

УДК 328+34

ЗАКОНОТВОРЧИСТЬ У ПАРЛАМЕНТАХ СВІТУ

Анатолій Колісніченко

Чорноморський національний університет імені Петра Могили
Україна, 54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десантників, 10
e-mail: eminak2007@gmail.com

У сучасних умовах кризи системи світової та європейської безпеки, низки дестабілюючих факторів української державності постає необхідність об'єктивно проаналізувати діяльність інститутів влади по забезпеченню стабільності у суспільствах зарубіжних країн. Важливим інститутом, який забезпечує правовідносини у державах, виступають законодавчі органи – парламенти. З погляду законодавчих повноважень розрізняють три види парламентів: з обмеженими повноваженнями, з необмеженими повноваженнями та консультативні. Саме вони у центрі уваги науковців.

Низка зарубіжних авторів досліджують діяльність національних парламентів і проводять порівняльний аналіз їх ефективної роботи як у минулому, так і в сучасних умовах. Серед таких дослідників слід назвати Амеллер П., [1] Браун Т., [5] Асланян Г. [2], Креумер Г. [10] й інші.

Проблеми парламентаризму досліджують українські автори, серед них: Светова С. [14], Древаль Ю. [6], Кириченко В. [7], Колісніченко А. [9], Шаповал В. [15], Шемшученко Ю. [16] й інші.

Сучасні наукові доробки аналізують тему законодавчого процесу. Цій проблемі присвячені праці Барабаш О., [3] Кріщенко П. [11], Нестеренко С. [12], Погорелова А. [13], Білого Л. [4], Колесника К. [8].

Метою нашого дослідження є аналіз законодавчого процесу у парламентах зарубіжних країн, а також види діяльності представницького органу. Особлива увага приділяється стадіям прийняття законів.

Закони й інші рішення парламент приймає на сесіях. У різних країнах існує неоднакове поняття – сесії. У Великобританії, Індії, Франції, Італії сесією називається той проміжок часу, протягом якого відбуваються пленарні засідання, засідання постійних комісій та інших органів парламенту (зазвичай декілька місяців на рік), а проміжок між сесіями має найменування парламентських канікул.

Розрізняються чергові та надзвичайні сесії. Чергова сесія скликається указом глави держави. У низці країн сесія одна (у Великобританії,

Нігерії), в інших дві сесії на рік: весняна й осіння (у Бразилії), іноді конституція встановлює три сесії (так було у Болгарії). При цьому фіксується або тривалість сесії (не менше 161 і не більше 181 дня на рік у Нігерії), або точні терміни її початку та закінчення (у Бразилії конституція встановлює, що перша сесія проходить з 15 лютого по 30 червня, друга – з 1 серпня по 30 грудня). Деякі конституції і регламенти не встановлюють точного дня, але, наприклад, говорять, що сесія скликається у перший несвятковий день лютого, жовтня і т.д. (в Італії). Встановлення фіксованої дати початку сесії – не проста технічна подробиця. Вона сприяє зміцненню ролі парламенту та захисту демократії, бо звичайно після вказівки фіксованої дати говориться: якщо не буде видано указу про сесії, парламент має право зібратися сам [15, с. 24].

Надзвичайні (позачергові) сесії можуть бути скликані главою держави, головами палат, третьою частиною депутатів. Надзвичайні засідання у тих країнах, де існує поняття постійної сесії, можуть бути скликані урядом, або його главою (Бундестаг ФРН скликається на надзвичайне засідання також на вимогу щонайменше двох федеральних земель).

Під час сесії палати зазвичай засідають роздільно, але у деяких випадках (наприклад, вибори вищих посадовців, деяких органів, заслуховування послань президента) скликається спільне засідання палат. У низці країн вони скликаються тільки з однієї причини – при заслуховуванні послань глави держави (у Великобританії, США). В Індії спільне засідання палат скликається і для голосування з питання про долю законопроекту, прийнятого нижньою, але знехтуваною верхньою палатою. Така практика є і в деяких інших країнах.

