

Словська І. Є.,

*доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри теорії держави і права, конституційного права і державного управління Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара***СЕСІЙНА ФОРМА ДІЯЛЬНОСТІ ЗАРУБІЖНОГО ПАРЛАМЕНТУ – ЕФЕКТИВНИЙ ВЗІРЕЦЬ ДЛЯ НАСЛІДУВАННЯ?****SESSIONAL ACTIVITIES OF FOREIGN PARLIAMENT IS AN EFFECTIVE ROLE MODEL?**

Досліджено визначення терміна «сесія», форми скликання сесій та підстави припинення повноважень парламенту (палат). Підсумовано, що законодавча інституція функціонує за певним порядком, визначеним конституцією, законами і підзаконними актами, а також ustalеними правилами практичної діяльності. Наголошено, що новітня вітчизняна практика парламентаризму наслідує зарубіжні взірці, проте «чистого» аналога українським реаліям знайти важко. Власні надбання теорії і практики, історії та ідеології, правової культури функціонування представницьких органів влади примножують досвід зарубіжний.

Ключові слова: парламент (палата), законодавча інституція, представницький орган влади, сесія, форми скликання сесій, припинення повноважень.

Исследовано определение термина «сессия», формы созыва сессий и основания прекращения полномочий парламента (палат). Просуммировано, что законодательная институция функционирует за определенным порядком, установленным конституцией, законами и подзаконными актами, а также устоявшимися правилами практической деятельности. Отмечено, что новейшая отечественная практика парламентаризма копирует зарубежные образцы, однако «чистого» аналога украинским реалиям найти трудно. Собственные достижения теории и практики, истории и идеологии, правовой культуры функционирования представительных органов власти приумножают опыт зарубежных.

Ключевые слова: парламент (палата), законодательная институция, представительский орган власти, сессия, формы созыва сессий, прекращение полномочий.

Researched definition of «session», forms of meetings and grounds for termination of powers of Parliament (chambers). Announced that legislative institution is functioning in a certain order established by Constitution, laws and regulations, and established rules of practice. It is noted that latest domestic practice of parliamentarism copy foreign models, but «pure» analogue of Ukrainian realities it is difficult to find. Own achievements of theory and practice, history and ideology, legal culture in functioning of representative bodies increase experience of foreign.

Key words: Parliament (house), legislative institution, representative body, session, forms of meetings, termination of powers.

Вступ. Становлення вітчизняного парламентаризму відбувається з урахуванням кращих традицій зарубіжного досвіду (принаймні, така декларативна теза неодноразово озвучується керівництвом Верховної Ради України різних скликань та науковцями, державними і громадськими діячами). Події останніх днів переконливо свідчать, що нормативними приписами, виписаними більш-менш досконало у відповідності з прийнятими для вітчизняної теорії і практики зарубіжними моделями, нехтують народні депутати, працівники апарату, представники інших органів публічної влади, задіяні при реалізації парламентських процедур. Актуальність наукового аналізу причин порушення регламентних норм в аспекті сесійної форми роботи легіслатури, зарубіжних моделей скликання і припинення сесій є безсумнівною. Акцентування уваги на обов'язковості норм законодавства для представників інститутів державної влади, пошуку зарубіжних зразків функціонування парламенту з метою можливої адапта-

ції окремих елементів у вітчизняну парламентську практику є на часі.

Окресленою проблематикою займалася низка науковців, серед яких варто назвати І.А. Алебастрову, С.М. Братуся, Ф.В. Веніславського, М.Д. Казанцева, С.Ф. Кечек'яна, О.В. Совгірю, В.М. Шаповала та ін. Їх розробки є базисом подальших творчих розвідок у цій царині.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз сесійної форми діяльності зарубіжного парламенту в аспекті з'ясування сутності спеціально-дозвільного принципу конституційного права.

Результати дослідження. Однією з причин негативної ситуації з недотримання законодавства з питань реалізації парламентських процедур є, на наш погляд, трактування норм Регламенту Верховної Ради України не лише звичайними парламентаріями, але й Головою парламенту та його заступниками, як рекомендаційних приписів. Наприклад, ставлячи на голосування декілька разів поспіль одне і те ж саме

питання порядку денного задля його ухвалення, керівництво стверджує, що прямої заборони вчинення подібних дій Регламент не містить. Очевидно, що посадові особи не обізнані з принципом правового регулювання «дозволено те, що прямо передбачено законом».

