

СУТНІСТЬ ТА ХАРАКТЕР ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ПРОЦЕДУРИ

Державні функції в кожній країні здійснюються розгалуженою системою спеціально створених органів. Серед них завжди виділялися вищі органи влади – парламент, глава держави й уряд, а також верховний суд. Саме вони реалізують основні владні повноваження, а їх діяльність набуває політичної значущості.

Парламенти розглядаються як органи законодавчої влади. Відомо, що чимало зарубіжних конституцій, як і Конституція України, було прийнято парламентами, і саме Конституції утворюють правову основу для функціонування всього державного механізму [1, с.3].

Однак особлива увага до парламенту зумовлена передусім тим, що він являє собою постійно діючий представницький орган народу, який формується населенням або виборчим корпусом. Тільки парламент виконує роль своєрідного «дзеркала суспільства», призначення якого – приймати закони, що є дійсним показником волевиявлення народу.

Реалізуючи покладені на парламент функції – прийняття законів і бюджету, парламентський контроль, структурно-утворювальну, представницьку, – останній здійснює свою діяльність шляхом відповідних процедур, дотримання яких обов'язкове для парламенту і для решти учасників відповідних правовідносин [2, с.60].

З цієї точки зору парламент значно більшою мірою, ніж інші державні органи, потребує суворого та чіткого визначення процедур, тобто сукупності правил, що встановлюють порядок роботи законодавчого органу, склад і метод формування його структурних одиниць [3, с.165].

Наведене положення пояснюється і обумовлюється пріоритетним (виключним) характером парламентської процедури. По-перше, здійснення парламентом своєї діяльності шляхом відповідних процедурних норм сприяє проведенню конструктивних та демократичних засідань; по-друге, жорстке дотримання їх правил забезпечує однакове виконання справ, яке не залежить від бажань голови законодавчого органу чи настрою учасників засідань; по-третє, процедура допомагає парламентарям в інтересах народу і держави втілювати в життя найважливіші соціально-економічні і політичні рішення [4, с.20-22].

Отже, ми можемо стверджувати, що парламентська процедура має політичне значення. На користь цього твердження говорить доктрина «процедурної недосконалості», яка притаманна парламенту Великої Британії. Там уряд більш, ніж інший орган державної влади, через спікера та партійний механізм в парламенті прагне направити його діяльність на шлях уряду за допомогою процедурних прийомів та методів [5, с.162].

Як в теоретичному, так і в практичному аспектах має принципове значення забезпечення самостійності парламенту у вирішенні ним питання процедури своєї діяльності незалежно від інших гілок влади. Дана констатація відноситься до загальноновизначених положень теорії парламентаризму. Відповідно до неї, саме парламенту належить суверенне право регулювати свою діяльність та з максимальною силою забезпечувати виконання процедурних правил. Гарантіями цього є контроль та стриманість самих членів законодавчого органу [6, с.535].

Безсумнівно, що парламентська процедура не виникає стихійно. В переважній більшості вона створюється під впливом багатьох чинників. На її формування впливають не тільки переважаючі в країні політичні сили, а й увесь процес конституційного та парламентського розвитку держави [3, с.166].

Загальні риси і специфіка парламентських процедур та наявність різноманітних прийомів роботи законодавчого органу, визначених у різних країнах світу, залежить від конституційних функцій парламенту та місця і ролі, відведених йому в державному механізмі. Принципове значення для становлення процедурних норм діяльності парламенту має його відношення до уряду.

У США, наприклад, де Конституція базується на теорії розподілу влад, процедура Конгресу майже не згадує про місце та роль членів уряду в засіданні законодавчого органу. Лише розділ 2 ст.2 Конституції США передбачає, що глава держави має можливість виступати на засіданнях палат парламенту з промовами, що представляють собою послання Конгресу [7, с.14]. У Франції міністри не можуть бути членами парламенту, але мають право виступати в будь-який час із будь-якими заявами перед законодавчим органом без ризику бути підданими обговоренню [8, с.12]. У Великобританії відносини між парламентом та урядом носять зовсім інший характер. Там парламентська процедура визначається наявністю подвійного політичного конфлікту: з одного боку – конфлікт між правлячою партією та опозицією; з іншого боку – між виконавчою та законодавчою владами. При цьому міністри не можуть бути повноправними членами палат, але мають в силу положень Регламенту Палати обшин деякі привілеї відносно участі у законодавчому процесі [9, с.16].

Формування процедури парламентської діяльності зумовлене також наявністю чи відсутністю другої палати законодавчого органу. Безумовно, що різниця між повноваженнями палат парламенту впливає на розробку та використання різноманітних правил процедурного характеру в процесі організації діяльності представницького органу. Так, суттєва нерівність у правах палат парламенту Великобританії зумовлює використання різного обсягу процедурних прийомів та засобів.

Аналізуючи характер парламентської процедури, треба звернути увагу на значення партійної системи в процесі регламентації діяльності законодавчого органу. Загатопартійність у Франції змушує законодавця значно

детальніше регламентувати питання представництва партій в органах палат парламенту. Особливої уваги заслуговує питання чисельності голосів, необхідних для внесення пропозиції до порядку денного. Ось чому парламентська процедура в умовах багатопартійності дуже часто використовується як зброя правлячої партії [3, с.163].

