

О. І. МАСЕНЗОВ. ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ МІСЦЯ І РОЛІ ПАРЛАМЕНТУ В СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ

Стаття присвячена конституційно-правовому дослідженню історико-правових аспектів становлення та розвитку місця і ролі парламенту у сфері забезпечення національної безпеки та оборони з точки зору комплексного конституційно-правового аналізу як історико-правових передумов, так і безпосереднього процесу формування парламенту як компетентного державного органу забезпечення національної безпеки та оборони.

Ключові слова: парламент, національна безпека та оборона, державний орган, конституція, компетенція.

Статья посвящена конституционно-правовому исследованию историко-правовых аспектов становления и развития места и роли парламента в сфере обеспечения национальной безопасности и обороны с точки зрения комплексного конституционно-правового анализа как историко-правовых предпосылок, так и непосредственного процесса формирования парламента как компетентного государственного органа обеспечения национальной безопасности и обороны.

Ключевые слова: парламент, национальная безопасность и оборона, государственный орган, конституция, компетенция.

The article is devoted to the constitutional-legal investigation of the historical and legal aspects of the formation and development of the place and role of Parliament in ensuring the national security and defense in terms of the complex constitutional and legal analysis of both historical and legal backgrounds, and direct the process of formation of the parliament as a competent government authority to ensure national security and defense.

Key words: parliament, national security and defense, government agency, the constitution, powers.

Відповідно до ст. 75 Конституції України, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, а тому логічно припустити, що досліджуваний орган відображає ті загальні сутнісні риси, що притаманні парламенту як такому та є результатом процесу історичного та історико-правового розвитку парламенту і парламентаризму як конституційно-правових явищ, у тому числі – в частині повноважень у сфері забезпечення національної безпеки та оборони, а тому дослідження історико-правових аспектів формування парламентаризму як доктрини та парламенту як конституційного органу забезпечення національної безпеки та оборони має безпосередній зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями на сучасному етапі, що обумовлюється декількома основними чинниками. По-перше, відповідно до п. 17 ч. 1 ст. 92 Конституції України, основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку встановлюються виключно законами України, тобто входять до виключної компетенції парламенту, функції якого за своїм конституційно-правовим статусом виконує Верховна Рада. По-друге, проблематика реального забезпечення національної безпеки та оборони України є вкрай актуальним політико-правовим питанням сьогодення, зважаючи на принципово нові загрози та виклики у сучасному світі, зокрема, в політичній, правовій,

економічній, культурній площині, причому важливу роль у механізмі такого забезпечення відіграє саме Верховна Рада, оскільки згідно з положеннями ст. 9 Закону України «Про основи національної безпеки України»¹, в межах повноважень, визначених Конституцією України: визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи національної безпеки; формує законодавчу базу в цій сфері; схвалює рішення з питань введення надзвичайного і воєнного стану, мобілізації, визначення загальної структури, чисельності, функцій Збройних сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів України. По-третє, у вітчизняній науковій літературі відсутнє комплексне конституційно-правове дослідження теоретичних та практичних аспектів визначення і класифікації конституційних повноважень Верховної Ради України у сфері забезпечення національної безпеки та оборони України, що вбачається неможливим без відповідного історико-правового концептуального аналізу.

Слід зазначити, що окремі історико-правові аспекти становлення та розвитку парламенту та парламентаризму як конституційно-правового явища розглядалися як у вітчизняній, так й у західній юридичній літературі. Серед вітчизняних вчених можна назвати, зокрема, В.М. Шаповала, С.П. Головатого, М.П. Орзіха, Ю.С. Шемшученка, В.Ф. Погорілка, М.І. Росенко, П.П. Шляхтуна та інших. Крім того, вагомих доробок у дослідження вказаних аспектів внесли такі російські автори, як Р.В. Енгібарян, В.В. Маклаков, В.І. Лафітський, А.М. Тулаєв, а також представники зарубіжної конституційно-правової науки різних періодів: А. Дайсі, Дж. Ст. Міль, Г. Кельзен, Р. Стрінгхем.

В контексті вивчення наукових джерел варто вказати на той факт, що жодне з наявних профільних досліджень не вирішує проблему комплексного конституційно-правового аналізу як історико-правових передумов, так і безпосереднього процесу формування парламенту саме як компетенційного державного органу забезпечення національної безпеки та оборони, концентруючись, в першу чергу, на розкритті окремих загальних аспектів історичного та політико-правового розвитку явища парламентаризму у його сучасному значенні. Таким чином, дослідження вказаних питань є важливим науковим та практичним завданням, що потребує вирішення на сучасному етапі розвитку вітчизняної науки конституційного права.

