всеукраїнський референдум" № 4-р/2018 від 26 квітня 2018 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_r_2018.pdf

¹⁵ Шляхтун П.П., Гошовська В.А., Шемшученко Ю.С., Барабаш Ю.Г. та інші

¹⁶ Дайси А. В. Основы государственного права Англии. (Introduction to the study of the law of the constitution) : введение в изучение английской конституции / А. В. Дайси. – С. 46–47 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://lib.vsu.by/xmlui/handle/123456789/6329>

¹⁷ Бандурка О.М., Греченко В.А. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть: Монографія. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 304 с.

¹⁸ Росенко М. І. Щодо питань становлення парламентаризму / М. І. Росенко // Демократичне врядування. Науковий вісник ЛПІДУ НАДУ. – С.4 // [Електронне видання] – – Вип. 3.– Режим доступу: <http://lviv.academi.com/visnik3/index.html>

Щодо другого аспекту незалежності парламентаризму, то вказана вимога пов'язана із певним конституційно–правовим захистом представників – парламентарів. Конституційно–правовий статус парламентаря включає низку елементів, серед яких права й обов'язки, гарантії діяльності та підстави припинення повноважень тощо. Зміст правового статусу депутата законодавчого органу державної влади найбільш яскраво проявляється у принципах, основних ідеях, керівних началах організації та діяльності депутатів парламенту.

Розглянемо принципи конституційно–правового статусу депутата на прикладі України. Окрім загальних (народовладдя та гласність¹⁹, законності²⁰ тощо), правовий статус народного депутата України передбачає спеціальні принципи, серед яких рівноправність депутатів; несумісність депутатського мандата з іншими видами діяльності (ч. 2 ст. 78 Конституції України); виконання народним депутатом України своїх повноважень на постійній основі (ч. 1 ст. 78 Конституції України)²¹; депутатська недоторканість (ст. 80 Конституції України); вільний депутатський мандат.

Оглядово зупинимось на принципах статусу парламентарів, які забезпечують його незалежність, зокрема: депутатська недоторканість, вільний мандат.

Питання *депутатської недоторканості* є чи не одним із найбільш популярних в Україні. В суспільстві точились дискусію щодо обсягу депутатської недоторканості, хоча наука в цьому аспекті давно вже дала відповідь.

В науці права розглядають, що депутатська недоторканість як основна гарантія недоторканності повноважень народного депутата України об'єднує індемнітет (невідповідальність) (лат. *indemnitas*– захист від шкоди, забезпечення збереження) та імунітет парламентаріїв (лат. – *immunitas* – звільнення від повинності, недоторканність)²². Чинна Конституція України (*редакція станом на 1.10.2019 року – авт.*) у статті 80 закріплює депутатський імунітет та індемнітет. Однак, 3 вересня 2019 року було прийнято Закон

¹⁹ Александров О.А. Конституційно–правові засади статусу народного депутата України. – Автореферат дис. ... к.ю.н. за спеціальністю 12.00.02. – Київ, 2010. – С.8.

²⁰ Гошовський В.С. Сутність та особливості діяльності депутата Верховної Ради України // Форум права. – 2008. – № 1. – С.105.

²¹ Питання несумісності також було предметом аналізу Європейської комісії «За демократію через право», зокрема CDL–INF(1997)002–e, Opinion on the Constitution of Ukraine, adopted by the Commission at its 30th plenary meeting in Venice, on 7 – 8 March 1997 / [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL–INF\(1997\)002–e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL–INF(1997)002–e); CDL–AD(2008)015–e, Opinion on the Draft Constitution of Ukraine (prepared by a working group headed by Mr V.M. Shapoval) adopted by the Venice Commission at its 75th Plenary Session (Venice, 13–14 June 2008) / [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL–AD\(2008\)015–e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL–AD(2008)015–e); CDL–AD(2009)024–e, Opinion on the Draft Law of Ukraine amending the Constitution presented by the President of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12–13 June 2009) / [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL–AD\(2009\)024–e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL–AD(2009)024–e)

²² Григоренко А. Гарантії здійснення повноважень народним депутатом України // Право України. – 2004. – №5. – С.117.