У регламентах палат (однопалатного парламенту) або у деяких країнах відповідно до традицій встановлені дні і види роботи парламенту. Може бути встановлено, що у понеділок і в середу перша та друга половина дня відводяться на засідання постійних комісій, у четвер – пленарне засідання, у п'ятницю у пе-

ршій половині дня проходять засідання Ради старійшин, у четвер проводять «годину питань» до уряду, через четвер – спеціальні питання до прем'єр-міністра, у вівторок – дебати з питань запропонованих депутатами, у п'ятницю – дебати з питань, запропонованих урядом і т.д. Такий розпорядок робочого тижня має зовсім не технічне значення. Він робить парламент дійсно осередком політичного життя.

Важливе значення для засідань має кворум, тобто необхідне число присутніх на засіданні депутатів. Тільки за наявності кворуму можна відкривати та вести пленарне засідання палати. Кворум парламенту (палати) має й інше значення – необхідна присутність певної кількості учасників голосування для ухвалення рішення. Для обговорення потрібна присутність більше половини всіх депутатів, хоча у багатьох країнах у цьому випадку кворум фіксований і перевірка проводиться тільки за вимогою депутатів (в Італії). Кворум у Палаті общин Великобританії для обговорення складає 40 членів (всього у палаті 659 членів), у Намібії у нижній палаті – 37 з 78 її членів, в обох палатах Індії – 1/10 складу, у Палаті лордів – 3 людини (всього у палаті більше 1100 членів), кворум для голосування майже завжди жорсткіший. Зазвичай для голосування й ухвалення рішення потрібна участь не менше половини загального складу парламенту (палати). Докладніше про порядок ухвалення рішень парламентом мовиться далі [10, с. 18].

Важливе значення у багатонаціональних країнах має мова засідань. У Канаді – це англійська та французька (з взаємним перекладом), у Нігерії – англійська, хауса, бо, йоруба (з перекладом). Аналогічний порядок існує у Бельгії, Індії та багатьох інших країнах.

Сесія може бути достроково припинена тільки шляхом розпуску самого парламенту. Розпуск може бути здійснений монархом (у Великобританії – по суті, урядом від імені монарха), у ФРН президентом та урядом, у Намібії – президентом (але якщо останній розпускає парламент унаслідок його неефективності, він теж повинен піти у відставку). Раніше розпуск парламенту часто використовувався як антидемократичний захід, якщо останній не бажав приймати прогресивні закони. У країнах, що розвиваються, розпуск парламенту – неодмінний наслідок військових і державних переворотів. Тепер у демократичних країнах уряд (від імені глави держави) нерідко розпускає парламент у слухний для себе час з тим, щоб домогтися для своєї партії більшого числа

голосів на виборах і тим закріпити своє положення (проте бувають і казуси: у Великобританії у 1951 р. консерватори розпустили парламент зі вказаною метою, а на виборах перемогли лейбористи) [6, с. 27].

Головною формою роботи парламенту є законодавство. Статистика свідчить, що цей процес займає половину робочого часу парламенту Великобританії, ФРН, Японії, Бразилії й інших країн. Навпаки, у деяких державах, зокрема, в однопартійних країнах Тропічної Африки, на процес законодавства витрачалося дуже мало часу, без дискусій схвалювалися законопроекти уряду.

Процес законодавства починається зі стадії законодавчої ініціативи. Теоретично, проект закону може запропонувати будь-який громадянин, але парламент не зобов'язаний розглядати кожну таку пропозицію. Він повинен обговорити проект, представлений особами або органами, що володіють законодавчою ініціативою (але невідомо, прийме чи відкине парламент такий проект). Згідно конституціям, правом законодавчої ініціативи наділені глава держави (монарх, президент), палати парламенту, постійні комісії палат, уряд, ради великих регіонів (в Італії), Генеральний прокурор (у Бразилії), Верховний суд і деякі інші органи (але тільки з питань своєї компетенції), сенатори та депутати.