Виходячи з наведених міркувань, слід констатувати наукову новизну комплексного конституційно-правового аналізу історико-правових аспектів становлення та розвитку місця і ролі парламенту у сфері забезпечення національної безпеки та оборони, що проводиться у даній статті та становить складову частину комплексної роботи кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного Маріупольського державного гуманітарного університету «Актуальні конституційні та міжнародно-правові проблеми становлення, розвитку та функціонування публічної влади в Україні в умовах міждержавної інтеграції».

За вдалими визначенням В.М. Шаповала, під парламентом (англ. parliament, франц. parlement, первісно – розмова, від франц. parler – говорити) слід розуміти «загальнонаціональний представницький орган державної влади, що діє постійно і головним призначенням якого є здійснення законотворчості»², а «феномен парламенту завдячує своїм народженням новому періоду історії людства, що розпочався європейськими революціями 17–18 ст.»³. В той же час слушною є думка Р.В. Енгібаряна про те, що «прототипи цього вкрай важливого інституту державної влади з'явилися ще в античну давнину»⁴.

У контексті історико-правового аналізу становлення та розвитку парламенту як уповноваженого органу у вказаній сфері варто погодитися з точкою зору абсолютної більшості дослідників щодо створення першої інституції з сутнісними юридичними рисами сучасного парламенту в Англії (в той же час, терміном «парламент» вперше почали визначати судові органи у Франції у XIII ст, де королівська курія була розділена на дві частини, одна з яких розглядала судові справи і називалася парламентом; в Англії ж цей термін почали використовувати лише наприкінці XIII ст. як назву великої ради королівства, до якої входили монарх та феодалні сеньори, що поступово, зберігаючи свою назву, трансформувалася у станovo-представницьку установу⁵). Зокрема, подібної точки зору дотримується В.В. Маклаков, зауважуючи при цьому, що «точного часу утворення цього органу (парламенту – О.М.) в англійській правовій літературі не вказується»⁶ та наголошуючи: «... у XI-XIII ст.ст. при королі скликалися ради в якості допоміжного органу»⁷ (подібної точки зору дотримується і Г. Барнетт⁸). На зазначеному етапі історичного розвитку та інституціалізації представницьких загальнодержавних установ особливе місце з точки зору актуалізації та легітимації повноважень даних органів у сфері національної безпеки та оборони посідає Велика Хартія (Magna Carta), відома ще і як Хартія Вольностей, яка за структурою є єдиним документом, що вміщує чотири королівські хартії – 1215, 1216, 1217, 1225 pp.⁹ За вдалим висловом С.П. Головатого, «найбільша новизна та найважливіший поступ у напрямі до «організованої влади» бачиться в положеннях глав 52, 55 і 61»¹⁰ цього юридичного акту, адже у зазначених главах йшлося про двадцять п'ять баронів як певний орган, уповноважений представляти баронів, а через них – і весь народ. Цікаво, що повноваження двадцяти п'ятьох баронів були надзвичайно широкими, завдяки чому цей орган розглядається як «мініатюрний самодіяльний парламент для здійснення контролю за діями короля»¹¹ (прообраз сучасних контрольних повноважень парламенту за діяльністю органів виконавчої влади). Більше того, подібну конституюючу конструкцію можна назвати навіть вже «обмеженою монархією», оскільки, утримуючи виконавчу владу у повному обсязі, король «підпорядковувався вищому контролю у разі виникнення порушення хартії чи загрози іншого зла»¹². Водночас прообраз «представницького і потенційно сильного законодавчого органу» вбачається в «загальній раді королівства», яка, згідно з положеннями глав 12 і 14, мала ухвалювати рішення стосовно запровадження податків у королівстві. Наділений досить широкими повноваженнями, цей орган формувався на основі непрямого представництва народу (в особі дворянства, церковних ієрархів і бюргерів), збирався у визначеному місці за повідомленням заздалегідь і без чітко визначених правил процедури, і ще практично ціле століття пішло на те, щоб цю ідею розвинути і втілити її в особі загальновизнаного інституту – парламенту¹³. З такою позицією згоден і В.В. Маклаков, наголошуючи на тому, що «з великим ступенем вірогідності слід визнати XIV ст. часом створення парламенту» (йдеться про англійський парламент – О. М.), оскільки саме «в XIV ст. барони і представники церкви стали збиратися окремо від дворян і буржуа, створивши, таким чином, дві палати парламенту – палату обшин для других та палату лордів для аристократів і представників церкви»¹⁴. Пізніше подібні представницькі органи з обмеженим народним представництвом почали з'являтися в інших державах Європи, таких, як, зокрема, Франція, Іспанія, Польща, на основі яких поступово розвинувся конституційно-правовий феномен парламенту сучасного типу¹⁵.

