

УДК 328.1

О.В. БОНДАРЕНКО, Український державний університет фінансів та міжнародної торгівлі

ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ПАРЛАМЕНТІВ В УМОВАХ СУЧАСНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Ключові слова: парламент, парламентаризм, сесія, легіслатура, дисконтинуїтет, континуїтет, розпуск парламенту, порядок денний, кваліфікована більшість

Нагальна потреба в дослідженні проблемних питань процедури та організації сучасного парламентаризму в Україні не викликає сумніву хоча би з тих міркувань, що в сучасних умовах у нашій державі на основі Конституції 1996 р. відбувається інтенсивне становлення владних структур, нової політичної системи суспільства, що повинно відбуватися звичайно ж із урахуванням прогресивного досвіду зарубіжних країн. Підвищений інтерес наукових і політичних кіл до розвитку сучасного парламентаризму вбачається в існуванні низки проблем теоретичного і практичного характеру, пов'язаних із організаційним становленням національного парламенту, визначенням його конституційного статусу та фактичної ролі в механізмі державної влади, розвитком вітчизняного конституціоналізму в цілому.

Зазначена проблематика була предметом дослідження в роботах багатьох вітчизняних авторів, таких як В. Журавський [1], А. Заєць [2], Кампо [3], М. Козюбра [4], О. Юшик [5], В. Борденюк, Г. Журавльова [6]. Серед вітчизняних досліджень вирізняються роботи В. Шаповала [6–8], в яких, зокрема, аналізуються особливості організації механізму влади в умовах парламентаризму. У ході аналізу стану наукової розробки теми виявилося, що низка питань теоретичного і практичного характеру недостатньо досліджені у вітчизняній науці конституційного права.

Зокрема, в сучасній юридичній літературі немає єдиного підходу до визначення поняття «парламентаризм», до виявлення співвідношення між формою правління та парламентаризмом. В запропонованій статті автор спробує розкрити сутність та зміст основних проблем організації парламентів як зарубіжних країн, так і Верховної Ради України з тим, щоби винайти найбільш оптимальні шляхи утвердження в Україні раціоналізованого парламентаризму, що є новизною роботи.

Парламент та парламентаризм – різні суспільно-політичні явища, що можуть співіснувати в країнах з розвинутим демократичним політичним режимом. Парламент (англ. parliament, від франц. parlement, від parler – говорити) – є найвищим представницьким органом держави й обирається населенням. На відміну від інших виборних представницьких органів (установчих зборів, конституційної асамблеї) парламент діє на постійній основі.

У досить розгорнутому визначенні поняття парламентаризму зазначено, що це система представницьких органів влади, за якої чітко розподілені функції законодавчих і виконавчих органів і в якій вирішальну роль відіграє парламент як постійно діючий представницький орган влади [9].

Проте, сутність парламентаризму сучасні науковці трактують по-різному, не втрачаючи змісту його призначення. Так, відомий український вчений Ю. Шемшученко трактує парламентаризм як систему організації державної влади, що базується на активній ролі парламенту в її здійсненні. Парламент і парламентаризм, на думку науковця, є обов'язковими атрибутами демократичної і правової держави, показниками розвитку громадянського суспільства [10]. А. Мішин розглядає парламентаризм як систему державного управління суспільством, що характеризується поділом законодавчої і виконавчої діяльності в умовах привілейованого становища парламенту. В. Шаповал зазначав, що парламентаризм треба сприймати передусім як парламент у дії, тобто насамперед його

функціональні характеристики. До них необхідно додати ще й структурно-організаційні чинники. Можна погодитися з такою оцінкою українським ученим парламентаризму, за якою це поняття відображає, з одного боку, місце парламенту в механізмі поділу влад і в цьому значенні наближене до поняття політичного режиму, а з іншого – принципи устрою парламенту. Саме на основі функціональних і структурно-організаційних характеристик парламенту можливе визначення парламентаризму.

