

# ОСНОВНІ питання організації

## діяльності двопалатних парламентів Європи



### Т. А. Француз-Яковець

кандидат юридичних наук, докторант  
інституту держави і права НАНУ України імені  
В. М. Корецького

У статті розкриваються основоположні питання організації роботи бікамеральних парламентів, досліджуються нормативно-правові акти, які визначають парламентські процедури сучасних парламентів.

**Ключові слова:** двопалатний парламент, сесія, пленарне засідання, порядок денний, голосування, парламентські процедури, Конституція, регламент.

В статье раскрываются основополагающие вопросы организации работы бикамеральных парламентов, исследуются нормативно-правовые акты, определяющие парламентские процедуры современных парламентов.

**Ключевые слова:** двухпалатный парламент, сессия, пленарное заседание, повестка дня, голосование, парламентские процедуры, Конституция, регламент.

The article describes the fundamental issues the organization of the bicameral parliament, study regulations that define the parliamentary procedures of modern parliaments.

**Keywords:** bicameral parliament, session, plenary meeting, agenda, voting, parliamentary procedure, the Constitution, rules of procedure.

Організація роботи парламентів є актуальним питанням сьогодення, з огляду на проблему вдосконалення роботи парламенту України та запозичення в зв'язку з цим позитивного світового досвіду. Саме парламентські процедури досить часто впливають на якісну складову роботи парламенту, а чітка організаційна діяльність дає змогу парламентам більш ефективно виконувати свої функції.

Розглядаючи питання організації роботи парламентів, можемо прослідкувати, як органи народного представництва демократичних зарубіжних країн виконують своє соціальне призначення в суспільстві та наскільки їх діяльність відповідає правовим і соціальним потребам населення. Виконати своє призначення та виправдати покладені на нього народом надії парламент може тоді, коли його організація і діяльність буде визначатися демократичними та раціональними правилами. З огляду на те, що в більшості демократичних європейських держав функціонує бікамеральний парламент, спробуємо розглянути особливості основних організаційних правил діяльності палат парламентів.

У нашій статті використано праці вчених, які досліджували питання, пов'язані із діяльністю парламентів світу: М. Амелер, А. З. Георгіца, В. А. Туманов, В. М. Шаповал, Ю. П. Урьяс, а також окремі статті конституцій та пункти регламентів демократичних держав, які визначають парламентські процедури.

Загальною рисою організації двопалатних парламентів є сесійний характер їх роботи. У більшості випадків палати парламентів збираються на чергові сесії за власним правом і в термін, визначений у Конституціях чи в регламентах.

Організаційні форми діяльності палат парламенту можна поділити на: діяльність постійних комісій та проведення сесій і засідань. Умовність даного поділу зумовлена тісною взаємодією цих форм між собою, адже тільки в поєднанні вони можуть забезпечити ефективне здійснення палатами своїх функцій та повноважень. До того ж, як свідчить практика, організаційні форми роботи палат парламентів не є статичними і можуть змінюватися залежно від багатьох умов.

Існують два різновиди порядку роботи парламенту. Сесійний порядок роботи виник ще за часів установлення конституційних монархій. Під терміном «сесія» найчастіше розуміється період року, протягом якого парламент має право проводити засідання. Початок і закінчення засідань, за загальним правилом, установлені за принципом осінь — весна. Такий — сесійний — порядок існує в палатах парламенту Австрії, Великобританії, Італії, Франції, та інших країнах.

Другий вид порядку діяльності парламенту — постійний. В такому разі не існує юридичного поняття сесії, а використовується тільки термін «легіслатура», тобто строк (термін), на який обирається даний парламент. Така система організації парламенту характерна для ФРН. Скажімо, представницький орган ФРН працює постійно протягом обраного терміну. Засідання Бундестагу відбуваються за розкладом, затвердженим палатою на наступний рік. Більше того, 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 роботи називають системою постійно діючих зборів [15, с. 158].

Взагалі, досвід палат парламенту ФРН щодо питання чіткого планування своєї роботи є досить позитивним. Це суттєво економить час самих парламентаріїв і дозволяє розглянути важливі питання без зайвих дискусій.

Основною формою роботи палат парламентів є сесія. Сесія — це організаційна форма роботи представницького органу [1]. Під сесією, як правило, розуміють такий період часу протягом року, коли парламент має законне право збиратися і виконувати свою роботу. При цьому кількість та тривалість сесії може бути різною.

Питання тривалості сесії та право парламентів щодо визначення її строків є досить суттєвим. У розв'язанні цього завдання виділяють два підходи. Монархічний підхід спрямований обмежити свободу дій парламенту у вирішенні питань встановлення терміну сесії. За умови дотримання цієї позиції, уряду надається право вирішувати питання скликання сесій, їх строків і тривалості. Демократичний підхід, навпаки, надає парламенту можливість самому обирати час проведення сесій [12, с. 215].