Останні мають право запропонувати законопроект від власного імені (в Італії, Бразилії), або ж законодавчі чи ініціативною може володіти тільки певна група депутатів і різних країнах закон встановлює неоднакову чисельність групи, вона відповідає тому числу депутатів, яке необхідно для утворення фракції). Для внесення біллів приватних членів у всіх парламентах встановлено обмежений час, а уряд має можливість внести законопроект у будь-який день тижня, він розглядається позачергово. У деяких країнах тільки уряд має право вносити фінансові законопроекти, в інших країнах її можуть вносити і депутати, але зобов'язані вказати у цьому випадку джерела витрат. Що зменшує число прийнятих законів – це законопроекти уряду (в Італії – 8 з 10, у Великобританії – 9 з 10, у ФРН – 6 з 7 і т.д.). «Парламентарії фактично втратили ініціативу у законодавстві», – констатують французькі політологи. Законопроекти можна вносити у будь-яку палату (в Італії, наприклад, вони рівноправні), але у деяких країнах виняток робиться для фінансових біллів: їх потрібно вносити у нижню палату. У ФРН верхня палат Бундесрат (Союзна рада) має право законодавчої

ініціативи, але його проекти йдуть не в іншу палату, а спочатку до уряду [15, с. 34].

У деяких країнах для внесення законопроекту допускається так звана народна ініціатива: це проект, підписаний досить великим числом громадян (в Італії 50 тис., у Бразилії – не менше 1% виборців із не менше, ніж 5 штатів). Такий проект повинен бути розбитий на статті. Парламент зобов'язаний прийняти його до свого розгляду. Народна ініціатива досить часто застосовується у Швейцарії, мала місце в Італії. В інших країнах вона практично не використовується [9, с. 16].

Після внесення законопроекту починається його обговорення, кожна стадія якого носить назву «читання». Цей процес неоднаковий у різних країнах, та й число читань буває різним і коливається від одного (у минулому в Албанії) до чотирьох. Частіше буває три читання. Вони покликані забезпечити ретельний розгляд проекту з тим, щоб був прийнятий закон, що професійно опрацьований.

Перше читання нерідко полягає лише у тому, що голова палати оповістив заголовок законопроекту, після чого він віддається у постійну комісію, відповідно до його профілю. У деяких парламентах перше читання складається з дебатів за загальним принципом законопроекту, внаслідок чого він або може бути знехтуваний (із-за непотрібності нового закону з даного питання, із-за неприйнятності підходу авторів і т.д.), або направлений у постійну комісію для роботи над ним.

Далі реалізовується так звана комітетська стадія роботи над проектом. На цьому етапі уряд має право запропонувати свою думку. Комісія вносить зміни, доповнення, після чого законопроект з доповіддю від імені авторів, зі співповіддю комісії знову виноситься на пленарне засідання палати. У даному випадку проект обговорюється вже у всіх деталях. При цьому голосуються поправки і доповнення, що вносяться депутатами.

В Італії доповідь постійної комісії спочатку розглядається на засіданні керівників партійних фракцій, а потім вже на пленарному засіданні. Обговорення проекту на пленарному засіданні після комітетського опрацювання – це друге читання. У його ході можна вносити різні поправки, але не можна змінювати основи законопроекту, прийняті на першому читанні. Для того, щоб скоротити процес і час проходження проекту, який представляється безперечним, у країнах англосаксонського права практикується юридична фікція: перетворення палати у постійний комітет (комітет

всієї палати). У цьому випадку використовується спрощена процедура.

Оскільки у парламенті існують різні думки по законопроекті (уряд прагне провести свій законопроект, а опозиція – зірвати його ухвалення), то при обговоренні проекту застосовуються різні хитрування. Іноді проект намагаються «заговорити», тобто настільки продовжити дебати, щоб не залишилося часу розглянути його на даній сесії парламенту до її закриття, а на іншій сесії продовжити розгляд проекту не можна: всі стадії повинні бути завершені на одній сесії, інакше доведеться починати все спочатку.