В умовах сучасного конституціоналізму актуального значення для створення реально діючої системи парламентаризму мають процедурні питання організації парламентів, що на думку М. Амеллера мають велике політичне значення – ці правила забезпечують безперерйну роботу парламенту, і можуть впливати на хід державних справ у випадку прогалин у самій конституції. Первісно ж термін «парламентська процедура» означав сукупність правил і звичаїв, на підставі якої чинилися справи в англійському парламенті [11].

Історично так склалось, що у світі діють два різновиди порядку роботи парламенту. Перший – сесійний – порядок діяльності парламенту виник ще у часи становлення конституційних монархій в умовах, коли виконавча влада на чолі з монархами, намагалась обмежити час роботи парламентів, щоб хоча на певний період позбавитись від парламентського контролю, а також набути можливості законодавствувати без парламенту.

Під терміном «сесія» найчастіше розуміється період року, протягом якого парламент має право проводити засідання. Протягом року може скликатися більше однієї сесії. Початок і черговість засідань, за загальним правилом, встановлені за принципом «осінь – весна». В науковій літературі це поняття має ще одне значення. Термін «сесія» трактується як організаційна форма роботи представницького органу [12]. Сесійний порядок роботи законодавчого органу існує в Австрії, Великобританії, Італії, Франції, Японії,

Україні. Так, згідно зі ст.ст.82 і 83 Конституції України Верховна Рада України працює сесійно. Вона може здійснювати свої повноваження лише тоді, коли обрано не менше двох третин від її конституційного складу (тобто не менше 300 народних депутатів). Вона збирається на першу сесію не пізніше, ніж на 30-й день після офіційного оголошення результатів виборів. Чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року [13].

Найбільш поширеною організаційно-правовою формою здійснення парламентом своєї діяльності є роздільні та спільні засідання палат. Остання процедура використовується рідко і тільки в установлених конституціями випадках: для обрання президента (в парламентарних республіках), заслуховування тронної промови монарха (щорічних послань глави держави), інаугурації президента. Що ж стосується поняття «засідання», то воно використовується для позначення будь-якого зібрання членів парламенту, яке відбувається без перерви або з досить короткою перервою (на декілька хвилин). Отже, термін «засідання» можна трактувати як робочу зустріч членів парламенту, яка відбувається в певний день, у період сесії.

Варто зазначити, що не в усіх парламентах зарубіжних країн існує сесійний порядок роботи. Так, представницький орган ФРН працює постійно протягом терміну, на який обирається. Засідання Бундестагу відбуваються за розкладом, який затверджується палатою на цілий наступний рік. У грудні поточного року кожний депутат знає, що у майбутньому році Бундестаг буде засідати один раз у два-три тижні, або 23-24 тижні з перервами в один-два тижні та канікули на Різдво, Пасху і два літніх місяця. Дати початку засідань точно вказуються у річному плані. Встановлюється і розпорядок роботи протягом кожного тижня: у перші три дні йде робота у фракціях, комітетах, групах та інших допоміжних органах Бундестагу; засідання пленуму проводяться у четвер і п'ятницю.

Плануються також окремі важливі процедури. Наперед відомо, що у липні кожного року уряд закінчує роботу над проектом бюджету, у серпні його обговорюють у фракціях, у вересні відбудуться перше читання на пленумі й обговорення у бюджетному комітеті, а у листопаді – друге і третє читання законопроекту і прийняття закону про бюджет. Такий режим його роботи нерідко називають системою «постійно діючих зборів», і юридичного поняття «сесії» тут не існує, а використовується тільки термін «легіслатура», тобто строк (термін), на який обирається даний парламент [14].

Оцінюючи сесійну та постійну систему організації діяльності парламенту, науковці не дійшли однозначності щодо переваг кожної з названих систем. Вважаємо цілком слушною думку російського дослідника Ю.Н. Жданова, про те, що менш інтенсивний режим роботи парламенту знижує дієвість парламенту, оскільки призводить до переважності порядку денного роботи і до поспішного прийняття законопроектів [15].

Однак, не менш важливою тут є проблема розгляду того чи іншого питання у міжсесійний період. Як відомо, у конституційному праві до розв'язання цієї проблеми існують два підходи. Перший – пов'язаний із конституційним принципом дисконтинуїтету, а другий – з протилежним йому принципом континуїтету.