Конституцією Франції стаття 28 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 [9, с. 34].

Кількість днів, протягом яких Палата Общин Парламенту Великобританії засідає протягом однієї сесії, неоднакове і складає від 160 до 190 днів. Але у кожній сесії парламенту Великобританії є додаткові 29 днів, які належать офіційній опозиції і використовуються нею для обрання теми дебатів чи критики уряду по суті [11, с. 76].

Французький парламент може збиратись на сесії в силу самого закону, тобто за власним правом. Таких випадків два: 1) після обрання Національних зборів взамін розпущеного парламенту, парламент збирається на сесію по праву тривалістю 15 днів; 2) у випадку введення президентом Республіки в країні надзвичайного стану на основі ст. 16 Конституції. В цьому випадку тривалість сесії необмежена [11, с. 405].

Для організації діяльності парламентів питання тривалості сесії є досить важливим, адже робота представницьких органів свідчить про їх професійний характер. Головним при цьому залишається те, щоб парламенти здійснювали реальні владні повноваження, які, в кінцевому результаті і визначають їх високе місце у державному механізмі [177, с. 143].

Окрім того, прийнято розрізняти чергові і надзвичайні сесії. Скликання чергових сесій парламентів має три основних форми. Перша: для їх скликання не потрібен окремий акт глави держави чи уряду і парламент може засідати у будь-який час (ФРН, Італія та ін.). Друга форма скликання сесій полягає в тому, що для цього необхідний акт глави держави (Австрія, Великобританія). Набуває поширення й така форма скликання сесій, як нормативно-правова: початок і закінчення сесій визначається конституцією. Позачерго-

ві (надзвичайні) сесії можуть скликатися у разі необхідності главою держави на вимогу частини депутатів (в одних країнах — 1/3, в інших — 2/3, а в окремих — 2/3). На позачерговій сесії можуть обговорюватися тільки ті питання, для яких вони скликані [2].

Згідно зі статтею 39 пунктом 3 Конституції ФРН, парламент скликається на позачергову сесію за ініціативою 1/3 членів Бундестагу, Федерального канцлера або Федерального президента (ст. 39, п. 3 Конституції ФРН) [10, с. 34].

Згідно зі статтею 151 Конституції та статтею 2 Закону «Про Союзні Збори», позачергова сесія палат Союзних Зборів Швейцарії скликається за вимогою Союзної Ради чи  $\frac{1}{4}$  членів однієї Ради Союзних Зборів. Таким чином, палати парламенту Швейцарії можуть вирішувати питання стосовно зборів на позачергові сесії самостійно незалежно одна від одної [11, с. 441-482].

Стаття 28 пункт 2 Конституції Австрійської Республіки вказує, що на вимогу уряду чи не менш ніж 1/3 членів Національної ради чи Федеральної ради Федеральний президент зобов'язаний скликати Національну раду на позачергову сесію не пізніше, ніж протягом двох тижнів після отримання відповідної вимоги [4, с. 288].

Конституція Іспанії передбачає скликання на позачергову сесію не тільки за ініціативою уряду чи абсолютної більшості членів палати, а й за вимогою постійної депутатської комісії (ст. 73 Конституції Іспанії) [5, с. 87].

Незважаючи на різні форми роботи палат парламентів, важливе значення має також і якісна підготовка до їх проведення, оскільки успішна діяльність парламенту значною мірою ґрунтується на результатах роботи підготовчого періоду. Підготовча робота, як правило, включає розробку питань засі-

дання парламенту, тобто визначення основних питань сесії чи легіслатури, які підлягають розгляду на наступному засіданні. Важливого значення при цьому набуває діяльність постійних комітетів та комісій. Такі форми роботи парламентаріїв надають можливість зробити діяльність палат парламентів більш ефективними.

Основними формами роботи парламентів в режимі сесії є пленарні засідання, які зазвичай мають відкритий характер. Законодавство зарубіжних країн чи не найбільшу увагу приділяє питанням, пов'язаним із процедурою пленарних засідань палат. У літературі пленарні засідання визначають як збори членів палат, скликані і проведені в установленому порядку, що дозволяє їм прийняти ухвали. Для проведення закритих засідань необхідно прийняти особливу ухвалу палати, а в деяких державах — спікера палати.

Стаття 43 Регламенту Державної Думи Російської Федерації вказує на два види позачергових засідань палати — ті, що проводяться під час сесій, і ті, що проводяться в період між сесіями [13].