З іншого боку, голова палати, який є зазвичай представником правлячої партії (але за регламентом зобов'язаний дотримуватись нейтралітету), на ділі прагне забезпечити кращі умови для проходження «свого» законопроекту та відхилити проект опозиції законопроекту (це робиться при суворому дотриманні зовнішньої нейтральності та букви парламентського регламенту). Для цієї мети використовується у деяких парламентах прийом, названий «кенгуру»: з безлічі поправок вибирає деякі, групуючи їх і ставлячи на голосування, інші на голосування не ставляться. Одночасно урядова більшість парламенту застосовує свої заходи: шляхом голосування вона приймає ухвали про організацію дебатів, про закриття дебатів по розділах (відводиться обмежений час дим обговорення окремих частин закону та після його закінчення, не дивлячись на число охочих виступити, дебати закриваються), використовує так звану «гільйотину» (наперед визначений час припинення обговорення і т.д.). У країнах англосаксонського права всі ці прийоми може одноосібно (без голосування) використовувати спікер.

Після другого читання відбувається третє: законопроект голосується у цілому. На цій стадії можливі лише редакційні поправки. Обговорення у ході будь-якого читання може бути фракційним чи вільним. При фракційному обговоренні виступають лідери фракцій, або уповноважені ними депутати, для викладу позиції фракції з обговорюваного питанням (проекту закону і т.д.). В Ізраїлі, у Великобританії обговорення фактично буває тільки фракційним. Вільне обговорення, коли депутат може висловити свою точку зору, проводиться дуже рідко, і кожного разу за спеціальним рішенням парламенту.

Голосування у деяких країнах порівняно вільне і не підкоряється фракційній дисципліні, в інших – жорстко зв'язано партійною дисцип-

ліною (у Великобританії воно вільне тільки з питань моралі, у 1972 р. було проведено вільно голосування з питання про вступ до «Спільного ринку»). Для проведення вільного голосування необхідне спеціальне рішення парламенту [9, с. 19].

У різних країнах використовуються різні способи голосування: відкрите (підняттям рук або «голосуванням ногами», коли прихильники законопроекту у британському парламенті виходять в одні двері, а його супротивники в інші, а лічильники у дверях підраховують число тих і інших), таємне (бюлетенями та за допомогою електронного голосування, коли депутати натискають на пульті перед своїм місцем відповідну кнопку), поіменне відкрите голосування, коли кожен депутат, виходячи до столу президії, повинен вимовити «так» чи «ні», а іноді і підписати відповідний документ.

Серед законів особливе місце займають закони про бюджет і так звані грошові закони. Переваги при їх обговоренні й ухваленні віддаються нижній палаті. Навіть якщо верхня палата відкине такі акти, вони можуть бути прийняті тільки нижньою та набувають всіх якостей закону.

Після голосування представники фракцій зазвичай виступають з короткими промовами по мотивах голосування, пояснюючи, чому їх партія голосувала «за» або «проти» тих чи інших положень законопроекту. Прийнятий однією палатою законопроект потрапляє до іншої палати. Для того, щоб стати законом, прийнятий текст повинен бути ідентичним. При розбіжностях палат іноді створюється погоджувальна комісія. У деяких випадках, якщо парламент не ухвалить її рішення, він розпускається, призначаються нові вибори. Але частіше після погоджувальної комісії (можливі декілька спроб) проект приймається у редакції нижньої палати. Непереборні заперечення бувають у край рідко, та й у цілому вони практикуються не часто.

У низці країн створення погоджувальних комісій не передбачено, а не врахований/відхилений верхньою палатою проект проводиться повторним ухваленням його нижньою палатою (у Великобританії законопроект може бути затриманий на один рік, оскільки потрібно, щоб друге ухвалення законопроекту нижньою палатою відбулося на іншій сесії). В Індії вето верхньої палати (зокрема, по фінансових законопроектах) долається на спільному засіданні палат, де перемагає нижня через більшу, майже удвічі, її чисельність.

У низці мусульманських країн за традицією

шаріату уникають голосування у парламенті та розбіжності між палатами й усередині них намагаються улагодити шляхом угод і консенсусу. В Індонезії вважається, що саме таким повинне бути ухвалене рішення парламенту та лише у виняткових випадках – більшістю у 2/3 голосів.