Дисконтинуїтет (англ. discontinuity – переривання) – це правило парламентської процедури, відповідно до якого усі законопроекти, внесені до парламенту під час даної сесії, повинні бути затверджені до її закінчення, оскільки перенесення обговорення і голосування законопроекту на наступну сесію не допускається. Воно застосовується, зокрема у Великобританії та США, де кожна сесія парламенту розглядається як організаційно закінчена частина його діяльності. На противагу йому, континуїтет (англ. continuity – безперервний) – це таке правило, при якому законопроект, не затверджений до закінчення сесії парламенту, на який він був внесе-

ний, розглядається з відповідної стадії на наступній сесії. У переважній більшості держав (Індії, Італії, Франції, Україні та ін.) дотримуються принципу континуїтету [16].

На наш погляд, дотримування принципу континуїтету і з теоретичної і з практичної точок зору є більш прийнятним, оскільки дозволяє зробити законодавчий процес у парламенті безперервним, виявити зваженість у цій роботі. Саме такий підхід дозволяє запровадити планові засади не тільки у законодавчій, а й в інших сферах парламентської діяльності.

Ще однією важливою проблемою, якій дослідники парламентських систем приділяють чималу увагу, є питання про тривалість сесій. При цьому принципове значення надається питанню про те, чи в змозі парламент сам вирішувати, де, коли і протягом якого періоду часу має засідати. Вчені застосовують два протилежні підходи до розв'язання даної проблеми. Один із них – «монархічний», або авторитарний, спрямований на те, щоб обмежувати свободу дій парламенту. Вирішення питання про скликання сесій, їх строки і тривалості надається урядові. Другий підхід – демократичний, або республіканський, спрямований на збереження суверенітету парламенту, надає йому можливість самому безперешкодно обирати час проведення сесій.

Відомий російський фахівець проф. Н.С. Крилова, розглядаючи форми організації парламентської діяльності під таким кутом зору, виділяє три основні варіанти порядку скликання парламентських сесій [17]. Проведений аналіз процедурних правил парламентів багатьох держав також підтверджує обґрунтованість такої позиції у даному питанні.

Перший варіант можна пов'язати з ситуацією, коли для скликання сесії не потрібно ніякого акту глави держави або уряду. В такому випадку парламент у змозі засідати необмежений час (т.зв. принцип «постійно діючих зборів»). Типовим прикладом організації такої роботи може бути парламент Болгарії, Італії, Люксембургу, Нідерландів,

ФРН та інших держав.

Другий варіант організації діяльності парламенту прийнятий у тих державах, де для його скликання необхідний акт глави держави (президента або монарха). При цьому нерідко ця прерогатива глави держави реалізується за порадою прем'єр-міністра (уряду). Парламент Великобританії скликається монархом шляхом видання королівської прокламації. Вважається, що парламент не може збиратися інакше, як внаслідок скликання його короною. Тут не існує ніякої правової норми, яка би позитивно приписувала парламенту засідати щорічно. Однак на практиці закони, які зачіпають найважливіші питання управління країною (податки, бюджет), приймаються тільки на один рік і повинні щорічно відновлятися, чим і визначається необхідність того, щоб парламент засідав у будь-якому випадку не менше одного разу в рік.

Третій варіант організації діяльності парламенту, можна умовно назвати «конституційним», оскільки самі Основні Закони встановлюють час початку і закінчення сесії. Наприклад, ст.28 Конституції Франції встановлює, що «парламент скликається за правом на звичайну сесію, яка починається у перший робочий день жовтня і закінчується в останній день червня. Кількість днів засідань, які кожна палата може проводити протягом сесії, не може перевищувати 120. Сесійні тижні встановлюються для кожної палати» [18].

Більшість сучасних конституцій передбачають можливість проведення надзвичайних або позачергових сесій у зв'язку з тим, що під час парламентських канікул або літньої відпустки депутатів можуть статися події досить значні й серйозні для термінового повновладдя парламентом своєї діяльності. Правом скликання парламенту в таких випадках наділено, як правило, голову держави або визнається урядовою прерогативою.