Даний принцип, поширюючи свій нормативний вплив на органи державної влади, їх посадових та службових осіб, суттєво обмежує цих суб'єктів у виборі варіантів поведінки. Вони зобов'язані діяти лише таким чином та у такий спосіб, як це прямо передбачено нормами (у даному випадку конституційно-правовими) і лише в межах закріпленої за ними компетенції. Вчинення ж державним органом чи його посадовою особою дій у межах компетенції, але непередбаченим способом, у непередбаченій законом формі або з виходом за межі компетенції є підставою для визнання таких дій та правових актів, прийнятих у процесі їх здійснення, неправомірними та незаконними, і відповідно – підставою для припинення таких суб'єктів до конституційно-правової відповідальності [1, с. 57].

Попри те, що теоретичні джерела наголошують на «фундаментальній вимозі верховенства права, котре має обороняти індивіда від владної сваволі, і умові, що виконавча і судова гілки влади – тобто всі ті посадові особи, що здатні прямо застосовувати примус, повинні діяти відповідно до чинного права, де «право» складається із загальних положень та принципів, зміст яких ґрунтовано на концепції суспільного блага, котра не співвідноситься із заслугами чи становищем конкретної особи» [2, с. 72], наведена теза у повній мірі стосується і парламенту. Законодавча інституція приймає рішення, які формують першооснову вітчизняної системи права. Тому розуміння і знання аксіомічних положень законодавства і неписаних, але підтверджених роками практичної діяльності, правил дозволить уникати їх порушень.

Цілком підтримуємо висновки конституціоналістів щодо сутності спеціально-дозвільного принципу: а) його закріплено не однією, а цілою низкою конституційних норм; б) конституційне закріплення є суперечливим, непослідовним та незавершеним; в) для забезпечення ефективності його дії необхідно у ході подальшого конституційного реформування редакційно змінити декілька норм Конституції України (на наш погляд, розширити перелік підстав дострокового припинення повноважень народних депутатів і парламенту, суб'єктів права законодавчої ініціативи, застосування права вето главою держави, проведення контрольних заходів і установчо-номінаційних процедур), якими закріплено цей принцип; г) конституційна регламентація і спрямованість нормативної дії покликані забезпечити панування в державі й суспільстві режиму конституційної законності та правопорядку; ґ) практична дія є одним з ефективних засобів забезпечення стабільності та непорушності конституційного ладу, основи якого закріплено в Основному Законі [1, с. 67].

Безперечно, що новітня вітчизняна практика парламентаризму наслідує зарубіжні взірці, в тому числі

порядок скликання сесій та припинення функціонування легіслатури. «Чистого» аналога українським реаліям знайти важко, хоча такої мети законодавець і не переслідував. Власні надбання теорії і практики, історії та ідеології, правової культури функціонування представницьких органів влади примножують досвід зарубіжний.

За історично усталеною традицією парламенти працюють сесійно. Вони функціонують за певним порядком, установленим конституцією, законами і підзаконними актами, а також усталеними правилами практичної діяльності. Енциклопедичні джерела зазначають, що сесія – це основна організаційно-правова форма діяльності представницького органу влади [3, с. 415; 4, с. 603]; функціонування парламенту протягом певних періодів у нормативно встановлені строки [5, с. 40].

Розрізняють три основні форми скликання сесій: 1) згідно з прийнятим актом глави держави. Наприклад, в Японії монарх скликає законодавчий орган за погодженням з урядом [6, п. 1, 3 ст. 7]. В Австрії такою прерогативою наділено президента [7, ч. 1 ст. 28]; 2) парламенти, що функціонують за принципом постійно діючих зібрань, самостійно визначають дату проведення і тривалість парламентських канікул. Наприклад, у Македонії, Болгарії та Словаччині парламентські сесії відбуваються постійно, і їх тривалість нормативно не встановлена [8, ч. 1 ст. 66; 9, ст. 74; 10, ч. 1 ст. 82]; 3) найбільш поширена у переважній більшості країн нормативно-правова форма, за якої фіксовані терміни регламентує законодавство.

Зазвичай, сесії тривають майже цілий рік із перервами на святкові і вихідні дні та парламентські канікули. Винятком із звичної парламентської практики є функціонування загальнонаціональних представницьких інституцій у соціалістичних країнах, в яких чергові сесії тривають усього декілька днів на рік. Наприклад, вищий представницький орган Китаю – Всекитайські збори народних представників – збирається на єдину щорічну чергову сесію тривалістю один-два тижні [11, с. 326]. Його формальний правовий статус фактично заперечує принцип розподілу влади і соціальне призначення як, власне, легіслатури [12, с. 365].