У Палаті общин парламенту Великобританії правом визначення закритої форми проведення засідань володіє спікер. Саме спікер має право віддати розпорядження про вивід посторонніх, і в цьому випадку засідання проходить в закритому режимі.

Стаття 158 Конституції Швейцарії та статті 4, 5 Закону «Про Союзні Збори» встановлюють, що засідання палат парламенту Швейцарії проводяться публічно, хоча закон може передбачати винятки. Так, для охорони інтересів, які відносяться до безпеки країни, для захисту окремої особи і на вимогу не менше шести депутатів однієї із палат чи Об'єднаних Союзних Зборів, більшості комісій чи Союзної Ради засідан-

ня може проводитись за закритими дверима.

Варто зауважити, що сучасні парламенти все більше зіштовхуються з проблемою відсутності парламентаріїв на засіданнях палат. А це має важливе значення з огляду на питання кворуму. В різних країнах ця проблема вирішується по-різному, частіш за все шляхом застосування штрафних санкцій. При цьому депутати активно проводять свою роботу в тих округах, від яких вони обрані. Дослідники виділяють чотири моделі взаємозв'язку парламентаріїв та виборців, які реалізуються в практиці країн: «слуги виборців» (США); «опікуни народу» (Великобританія, Франція); «провідники ролі партії» (в умовах тоталітарних режимів); «дзеркало суспільства» (поки що не досягнуто) [3, с. 165]. Відсутність парламентаріїв в стінах самого парламенту компенсується роботою на місцях і ефективним представленням місцевих інтересів.

Проблему нестачі робочого часу палати парламентів вирішують завдяки чіткому визначенню порядку денного. Сучасна конституційно-правова практика визначила декілька способів встановлення порядку денного: урядом (Франція), керівництвом парламенту; органом палати (ФРН, Італія).

У Палаті общин Великобританії проблема часу стоїть надзвичайно гостро не тільки через завантаження парламенту, а й тому, що всі законопроекти і пропозиції, які не були розглянуті в палаті під час однієї сесії, вважаються такими, що втратили силу. Тому в Палаті общин застосовуються багато прийомів для того, аби припинити дебати — «закриття», «гільйотина», «кенгуру». Регламент Палати Лордів не такий жорсткий, і тут не існує яких-небудь правил для припинення дебатов по законопроектах [11, с. 85-86].

Дебати служать важливим засобом формування змісту парламентського акту, який є компромісним рішенням і акумулює в собі різні точки зору. Тому розв'язання проблеми правильної організації дебатов прямо впливає на ефективність роботи парламенту.

Відповідно до встановленої процедури Палати депутатів парламенту Італії кожен член палати в одному й тому ж обговоренні має право виступу тільки один раз, крім випадків щодо заяви з мотивів голосування, з особистого питання, з питання регламенту, порядку денного та порядку внесення запитів. Час виступу депутата протягом обговорення загальних питань порядку денного не повинен перевищувати 45 хвилин, і 20 хвилин по окремій статті законопроекту або поправки. Виступ парламентарія не може бути перервано або перенесено на інше засідання [14, с. 124].

Залежно від форм регламентації дебатов парламенти можна поділити на дві категорії: де тривалість виступів депутатів не обмежується і де обмежується кількість і тривалість виступів кожного члена парламенту. Скажімо, у Національній Раді, нижній палаті парламенту Австрії час виступів ораторів обмежується, але не менш, ніж 20 хвилинами. Час для внесення поправок і заперечень проти них не повинен перевищувати 5 хвилин.

У Франції при організації дебатов на пленарних засіданнях палат суворо дотримуються неписаного правила «трьох третин»: одна третина часу у виступах призначена для уряду, друга — для урядової більшості, і остання — для опозиції. Виступи у дебатах обмежуються часом, який надається не окремому депутату, а його групі (якщо виступає лідер партії, то група віддає йому весь свій час).

Голосування виявляє думку більшості, що стає обов'язковою для всіх. Тому важливим моментом при процедурі голосування є визначення цієї більшості. Практика діяльності парламентів свідчить, що більшість може визначатись від конституційного складу (РФ), від обраних членів палати (ФРН), від кількості присутніх на засіданні (Італія). Палати парламенту в загальному застосовують відкрите і таємне голосування.

Поіменне застосовується в конкретних випадках і за певних умов. Скажімо, в Раді Кантонів Швейцарії поіменне голосування проводиться на вимогу не менше 10 депутатів, а в Національній Раді — не менше 30 парламентарів.

Поіменне голосування в сенаті Італійського парламенту може проводитись за вимогою 15 сенаторів, а в палаті депутатів поіменного голосування має право вимагати голова групи чи 15 депутатів на засіданні палати [11, 182].