Особливе значення для формування процедурних правил має ступінь визначення та закріплення їх в конституціях. Конституція Франції 1958 р. питанням парламентської процедури приділяє багато уваги. Це зумовлено передусім тим, що законодавець прагнув цілком визначити повноваження парламенту. Таке закріплення надалі не дає змоги парламентарям виходити за рамки процедурних правил, закріплених у Конституції. Значно менший обсяг закріплення мають процедурні питання в Конституції США. Організація діяльності обох палат Конгресу зонайменше залежить від положень Конституції. На думку фахівців, це дозволяє покращувати парламентську систему США, не змінюючи положень Конституції, якщо виникає необхідність доповнень процедурних питань [3, с.166]. В окремих випадках положення Конституції щодо процедури законодавчого органу відсилають до поточного законодавства. Ст.34 Конституції Франції закріплює, що парламент приймає фінансові закони, відповідно до умов, передбачених органічним законом [8, с.19].

В цілому ж можна зазначити, що конституція як основний закон держави дуже рідко в повному обсязі закріплює положення парламентської процедури. Ось чому значна перевага у вирішенні цієї проблеми віддається регламентам, які відносяться як до обох палат парламенту, так і до однієї.

За юридичною природою і за формою регламент слід відрізняти від звичайних законів. На відміну від закону, регламент містить правові приписи, які разом з приписами конституції регулюють безпосередньо однорідні суспільні відносини, а саме відносини, що виникають у зв'язку з діяльністю парламенту. Для звичайних законів конституція є юридичною базою, тобто вона регулює безпосередньо не всі суспільні відносини, що потребують законодавчої регламентації, а тільки ті, що зумовлюють цю регламентацію [10, с.20-21].

Регламент являє собою резолюцію парламенту в цілому або її палати, де визначається порядок здійснення законодавчим органом функцій, закріплених у Конституції. Якщо парламент має двопалатну структуру, то кожна палата приймає свій регламент самостійно, який діє тільки для цієї палати. Під час спільних засідань представницького органу використовується або спеціально розроблений для цих випадків регламент, або регламент палати, обраної прямими виборами [3, с.165].

Процедурні норми, закріплені в регламентах, регулюють різні форми діяльності парламенту. Одні норми направлені на регулювання процедури законодавчого та контрольного характеру, інші норми діють в сфері визначення порядку відкриття парламентських сесій, ведення звітів про засідан-

ня, визначення порядку денного, надання депутатам можливості виступати в палаті. Саме вони мають першочерговий вплив на роботу законодавчого органу, і тому в регламентах їм приділяється багато уваги.

Парламентарі, завдяки таким особливостям регламенту, віддають перевагу саме йому в питаннях організації своєї діяльності, і це пояснює той факт, що зміни місця та ролі парламенту у системі органів держави завжди знаходили своє відображення в цьому нормативному акті.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що парламентська процедура – явище складне та різнобічне. Її багатогранність не вичерпується тільки розглянутими вище факторами, на неї також впливають: чисельність членів парламенту, юридична техніка, визнана державою, традиційний порядок розміщення депутатів в залі засідань та інші чинники [3, с.167]. Вона дозволяє увиявити весь процес організації діяльності парламенту як законодавчого органу країни, відображає боротьбу різних думок та уособлює в собі верховенство більшості. Ось чому вирішення проблеми регламентації парламентської діяльності має виключне значення для демократичних держав всього світу. Але це неможливо без розуміння сутності та характеру процедури законодавчого органу.

Список літератури:

1. Шаповал В.Н. Зарубіжний парламентаризм. К., 1993.
2. Кривенко Л. Регламентация діяльності парламенту і парламентська реформа в Україні // Юридический вестник. К., 1999. №4.
3. Крылов В.С. Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе. М., 1963.
4. Роберт Генри М. Правила парламентской процедуры / Пер. с англ. Левина А. Вашингтон, 1992.
5. Бельсон Н. Современное буржуазное государство и народное представительство. М., 1960.
6. Сравнительное конституционное право. М., 1996.
7. США: Конституция и законодательные акты / Под ред. Жидкова О.А. М., 1993.
8. Французская Республика: Конституция и законодательные акты / Пер. с франц. Энтин В.Л. Сост. Маклаков В.В. М., 1989.
9. Богденэр В. О процедуре в британском парламенте // Народный депутат. М., 1991. №5.
10. Ковачев Д.А. Парламентская процедура, понятие, виды, регламентация (на опыте зарубежных государств) // Вестник МПА. М., 1994, №4.

Надійшла до редколегії 13.06.2000

Ф.А. Хайбуласва, слухач магістратури Ун-ту внутр. справ

АВТОНОМІЯ В УНІТАРНІЙ ДЕРЖАВІ (ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ)

Актуальність даної теми обумовлена світовими трансформаційними процесами, що відбуваються в сфері державного устрою. Деякі держави переходять від федеративної до унітарної форми. Так, ще в 1830 р. розпалася федерація Велика Колумбія, що виникнула на уламках Іспанської імперії, у результаті постали три нові унітарні держави (Венесуела, Колумбія, Еквадор). Трохи пізніше припинила існування федерація Об'єднаних про-