Парламент припиняє роботу за спливом часу, на який його обрано, у визначені законодавством або самими депутатами строки в залежності від прийнятої в конкретній державі форми скликання. Навіть якщо чергові сесії розпочинаються на підставі прийняття главою держави із цього приводу спеціального акта, про закінчення сесії він може оголосити на підставі рішення, винесеного законодавчим органом [7, ч. 3 ст. 28].

У процесі становлення парламентських монархій право припинення повноважень легіслатури формально залишилося за главою держави, поступово трансформуючись у прерогативу уряду, за порадами якого повинен діяти монарх [6, п. 4 ст. 7; 13, ч. 1 ст. 115]. Сучасні конституції також передбачають право президента парламентських і змішаних республік із власної ініціативи або за пропозицією кабінету

нету міністрів на достроковий розпуск парламенту, попередньо проконсультувавшись із цього приводу з прем'єр-міністром [14, ч. 2 ст. 58] або головами парламенту (палат) і лідерами парламентських об'єднань [15, ч. 1 ст. 104; 10, п. «е» ч. 1 ст. 102], або з усіма зазначеними посадовими особами [16, ч. 4 ст. 3]. Розпуск парламенту передбачено також у президентській республіці, наприклад, згідно з ч. 1 ст. 63 Конституції Казахстану [17]. Легіслатура може оголосити про дострокове припинення повноважень і за «власним правом» – рішенням самих депутатів [15, ч. 1 ст. 77; 16, ч. 2 ст. 3; 18, ч. 3 ст. 98].

Зазвичай, у бікамеральному парламенті розпускається нижня палата [19, ч. 1 ст. 109], хоча у зв'язку із цим іноді припиняє роботу і верхня [6, ч. 2 ст. 54]. У деяких країнах допускається одночасний розпуск обох палат [20, ч. 1 ст. 88; 18, ч. 5 ст. 98; 17, ч. 1 ст. 69].

Майже в усіх державах парламентсько-монархічної форми правління, а також на Мальті, в Ірландії, Ісландії, Фінляндії, які є парламентськими республіками, конституції не передбачають підстав розпуску легіслатури. Це означає, що за наявності достатніх причин і відповідної пропозиції прем'єр-міністра глава держави може будь-коли достроково припинити повноваження законодавчого органу. У парламентських і змішаних республіках президент уповноважений розпустити парламент у випадку висловлення законодавчою інституцією недовіри уряду або неможливості сформувати новий кабінет протягом тривалого періоду, що призводить до нестабільності суспільно-політичної ситуації в державі [21, с. 273].

Конституції окремих країн містять виключний перелік підстав дострокового розпуску парламенту (палати). Зокрема, ч. 2 ст. 58 Конституції Литви встановлює, що дострокові вибори до парламенту відбуваються з таких причин: якщо сейм протягом тридцяти днів після відповідного подання не ухвалив рішення про нову програму уряду, або після першого подання такої програми протягом шістдесяти днів двічі підряд її не схвалили; за пропозицією уряду, якщо сейм висловив недовіру кабінету міністрів [22].

Згідно з Конституцією Греції [23, ч. 1 ст. 41] президент може розпустити законодавчий орган, якщо два склади уряду подавали у відставку.

Частина 1 ст. 104 Конституції Хорватії визначає як підставу розпуску однієї з палат незатвердження Палатою представників державного бюджету протягом місяця після запропонування проекту документа парламентаріям [15]. У Болгарії та Іспанії розпуск парламенту здійснюється у разі схвалення ним рішення про повну чи часткову ревізію конституції [13, ч. 1 ст. 168; 9, ст. 160].

Отже, наведені підстави свідчать, що глава держави приймає рішення про розпуск загальнонаціо-

нальної представницької інституції, переконавшись у повній неможливості співпраці парламенту і виконавчої ланки влади, наявності проблем у функціонуванні легіслатури через організаційні причини, яких протягом тривалого часу не було подолано, та необхідності ротації депутатського складу для повторного схвалення рішення виняткової важливості.

Конституції країн світу визначають перелік умов, за яких повноваження парламенту (палати) не можуть бути припинені: наявність військового чи надзвичайного стану [24, ч. 4 ст. 85; 19, ч. 5 ст. 109; 23, ч. 3 ст. 53]; за певний проміжок часу до спливу строку повноважень президента, наприклад, шість місяців [24, ч. 4 ст. 85; 19, ч. 5 ст. 109; 22, ч. 3 ст. 58]; протягом року парламент може бути розпущений лише один раз [24, ч. 3 ст. 85; 15, ч. 2 ст. 104]; після дострокових парламентських виборів не минуло шести місяців [22, ч. 3 ст. 58] або року [23, ч. 4 ст. 41]; до прийняття остаточного рішення про обвинувачення президента після висунення відповідних обвинувачень [19, ч. 4 ст. 109]; у разі, якщо глава держави уже скористався правом дострокового припинення повноважень легіслатури за подібною підставою [7, ч. 1 ст. 29].