Аналізуючи безпосередньо державно-конституційний етап становлення та розвитку парламентаризму, доцільно в першу чергу розглянути конституційно-правову регламентацію компетенції парламенту у сфері забезпечення національної безпеки та оборони у відповідності до положень Конституції США 1787 р. Як вже було відзначено, прийняття перших конституцій відбувалося у період регулювання міжнародних відносин юридичним інструментарієм т. з. «старого» міжнародного права, що залишав вирішення питань війни та миру у повній суверенній компетенції кожної окремої держави як політико-територіальній організації суспільства, а тому питання війни та миру були ключовим компетенційним питанням конституційно-правового статусу Конгресу США в частині забезпечення національної безпеки та оборони, причому вперше на практичному рівні конституційними положеннями був реалізований зміст реального народного суверенітету у вказаній сфері, що у 1793 р. вдало охарактеризував Д. Медісон: «Повноваження оголошувати війну, включаючи повноваження визначати привід та підставу до війни, цілком і виключно входить до компетенції законодавчого органу»¹⁶. На практиці з такого підходу випливало, що без санкції Конгресу Президент США міг розпорядитися про початок військових дій лише для відбиття несподіваного нападу на країну та для придушення повстань і заколотів. Водночас, формальне оголошення війни Конгрес здійснював тільки у п'ятьох випадках: під час війни з Англією 1812-1814 рр., «мексиканської» 1846-1848 рр., іспано-американської 1898 р., Першої світової та Другої світової війни, а в інших випадках, яких було понад 200, рішення про застосування збройних сил приймалося Президентом одноосібно і, як правило, безвідносно до волі законодавчого органу¹⁷. Крім того, Конституція наділила Конгрес широкими контрольними повноваженнями з питань війни та миру, що дозволяють суттєво обмежити владу Президента. Так, згідно розділу 8 ст. 1, «Конгрес має право... формувати і утримувати армії, але кошти, що виділяються на такі цілі, не мають встановлюватися більше ніж на дворічний термін; створювати і забезпечувати флот; видавати правила з управління сухопутними та морськими силами і їх організації», але, як зазначає В.І. Лафитський, «... до війни у В'єтнамі жоден з цих механізмів не застосовувався... тільки після неї Конгрес вжив низку заходів, покликаних обмежити владу Президента»¹⁸, що також свідчить про поступове формування практики верховенства парламенту у питаннях забезпечення національної безпеки та оборони навіть у країнах, правова система яких відноситься до англо-саксонської правової сім'ї, на протязі майже двох століть після прийняття на державному рівні перших сучасних конституцій.

За слухним твердженням В.В. Маклакова, «процес еволюції ролі парламенту у державній системі неоднозначний; зниження його ролі спостерігається найчастіше у кризисні епохи в житті будь-якої держави; в той же час його положення нерідко відновлюється при зміні соціально-політичної обстановки; у конституційному матеріалі з'являються норми про нові форми контролю парламенту за діяльністю уряду; утворюються нові органи, що свідчать про посилення вищої представницької установи (наприклад, інститут омбудсмана)»¹⁹.

Підсумовуючи особливості різних історико-правових етапів еволюції компетенції парламентів у сфері забезпечення національної безпеки та оборони, слід звернути увагу, крім інших чинників, на значну детермінованість парламентської практичної діяльності у вказаній сфері суспільних відносин формою державного правління у конкретній державі. Так, зокрема, у цьому сенсі можна констатувати

наявність загальних особливостей, що характеризують практичну діяльність законодавчих органів у країнах з парламентською формою правління (Італія, ФРН, Великобританія, Іспанія) і напівпрезидентською (змішаною) формою (Франція), причому ця відмінність має суто правовий характер і породжує різниці виключно у процедурі реалізації оборонних, безпекових і правоохоронних можливостей представницькими органами, адже її правова сутність і правова природа полягає у політичних взаємовідносинах між гілками влади з урахуванням конкретної форми організації влади у державі²⁰.