Розпуск парламенту є особливою процесуально-правовою формою організації діяльності парламенту, що вперше була застосована монархом Великобританії як засіб

звільнення від небажаної палати. З часом ця процесуально-правова форма організації діяльності парламенту була сприйнята конституціями багатьох держав, за винятком президентських республік, а також окремих країн з парламентарною формою правління (наприклад, Норвегія). Конституції відповідних держав досить чітко визначають перелік випадків і умов, при яких є можливий розпуск парламенту.

Основними правовими підставами для розпуску парламентів є: неможливість сформування уряду; висловлювання парламентом вотуму недовіри урядові; повторне, або багаторазове висловлювання вотуму недовіри урядові протягом певного періоду часу (в Російській Федерації, Угорщині); несхвалення програми уряду; неприйняття у встановлений термін запропонованого урядом бюджету.

Конституції окремих держав містять різного роду застереження, що стосуються розпуску парламенту. Наприклад, парламент не може бути розпущений в період дії надзвичайного і воєнного стану (Італія, Польща, Російська Федерація); в останні 6 місяців повноваження Президента (Італія, Литва, Російська Федерація) або перші 6 місяців (або інший строк) повноважень Президента (Литва, Російська Федерація, Франція) у Румунії парламент не може бути розпущений більше, ніж один раз у рік.

Важливого значення в організації роботи парламентів набуває питання присутності депутатів на засіданнях, оскільки засідання вважаються правомочними при наявності кворуму. Конституційними нормами, як правило, закріплено застосування принципу кваліфікованої більшості для прийняття найбільш важливих ухвал: для прийняття фінансових і оголошених терміновими законопроектів; при ратифікації міждержавного (міжнародного) договору і при розгляді питань, пов'язаних із внутрішньою організацією парламенту (палат); при позбавленні депутатських мандатів та припиненні дебатів; при розгляді питань, що стосуються відносин між парламентом і виконавчою владою;

при вирішенні конституційних питань.

За загальним правилом, якщо ніяких спеціальних постанов не прийнято з цього приводу, то кворумом будь-якого зібрання вважається проста більшість усіх його членів. В ряді країн приймаються спеціальні правила, відповідно до яких кворум складається з меншої кількості членів – 1/3 депутатів (Японія), 1/10 (Індія). У такому разі такий «штучний», на наш погляд, кворум формально надає право вирішувати будь-які питання. Більше того, навіть є держави де не вимагається кворуму (Великобританія, Ізраїль, Швеція).

Для того, щоб усі сфери парламентської діяльності отримали ефективне вирішення, їх потрібно добре організувати, а тому важливим аспектом державно-правової практики постійно діючого органу влади є схвалення порядку денного. Останній, з урахуванням сучасної конституційно-правової практики, має декілька способів установлення: урядом; керівництвом парламенту за погодженням із лідерами парламентських фракцій; органом палати (парламенту). Розглянемо докладніше це питання. Конституції деяких держав закріплюють зверхність уряду при визначенні порядку денного. Наприклад, ст.48 Конституції Франції містить таке положення: «Порядок денний палат включає у порядку пріоритету і черговості, встановленого урядом, обговорення законопроектів, внесених урядом і схвалених ним законодавчих запропоновань. Одне засідання на тиждень відводиться у порядку пріоритету на запитання членів парламенту і відповіді уряду» [19]. Отже, уряд, користуючись своїм правом визначати порядок денний, може диктувати парламенту обговорення тих проектів, про терміновість яких міркує сам, і зняти з обговорення у будь-який момент проекти, до яких, як він вважає, внесено занадто багато доповнень.

У більшості ж держав світу право затвердження порядку денного належить парламенту. І це правильно, адже теоретично та й практично, це один із традиційних парламентських інститутів, який багато в чому ви-

значає обличчя вищого представницького органу держави.