України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України» (№ 27–IX), який набуде чинності з 1 січня 2020 року. Вказаним актом було вилучено норми, які гарантували парламентарям депутатський імунітет.

Депутатська недоторканість є особливим елементом захисту парламентаря, на що неодноразово звертали увагу експерти Венеціанської комісії, підкреслюючи, що депутатська недоторканість є частиною європейської конституційної традиції (п.7 Звіту)²³.

Так, у висновку щодо України щодо недоторканності народних депутатів України на проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів)» вказується про застереження з приводу скасування депутатського імунітету. Комісія підкреслює, що «у країнах, в яких все ще не укріпилося верховенство права, може існувати справжня причина побоюватися того, що уряд намагатиметься неправдиво звинувачувати політичних опонентів та що суди піддаватимуться політичному тиску» (п. 15 Висновку)²⁴. З огляду на це, скасування імунітету повинно супроводжуватись наявністю інших механізмів захисту парламентарів. Таку ж позицію Комісія висловлює й в іншому Висновку щодо України, зазначаючи «щоб запобігти можливості політично мотивованих звинувачень або арештів, можна передбачити інші процесуальні гарантії» (п. 19 Висновку)²⁵.

Натомість, в Україні скасування депутатської недоторканності мало фрагментарний характер, оскільки відповідні зміни процесуального характеру щодо механізму притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності не прийнято парламентом. Так, чинний Кримінальний процесуальний кодекс України й надалі містить норми–гарантії депутатської недоторканності²⁶.

Наступний елемент вимоги незалежності парламентаря – *вільний мандат*. Традиційно, вчені–конституціоналісти, характеризуючи питання мандату, виокремлюють його різний зміст. До прикладу, Г. Задорожня розглядає мандат як документ, який засвідчує легітимність повноважень²⁷, В. Кравченко – розглядає крізь значення публічної функції²⁸, О. Радченко під депутатським

²³ Report on the scope and lifting of parliamentary immunities adopted by the Venice Commission at its 98th plenary session (Venice, 21–22 March 2014) / [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e)

²⁴ CDL-AD(2015)013-e Opinion on draft constitutional amendments on the immunity of Members of Parliament and judges of Ukraine, adopted by the Venice Commission at its 103rd plenary session (Venice, 19–20 June 2015) / [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)013-e)

²⁵ CDL-AD(2015)013-e Opinion on draft constitutional amendments on the immunity of Members of Parliament and judges of Ukraine, adopted by the Venice Commission at its 103rd plenary session (Venice, 19–20 June 2015) / [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)013-e)

²⁶ Йдеться зокрема про статі 480 та 482 Кримінального процесуального кодексу України.

²⁷ Задорожня Г. В. Імперативний мандат як форма взаємовідносин депутата і виборців / Г. В. Задорожня // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2009. – № 1. – С.62.

²⁸ Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посібник – вид. 4-ге – К.: Атіка, 2006. – С.262.

мандатом виділяє саме його представницьку функцію²⁹. Тому, доцільно звернутись щодо цього питання до правових позицій Конституційного Суду України.

Конституційний Суду України неодноразово підкреслював особливу правову природу депутатського мандату. До прикладу, у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови, Судом визначається, що мандатом володіють лише виборні органи і це зумовлено представницьким характером цих органів³⁰; у справі про депутатську недоторканність Суд робить висновок, що народний депутат України отримує депутатський мандат внаслідок волевиявлення виборців³¹.

Загалом прийнято відрізнити два типи мандату: вільний та імперативний. Елементами мандату, які характеризують його тип, є підстави припинення повноважень парламентаря. Наявність інституту відкликання представника свідчить про його імперативний характер, однак Європейська комісія «За демократію через право» у своїй практиці визначає, що саме вільний депутатський мандат є демократичною засадою з точки зору теорії та практики парламентаризму в державі³². В науковій літературі вільний мандат народного представника розглядається як ключовий принцип парламентаризму³³. Так, за існування вільного мандата депутат здійснює представництво всього українського народу та не залежить від конкретних виборців чи однопартійців.