Таким чином, доктринальний, формально-юридичний та практично-прикладний аналіз історико-правових аспектів становлення та розвитку місця і ролі парламенту у сфері забезпечення національної безпеки та оборони дозволяє дійти до наступних найважливіших загальних висновків конституційно-правового характеру: а) формування цілісної доктрини конституційного парламентаризму та виникнення сучасних парламентів як обраних народом представницьких законодавчих органів стало результатом закономірного процесу історико-правового та суспільно-політичного розвитку внаслідок становлення доктрини народного суверенітету замість ототожнення понять «монарх» і «суверен» в абсолютних монархіях та принципу поділу влади як базової концепції структурно-функціональної організації державної влади відповідно до положень перших писаних конституцій, прийнятих на державному рівні; б) компетенція парламентів у сфері забезпечення національної безпеки та оборони пройшла чотири основні етапи становлення і розвитку: 1) від давньогрецької безпосередньої демократії до створення станово-представницького органу в Англії; 2) від створення англійського парламенту до прийняття першої конституції (США, 1787 р.); 3) від першої конституційно-правової регламентації статусу парламенту як обраного народом представницького органу до прийняття Статуту ООН 1945 р., що обмежив вирішення окремими державами в особі їх парламентів класичних питань війни та миру; 4) сучасний етап, що характеризується детальним конституційним регулюванням функцій та повноважень парламентів у сфері забезпечення національної безпеки та оборони та розширенням вказаної сфери за рахунок значного збільшення контрольних повноважень по відношенню до виконавчої влади та повноважень щодо забезпечення внутрішньої національної безпеки держави і суспільства (правоохоронна політика держави).

Отже, дослідження історико-правового розвитку місця і ролі парламенту в системі забезпечення національної безпеки та оборони, а також отримані висновки мають стати належним підґрунтям як для продовження наукових досліджень конституційно-правового статусу сучасного парламенту, так й конкретних конституційно-інституційних особливостей Верховної Ради України як органу, що виражає загальну сутність та правову природу парламенту, а з іншого боку – посприяти пошукам оптимальної конституційної моделі парламентської компетенції у сфері забезпечення національної безпеки та оборони як однієї з найважливіших та необхідних функцій держави та завдань державних органів на сучасному етапі.

1. *Про основи національної безпеки України*: Закон України // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1433. 2. *Шаповал В.М.* Парламент // Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2007. – С. 605. 3. Там само. 4. *Енгібарян Р.В.* Конституционное развитие в современном мире.

Основные тенденции. – М.: Норма, 2007. – С. 352. **5.** Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право. – К.: Княгиня Ольга, 2007. – С. 248. **6.** Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – С. 570-571. **7.** Там же. – С. 571. **8.** Barnett H. Constitutional and Administrative Law. – L., 2003. – P. 518. **9.** Jennings I. Magna Carta and its influence in the world today: a book to mark the 750th anniversary of the sealing of Magna Carta and the 700th anniversary of the parliament of Simon de Monfort. – London: Central Off. Of Information, 1965. – P. 9-12. **10.** Головатий С.П. Верховенство права. В 3-х к. – К. 1. Верховенство права: від ідеї – до доктрини. – К.: Фенікс, 2006. – С. 138. **11.** Там само. – С. 139. **12.** Stringham R. Magna Carta: Fountainhead of Freedom. – Rochester [e.a.]: Aqueduct Books, 1966. – P. 82. **13.** Ibidem. – P. 83. **14.** Маклаков В.В. Цит. работа. – С. 571. **15.** Енгибарян Р.В. Цит. работа. – С. 352. **16.** Локк Д. О гражданском правлении // Избранные философские произведения в двух томах. – Т. 2. – М., 1960. – С. 85-89. **17.** *The Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation.* – Washington, 1985. – P. 335. **18.** Лафутский В.И. Конституционный строй США. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2007. – С. 246. **19.** Маклаков В.В. Цит. работа. – С. 572. **20.** Тулаев А.Н. Институт парламентаризма и его роль в организационно-правовом обеспечении деятельности полиции в странах Западной Европы: Дисс...канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 40.