Сучасні тенденції демократизації суспільств все більшого значення надають інституту голосування, що виступає лакмусовим папірцем виявлення думки більшості щодо важливих питань державно-правового будівництва з метою подальшого втілення їх у життя. Вважаємо, що деякі аспекти цього інституту носять проблемний характер та вимагають свого висвітлення.

Перша з них – встановлення вимог до більшості голосів, необхідної для прийняття рішень парламентом (палатою). Це питання нерідко набуває політичного характеру. За винятком парламентів Великобританії та Ізраїлю, де рішення приймаються більшістю з присутніх, в інших представницьких органах можуть виникнути серйозні проблеми стосовно виразу «загальна кількість членів палати (парламенту)». Тут необхідно уточнити: йде мова про більшість законної кількості членів палати, тобто тієї, яка повинна бути за конституцією або законом, або фактичний склад, який називаємо обліковим складом. Звернемося до конституційних приписів з цього приводу в деяких державах. Так, ст.42, абз.2 Основного закону ФРН фіксує таке положення: «Для прийняття ухвали Бундестагу вимагається більшість поданих голосів». Відповідно до Регламенту, «Бундестаг правомочний приймати ухвали, якщо на засіданні є присутніми більше половини його депутатів». У даному випадку і в конституції, і регламенті йдеться про більшість обраних членів палати [20].

В розглядуваному контексті необхідно зазначити, що в конституціях деяких держав зафіксовані норми, згідно з якими ухвали парламентів завжди приймаються більшістю голосів присутніх на засіданні депутатів. А ось як регламентує це питання Конституція Молдови. Відповідно Основного закону, органічні закони приймаються більшістю голосів обраних депутатів, а ординарні закони і постанови приймаються більшістю голосів присутніх депутатів [21].

Нарешті, конституції багатьох держав можуть установити вимогу кваліфікованої більшості усього складу палати (парламенту) в залежності від характеру питання, що обговорюється. Наприклад, Конституція України передбачає вимогу кваліфікованої більшості – дві третини від конституційного складу для подолання вето Президента (ст.94) і більшість від конституційного складу при ініціюванні усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (ст.111).

Необхідно підкреслити, що встановлені в Основних Законах «жорсткі» вимоги для прийняття ухвал з певних питань «більшістю від конституційного складу», «кваліфікованою більшістю голосів від конституційного складу» мають політичний підтекст, що треба розглядати тільки як своєрідну «конституційну пастку».

Наступна проблема пов'язана із застосуванням різних видів і методів голосування у діяльності парламентів. Ознайомлення з існуючою державно-правовою практикою різних держав дозволяє говорити про існування певних закономірностей у дотриманні процедурних правил. По-перше, кожний парламент у тій чи іншій мірі застосовує три види голосування: таємне; відкрите; публічне. По-друге, таємне голосування у більшості випадків застосовується парламентами тоді, коли вони виступають в якості виборчого органу при формуванні власних керівних структур та обранні інших органів державної влади. По-третє, якщо в державах, які сприйняли англійську модель парламенту, найчастіше застосовується «усне голосування» і «роздільне голосування», то у країнах континентальної Європи та інших державах світу голосування підняттям рук і шляхом уставання є анонімним, а поіменне голосування – публічним. По-четверте, в сучасних умовах у палатах (парламентах) більшості держав запроваджено голосування шляхом застосування електронних систем. Такий метод голосування найбільш ефективний, оскільки дозволяє забезпечити швидкість і точність. Водночас він має і низку вад. При певних умовах

він може спотворити підсумки голосування. Саме при такому методі голосування можливі багаточисельні факти «заочного» голосування депутатів (у Держдумі Російської Федерації, Верховній Раді України).

Варто зупинитись ще на одній проблемі, а саме – голосуванні питань пакетом. Як показує практика застосування цього виду голосування в Російській Федерації та Україні, такий підхід уже декілька разів дозволяв парламентам цих держав виходити із дуже складних ситуацій: наприклад, сформувавши керівництво постійних комітетів.