Законопроект, прийнятий обома палатами (однопалатним парламентом), поступає на підпис главі держави. Він може його не підписати (для підпису встановлений певний термін, у різних країнах від десяти днів до місяця, але в Індії термін не визначений, і, якщо президент за цей час не підпише законопроект і не поверне його своєю відмовою до парламенту, проект стає законом без його підпису). Якщо глава держави поверне законопроект (право вето), парламент може його повторно ухвалити у кожній із палат, в однопалатному парламенті або на спільному засіданні палат (у США і Нігерії для цього потрібно 2/3 голосів у палатах, в Італії - проста більшість всіх членів палат, у Пакистані – проста більшість на спільному засіданні палат).

Підписання президентом законопроекту називається промультгацією, але у точнішому значенні промультгація включає також засвідчення достовірності акту, зведення його до рівня закону держави та розпорядження главі держави виконувати закон. У даний час у парламентських республіках президенти рідко відмовляють у промультгації і лише з технічної причини.

Після промультгації закон вступає у силу (або з часу підпису президента, або з часу публікації, або на певний день після підпису чи публікації) і може бути позбавлений ним сили тільки органом конституційного нагляду.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:

1. Амеллер М. Парламенти. Москва, 1997.
2. Аслянян Г. Британський парламент: історія і сучасність. Москва, 2001.
3. Барабаш О. Законотворення – основна функція парламенту. Київ, 1997.
4. Білий Л. Бюджетні повноваження парламенту. Київ, 1997.
5. Браун Т. Порівняльне дослідження двопалатної та однопалатної системи у федеративних і унітарних держав. Київ, 1996.
6. Древаль Ю. Парламентаризм. Київ, 2003.
7. Кириченко В. Парламент – він і за Атлантику парламент. Київ, 2002.
8. Колесник К. Парламентська процедура в зарубіжних країнах. Харків, 2003.
9. Колісніченко А. Парламенти світу. Миколаїв: ЧНУ, 2012.
10. Креумер Г. Фракції. Київ, 2010.
11. Кріщенко Л. Хто у нас законодавець. Київ, 1995.
12. Нестеренко С. Таємні закони парламентського життя. Київ, 1999.
13. Погорелова А. Професіоналізм в українському парламенті. Київ, 2002.

14. Светова С. Практика парламентаризму. Київ, 1997.
15. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. Київ, 2001.

16. Шемшученко Ю. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму. Київ, 1998.

Колісниченко Анатолій Законотворчість у парламентах світу

У статті проаналізовані форми парламентів та особлива увага приділяється парламентським сесіям. Досліджуються особливості регламентів палат і підкреслюється значення кворуму депутатів на засіданні. Зазначається, що головною формою роботи парламенту є законодавство й аналізується процес законодавства. Вказується, що разом із законодавчою діяльністю багато часу парламент займається різними формами контролю за виконанням законів.

Ключові слова: парламент, сесія, кворум, процедура, система, держава

Колісниченко Анатолій Законодательство в парламентах мира

В статье проанализированы формы парламентов и особенно внимание уделяется парламентским сессиям. Изучаются особенности регламентов палат и подчеркивается значение кворума депутатов на заседании. Подчеркивается, что главной формой работы парламента есть законодательство и анализируется процесс законодательства. Отмечается, что вместе с законотворчеством много времени парламент занимается различными формами контроля за исполнением законов.

Ключевые слова: парламент, сессия, кворум, процедура, система, государство

Kolisnichenko Anatoliy The legislation in the world parliaments

In the article the author analyzed the forms of parliaments work; and special attention spares to parliament sessions. The article studies features of parliamentary chambers and underlines the value of quorum of deputies on meeting. The author underlines the main form of parliaments work – legislation and analyses the process of legislation. At markes, that together with lawmaking parliament analyzes different forms of control for implementation of laws.

In the article author is analized the forms of parliaments sessions. The more attention is to the unusual and duty sessions; it alizes in constitutions and regulations. In the several countries is established days and kinds of parliament's work. Necessity and value of quorum is investigates; and also demands to quantity of deputies on meeting and language of meeting.

Ключові слова: парламент, сесія, кворум, процедура, система, держава

Рецензенти:

Шкляж Й.М., д.і.н., професор

Тодороов І.Я., д.і.н., професор

Надійшла до редакції 01.12.2017 р.