Щодо України, то Основним Законом держави передбачено дострокове припинення повноважень члена парламенту в разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії, до складу депутатської фракції цієї політичної партії, або виходу народного депутата із складу такої фракції, внесеному Законом України «Про внесення змін до Конституції України» №2222–15 від 08 грудня 2004 року. Європейська комісія «За демократію через право» гостро розкритикувала цю норму ще у 2003 році, вважаючи це втручанням в незалежність депутата³⁴. Венеціанська комісія зазначила, що таке положення не сприяє розвитку демократії, а з метою досягнення партійної

²⁹Радченко О.І. Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання – Автореферат дис. ... к.ю.н. – Київ, 2005. – С. 7.

³⁰Рішення Конституційного Суду України в справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) від 6 липня 1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 27. – Ст. 171.

³¹Рішення Конституційного Суду України в справі про депутатську недоторканність) від 27 жовтня 1999 р.). [Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – №5 – Ст. 13.

³²CDL–AD(2019)015, [Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist, adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session \(Venice, 21–22 June 2019\)](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)015-e) \ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)015-e)

³³Гнатенко Н. Парламентаризм в Україні: сучасний стан і тенденції розвитку / Н. Гнатенко // [Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpuadu_2010_2_21). – 2010. – Вип. 2. – С. 207. – С. 203–214. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpuadu_2010_2_21

³⁴CDL–AD(2003)019–e, Opinion on three Draft Laws proposing Amendments to the Constitution of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2003) / [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2003\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2003)019-e); CDL–AD(2005)015–e, Opinion on the amendments to the Constitution of Ukraine adopted on 8.12.2004 adopted by the Commission at its 63rd plenary session (Venice, 10–11 June 2005) / [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)015-e)

дисципліни повинні бути використані інші механізми впливу на народного представника.

Важливою умовою парламентаризму в державі є *баланс політичних сил та наявність опозиції*. Френсіс Фукуяма, досліджуючи політичні порядки світу підкреслював, що «сучасна ліберальна демократія можлива лише за наявності балансу сил різних політичних суб'єктів»³⁵.

Венеціанська комісія підкреслює, що пошук балансу між правлінням парламентської більшості та законними інтересами і правами меншості в більшій мірі залежить від політичної та конституційної культури. Тим паче, що немає єдиної загальної формули чи загальноприйнятого стандарту для досягнення відповідного балансу. При цьому, такий баланс можна забезпечити через правові положення, що регулюють статус опозиції (парламентської меншості). До прикладу, це положення щодо прав, обов'язків та гарантій діяльності опозиції в парламенті (п. 104 Звіту)³⁶.

Опозиція є запобіжником парламентського свавілля. В. Сас з цього приводу слушно зазначає, що конституційно-правова гарантія парламентської опозиції утворює реальну демократію³⁷.

Правовий статус опозиції включає комплекс прав та обов'язків, якими наділені парламентарі та гарантії їхньої діяльності. Слід зазначити, що чинним законодавством не виділяються права, які належать виключно опозиції. Така ситуація є більш характерна для країн з парламентською формою правління. До прикладу, у Великій Британії опозиція володіє правом формувати опозиційний уряд (вперше такий був сформований у 1937 р. в Англії)³⁸. Однак, окремими нормами все таки встановлено гарантії діяльності парламентської меншості – відповідне коло питань, прийняття яких потребує меншість парламенту.

Одним із таких інструментів контролю владної більшості є норма статті 87 Конституції України, відповідно до якої не менше як одна третина народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може ініціювання розгляд Верховною Радою України питання недовіри Кабінету Міністрів України. Також, одна третина депутатів може вимагати скликання позачергової сесії Верховної Ради України (ч. 1 статті 83 Конституції

³⁵ Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції./ пер. з англ. Роман Корнута. – 2-ге вид. – К.: Наш формат, 2019. – С. 349.

³⁶ CDL-AD(2010)025-e, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament, adopted by the Venice Commission, at its 84th Plenary Session (Venice 15-16 October 2010) / [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e)

³⁷ Сас В. В. Регламент парламенту, його роль у правовій системі та деякі проблеми теорії і практики // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 14. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 122.

³⁸ Державне право зарубіжних країн (Загальна частина) / В. О. Ріяка, О. І. Свечкар'ов, В. А. Шувалова та ін. – Харків: Національна юрид. акад. України, 1996. – С.31–32.