Окремі держави визначають гарантії запобігання необґрунтованим розпускам законодавчої інституції у вигляді обов'язкової попередньо висловленої згоди загальнонаціонального референдуму. Так, згідно зі ст. 48 Конституції Латвії пропозицію президента про дострокове припинення повноважень парламенту повинні ухвалити більше половини учасників народного голосування. Якщо ініціативу про розпуск сейму відхилено більш як половиною поданих голосів, то президент вважається усуненим із посади, а легіслатура обирає нового главу держави на термін повноважень, що залишився, усуненого з посади президента [26].

Висновки. Вищезазначене підтверджує висновок, що єдиних універсальних для всіх держав функціональних й інституційних характеристик законодавчої установи, спроможної однаково захищати інтереси демократії та конкретної особи, не існує. Становлення теорії і практики функціонування легіслатури в Україні зазнає впливу світових тенденцій, і орієнтуючись на виклики сьогодення, законодавець може обрати будь-яку із досліджуваних моделей скликання і припинення роботи парламенту (палати). Проте досвід державного будівництва засвідчує, що непродумані реформи не завжди мають позитивний результат, навіть копіюючи успішні зарубіжні аналоги. На наш погляд, уміння і бажання працювати за стабільного законодавчого регулювання – запорука фаховості, адже «списати» на недосконале законодавство прорахунки в роботі завжди легше, ніж пояснити виборцю істинну причину її низької якості.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Веніславський Ф.В. Спеціально-правовий принцип у конституційно-правовому регулюванні / Ф.В. Веніславський // Вісник Академії правових наук. – 2009. – № (02) 57. – С. 57–67.
2. Аллан Т.Р. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права / Т.Р. Аллан ; пер. з англ. Р.С. Семківа. – К. : Києво-Могилянська академія, 2008. – 385 с.
3. Энциклопедический словарь правовых знаний (советское право) / гл. ред. В.М. Чхиквадзе; ред. кол.: С.Н. Братусь, Н.В. Жогин, П.В. Кованов и др. – М. : Сов. энциклопедия, 1965. – 512 с.
4. Юридический словарь / ред. кол.: С.Н. Братусь, Н.Д. Казанцев, С.Ф. Кечекьян др. – М. : Юрид. лит, 1953. – 784 с.
5. Совгира О.В. Конституційно-процесуальне право України : навч. посіб. / О.В. Совгира. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 536 с.
6. Конституция Японии от 3 ноября 1946 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Japan&language=r>.
7. Конституция Австрийской Республики от 10 ноября 1920 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://constitutions.ru/archives/236/2>.
8. Конституция Республики Македония от 17 ноября 1991 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Macedonia&language=r>.
9. Конституция Республики Болгария от 12 июля 1991 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Bulgaria&language=r>.
10. Конституция Словацкой Республики от 1 сентября 1992 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Slovakia&language=r>.
11. Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран : учебник / И.А. Алебастрова. – М. : ТК Велби ; Проспект, 2008. – 624 с.
12. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм : монографія / В.М. Шаповал. – К. : Салком, 2005. – 560 с.
13. Конституция Испанского Королевства от 27 декабря 1978 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/archives/149>.
14. Конституция Литовской Республики от 25 октября 1992 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Lithuania&language=r>.
15. Конституция Республики Хорватия от 22 декабря 1990 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Croatia&language=r>.
16. Конституция Венгрии от 25 апреля 2011 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://constitutions.ru/archives/5628/2>.
17. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Kazakhstan&language=r>.
18. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Poland&language=r>.
19. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-3.htm>.
20. Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.uznal.org/constitution.php?country=Italy&constitution=50&language=r>.
21. Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право / В.Н. Шаповал. – К. : Княгиня Ольга, 2007. – 416 с.
22. Конституция Литовской Республики от 25 октября 1992 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Lithuania&language=r>.
23. Конституция Греции от 11 июня 1975 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Greece&language=r>.
24. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Moldova&language=r>.
25. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-3.htm>.
26. Конституция Латвийской Республики от 15 февраля 1922 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://latius.narod.ru/law/constitution.htm>.