Поіменне голосування у Федеральних зборах Росії здійснюється за допомогою електронної системи підрахунку голосів чи іменних бюлетенів і проводиться у верхній палаті за рішенням Ради Федерації 1/5 від числа присутніх членів, але не менше 1/10 від загальної кількості членів Ради Федерації. У нижній палаті — за рішенням Державної думи, прийнятому більшістю голосів [8].

За умови діяльності двопалатного парламенту важливого значення набуває проведення спільних засідань палат. Питання, які обговорюються і вирішуються на таких засіданнях, у різних країнах різні, але завжди є найбільш важливими з тих, що віднесені до компетенції парламенту. Не всі конституції бікамеральних парламентів визначають дане питання. Скажімо, Конституція Франції та ФРН не містять положень, які б передбачали проведення палатами спільних засідань.

Згідно зі статтею 157 Конституції Швейцарії, Національна Рада та Рада Кантонів засідають сумісно як Об'єднані Союзні Збори під головуванням Президента Національної Ради для: проведення виборів Союзної ради, Союзного канцлера, суддів Союзного суду та генерала; при вирішенні суперечок щодо компетенції між верховною союзною владою; з особливих приводів і для заслуховування заяв Союзної ради.

Палати Федеральний Зборів РФ можуть збиратися разом для заслуховування послань Президента, послань Конституційного Суду, виступів керівників іноземних держав.

За Конституцією Італії на спільне засідання палати парламенту скликаються Головою нижньої палати — Палати депутатів, тому і процедура проведення спільного засідання визначається регламентом цієї палати (ст. 63 Конституції Італії) [6, с. 40].

Відповідно до частини 2 статті 50 Конституції Польщі, Сейм та Сенат — дві палати парламенту Польщі, засідають разом як Національні Збори, головуючим на яких є спікер Сейму. Саме Національні Збори мають право висувати Президенту Республіки обвинувачення щодо порушення ним конституції чи законів держави і приймати з цього приводу колегіально рішення [7, с. 207].

Зрозуміло, що на організацію роботи парламентів впливають різні фактори: парламентські традиції, соціально-економічний і політичний розвиток кожної держави, місце парламенту в системі органів державної влади, його компетенція, форма та чисельність парламентаріїв. Ознайомлення з існуючою парламентською практикою різних країн дозволяє говорити про певні закономірності у дотриманні процедурних правил.

## Список використаної літератури

1. Большой энциклопедический словарь /гл. ред. А. М. Прохоров. – Изд. 2-е перераб. и доп. – М. : Науч. изд-во «Большая Российская энциклопедия», 1997. – 1457 с.
2. *Георгіца А. З.* Організаційні аспекти діяльності парламенту (порівняльно-правовий аналіз) // *Ерліхівський зб. Вип. 1.* – Чернівці, 1994. – С. 28-39.
3. *Голосов Г. В.* Сравнительная политология. Учеб. – М., СПб., 2001.
4. Конституційне законодавство зарубіжних країн : Хрестоматія : Навч. посіб. / Упоряд. В. О. Ріяка, К. О. Закоморна. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – С. 287-296.
5. Конституция Испании // *Испания : Конституция и законодательные акты / Сост. Са-винов В. А.* – М. : Прогресс, 1988. – С. 29-100.
6. Конституция Италии // *Италия : Конституция и законодательные акты.* – М. : Про-гресс, 1988. – С. 29-61.
7. Конституция Польской Республики // *Конституции государств Центральной и Вос-точной Европы / Под ред. Варламова Н. В.* – М., 1997. – С. 197-265.
8. Конституция РФ. – М. : Юрид. лит., 1993.
9. Конституция Франции // *Французская Республика : Конституция и законодательные акты /Под ред. Туманова В. А.* – М. : Прогресс, 1989. – С. 30-53.
10. Основной Закон ФРГ // *ФРГ : Конституция и законодательные акты / Под ред. Тума-нова В. А.* – М. : Прогресс, 1986. – С. 25-93.
11. Парламенты мира : Сб. – М. : Интерпакс, 1991. – С. 63-123, 159-203, 385-483.
12. Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира / Под ред. М. Амелера: – М. : Про-гресс, 1967. – 512 с.
13. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ : принят Постановле-нием ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-ПГД // *Собрание законодательства РФ.* – 1998. – №7.
14. Регламент Палаты депутатов Италии // *Италия : Конституция и законодательные акты / Состав. Туманов В. А.* – М. : Прогресс, 1988. – С. 101-153.
15. *Урьяс Ю. П.* Парламентское право ФРГ / Урьяс Ю. П. // *Очерки парламентского права (зарубежный опыт).* – М. : ИГП РАН, 1993. – С. 135-178.
16. *Шаповал В. М.* Зарубіжний парламентаризм. – К. : Основа, 1993. – 143 с.