Безумовно, в умовах складної політичної реальності, пов'язаної з поляризацією партійно-політичних сил, голосування пакетом дозволяє виходити з політичного глухого кута. Але, тут необхідно завчасно визначити межі, щоб не зв'язувати в одному пакеті несумісні питання. Тому доцільно, щоб у Регламенті палат (парламенту) були визначені випадки, коли голосування пакетом припустимо, а коли ні, закріпивши при цьому права меншості.

Такими, з нашої точки зору та більшості учених, які досліджують цю проблематику, є найважливіші питання процедури й організації діяльності парламентів і проблеми, породжені практикою їх реалізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Журавський В. Парламент України в системі органів державної влади / Журавський В. // Парламентська реформа: теорія та практика : збірник наукових праць. – 2001. – Вип. 6. – С. 86–96.
2. Заєць А. Потрібне нове «прочитання» українського парламентаризму / Заєць А. // Віче. – 1998. – № 11. – С. 35–42.
3. Кампо В. Проблеми еволюції урядової влади / Кампо В. // Українське право. – 1995. – № 1 (2). – С. 21–23.
4. Козюбра М. Державна влада: межі здійснення та форма організації / Козюбра М. // Українське право. – 1995. – № 1 (2). – С. 4–13.
5. Ющик О. Правова реформа: загальне

поняття, проблеми здійснення в Україні / Ющик О. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. – 190 с.

6. Шаповал В. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні / Шаповал В., Борденюк В., Журавльова Г. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 216 с.

7. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм / В. Шаповал. – К. : Основи, 1993. – 143 с.

8. Шаповал В. Конституційні системи зарубіжних країн / В. Шаповал. – К. : Вища школа, 1998. – 135 с.

9. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд.: В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – К. : Генеза, 2004 – 463 с.

10. Шемшученко Ю. С. Проблеми українського парламентаризму у світлі конституційної реформи в Україні / Шемшученко Ю. С. // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2 (7). – С. 99.

11. Амеллер М. Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира / Амеллер М. – М. : Прогресс, 1967. – 512 с.

12. Большой энциклопедический словарь / главн. ред А. М. Прохоров. – Изд. 2-е перераб. и доп. – М. : Науч. изд-во «Большая Российская энциклопедия», 1997. – 1457 с.

13. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Україна, 1996. – 54 с.

14. Урьяс Ю. П. Парламентское право ФРГ / Урьяс Ю. П. // Очерки парламентского права (зарубежный опыт). – М. : ИГП РАН, 1993. – С. 135–178.

15. Конституционное право : учебник / отв. ред. А. Е. Козлов. – М., 1996. – С. 316.

16. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. – М. : ИНФРА-М, 1997. – VI. – 790 с.

17. Сравнительное конституционное право. – М. : Издат. фирма «Манускрипт», 1996. – 729 с.

18. Конституция Французской Республики // Конституции государств Европейского Союза. – М., 1997. – С. 670–671.

19. Конституция Французской Республики // Конституции государств Европейского Союза. – М., 1997. – С. 674–675.

20. Государственное право Германии: Сокращ. пер. нем. семитомн. издания. Т. 1. – М. : РАН ИГП, 1994. – 312 с.

21. Конституція Республіки Молдова. Прийнята 29 червня 1994 року // Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Укр. правн. фундація: Вид-во «Право», 1996. – С. 211.

Бондаренко О. В. Питання організації парламентів в умовах сучасного парламентаризму / О. В. Бондаренко // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 114–120 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11bovcsp.pdf>

Розглянуто особливості організації діяльності парламентів різних країн світу в залежності від їх місця в політичній системі країни, законодавчого регулювання та звичаю.

Бондаренко А.В. Вопросы организации парламентов в условиях современного парламентаризма

Рассмотрены особенности организации деятельности парламентов различных стран мира в зависимости от их места в политической системе страны, законодательного регулирования и обычая.

Bondarenko A.V. Issue of Parliaments Establishment within the Terms of Contemporary Parliamentarianism

The features of the organization of parliament's activity of different countries of the world in dependence on their place in the political system of countries, legislative adjusting and custom are devoted.