України)³⁹. До таких інструментів парламентського контролю належить й право сорока п'яти народних депутатів України звертатись до Конституційного Суду України (ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України»)⁴⁰.

Окрім прав та обов'язків, які становлять ядро статусу парламентської меншості, важливим принципом дотримання балансу та забезпечення прав опозиції є принцип пропорційного представництва. Європейська комісія «За демократію через право» підкреслюючи надважливе значення дотримання вказаного принципу, звертає увагу, що він реалізовується в більшості парламентах. В окремих країнах він закріплений в конституціях держав (стаття 52 Конституції Данії, стаття 95 Конституції Туреччини), а в інших міститься в регламенті або ж є частиною конституційної традиції, яку парламентська більшість не порушує (п. 63 Звіту)⁴¹.

Вказаний принцип закріплений також і в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» у статті 81, частина 4 якої передбачає: «квоти розподілу посад голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів визначаються пропорційно від кількісного складу депутатських фракцій (депутатських груп) до фактичної чисельності народних депутатів у порядку, встановленому Верховною Радою»⁴². При цьому, кількість, склад та предмети відання комітетів відповідно до статті 5 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»⁴³ визначається постановою парламенту.

При цьому, значення має не лише формальне дотримання принципу представництва парламентською більшістю, але й в яких комітетах представники опозиції займають керівні посади. Виходячи з того, що в літературі виділяється головна тріада дій опозиції: критика, контроль та альтернатива⁴⁴, то до опозиційних комітетів відносяться: комітет з питань бюджету, комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, комітет з питань Регламенту, комітет з питань свободи слова та інформації⁴⁵.

³⁹ Конституція України № 254к/96–ВР від 28.06.1996 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

⁴⁰ Закон України «Про Конституційний Суд України» № 2136–VIII від 13.07.2017 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>

⁴¹ CDL–AD(2010)025–e, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament, adopted by the Venice Commission, at its 84th Plenary Session (Venice 15–16 October 2010) /

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e)

⁴² Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» № 1861–VI від 10.02.2010 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/conv>

⁴³ Закон України «Про комітети Верховної Ради України» № 116/95–ВР від 04.04.1995 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>

⁴⁴ Михальченко М. Позиції опозиції. Хто є хто в Україні // Віче. – 2002. – № 3. – С. 7.

⁴⁵ Павленко Ірина Правовий статус опозиції. Досвід розвинутих демократій і українські перспективи / І. Павленко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8911/2-pavlenko.pdf?sequence=3>

Вагомим в даному механізмі є відповідальність уряду перед парламентом. Тому, *підзвітне правління* є наступною вимогою побудови парламентаризму в державі. Рівень відповідальності уряду залежить від форми правління в конкретній державі. Найяскравіше він проявляється в країнах з парламентською формою правління. Основними формами відповідальності є резолюція довіри, вотум недовіри, інтерпеляція, запитання (усні й письмові) парламентаріїв до уряду та його членів. Для кожної держави властиві свої специфічні ознаки парламентської відповідальності урядів. Найжорсткіша санкція, яка забезпечує реалізацію контрольних повноважень парламенту, це право парламенту відправити у відставку підконтрольний йому державний орган або посадову особу.

Підсумовуючи, відзначимо, що парламентаризм як один із елементів конституціоналізму не можна розуміти виключно крізь призму форми правління, режиму. Він виступає основою для побудови демократичного правління та легітимізує парламентську діяльність в державі. Традиція парламентаризму для України не є чужою ще з часів її прадержави – Київської Русі. А рівень інституту парламентаризму в нашій державі є якісним показником демократичного розвитку суспільства.

В основі сучасного парламентаризму лежить концепція обмеженого правління, що повинна відповідати певними вимогам європейської конституційної спадщини, а саме: 1). захист прав і свобод людини; 2). легітимність законодавчого органу; 3). парламентарна незалежність; 4). баланс політичних сил в парламенті та наявність опозиції; 5) підзвітне правління. Аналіз позицій Європейської комісії «За демократію через право» сприятиме приведенню законодавства України у відповідність до європейських стандартів та в цілому, сприятиме усталення демократії в Україні. При цьому, варто застерегти, що подальші наукові розвідки у цьому напрямку можуть стосуватись уточнення, доповнення вимог сучасного європейського парламентаризму.