

**Т.А. Француз-Яковець**  
кандидат юридичних наук,  
докторант інституту  
держави і права  
НАН України  
ім. В. М. Корецького

## **ПАРЛАМЕНТСЬКІ ПРОЦЕДУРИ ДВОПАЛАТНИХ ПАРЛАМЕНТІВ ТА ДЖЕРЕЛА ЇХ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

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 дозволяє парламентам більш ефективно виконувати свої функції.

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

Незалежність парламенту та прийняття ним якісних законів зумовлюється рядом факторів, серед яких, одне із головних місць належить порядку реалізації окремих повноважень законодавчих органів. Саме з огляду на це, проблема закріплення парламентських процедур залишається однією із найбільш актуальних для сучасного парламентаризму.

В статті використано тексти конституцій сучасних європейських держав, де діє двопалатний парламент, регламенти та інші нормативно-правові акти, які регулюють питання закріплення парламентських

процедур. А також дослідження провідних українських та зарубіжних вчених (Гранкін І.В., Кленкіна О.В., Страшун Б.А., Туманов В.А., Крутоголов М.А., Окулич І.П.) в працях яких проаналізовано питання парламентських процедур та джерел їх закріплення.

Зарубіжний досвід свідчить, що парламентські процедури і порядок роботи парламенту визначаються нормативними актами, які суттєво відрізняються за своєю юридичною силою. В основному організаційні питання роботи парламенту закріплюються в Конституціях та регламентах [1, с 36]. У практиці сучасних парламентів мають місце і такі джерела парламентських процедур, як звичай та парламентський прецедент. В парламентській процедурі необхідно відрізнити форму і зміст. Формою процедури являється її нормативне закріплення в конституції та регламентах палат парламентів.

Конституції, як правило, закріплюють загальні норми, які стосуються питань скликання та розпуску вищого представницького органу, умов продовження терміну повноважень парламенту, питань погодження рішень палат двопалатного парламенту, визначають необхідний кворум для здійснення повноважень парламенту та прийняття ним рішень.

Зміст закріплення парламентських процедур на конституційному рівні визначають ряд чинників: форма правління, політичний режим в державі, роль парламенту в державному механізмі країни, форма політичного і територіального устрою держави.

Конституція є найважливішим джерелом італійського парламентського права. Глава «Парламент» складається із двох розділів: «Палати» (ст.ст. 55-69) та «Складання законів» (ст.ст.70-82). Варто вказати, що ті парламентські процедури, які закріплені на конституційному рівні, є загальними для обох палат парламенту Італії. Адже, згідно з Конституцією цієї країни, Палата депутатів і Сенат, мають практично рівний статус.

Конституція Італії у ст. 36 закріплює процедуру делегування палатами окремих законодавчих повноважень уряду. Делегування може бути здійснено, якщо: визначені принципи та керівні критерії такого делегування; воно надається тільки на певний час; чітко визначено коло

питань [2, с.58].

Розділ 2 Конституції Австрійської Республіки «Законодавча влада Федерації» поділений на чотири частини, які закріплюють основні питання стосовно діяльності Національної ради, Федеральної ради, Федеральних зборів, регламентують основи федерального законодавчого процесу. Основний закон Австрії більш детально, ніж конституції інших держав, регламентує процедуру скликання палат парламенту на сесію (ст. 28.2 Конституції Австрії) [3, с.35].

Конституція Франції 1958р. містить тільки основні відомості стосовно організації та діяльності парламенту. На рівні Конституції закріплено парламентські процедури щодо: проведення сесій (ст.28 Конституції Франції); проведення засідань, процедури розпуску Національних зборів (ст. 12 Конституції); винесення резолюції осуду уряду (ст. 49) [4, с.31-41].

Основний Закон ФРН регламентує такі процедури парламентської діяльності Бундестагу: скликання палат (ст.39 Основного Закону ФРН; проведення засідань (ст. 42 абз.1); встановлення більшості (ст. 42 абз. 2); внесення змін у федеральний закон (ст. 79, абз.2); формування комітетів палати (ст. 53. абз.1); скликання Федеральних зборів (ст. 54 абз. 4); процедуру імпічменту (ст.61 абз.1); процедуру обрання голови уряду (ст.63); процедуру вираження недовіри Федеральному Канцлеру (ст.67 абз.1); розпуск палати (ст. 68 абз.1) [5, с.34-56].

Парламентським процедурам Бундесрату присвячені ст.ст. 52-53 Основного закону ФРН, які закріплюють процедуру призначення голови Бундесрату, скликання на сесію та процедури прийняття рішень [5, с.46]. Основні питання визначаються Регламентом.

Іспанія відрізняється більшим обсягом закріплення парламентських процедур на рівні Конституції. Ст.72 п.2 Конституції Іспанії встановлює існування процедури проведення спільних засідань палат парламенту під керівництвом Голови Конгресу. Детальні процедури щодо проведення такого роду засідань визначені Регламентом обох палат та Регламентом кожної палати [6, с.44]. Конституція Іспанії також чітко закріплює контрольні парламентські процедури (окремий розділ Конституції визначає відносини між урядом і парламентом). Конкретними є також

конституційні норми, які встановлюють процедуру запитів.

Аналіз текстів конституцій європейських країн свідчить, що процедурні правила закріплюються в Основному Законі в різному обсязі. Незважаючи на це, конституції всіх держав об'єднує визнання на конституційному рівні самого факту існування парламентської процедури та визнання вищої юридичної сили Конституції.

Органічний закон в ієрархії законодавчих текстів знаходиться безпосередньо за Конституцією і стоїть вище за звичайний закон, що зумовлює особливу процедуру його прийняття, яка відрізняється від процедури прийняття звичайних законів. Для процедури прийняття органічних законів характерним є: обмеження кола суб'єктів права законодавчої ініціативи, вимога вотування законопроекту абсолютною більшістю голосів, обов'язкове направлення органічного закону до затвердження його главою держави на перевірку до органу конституційного контролю [7, с.22].

Органічний закон також визначає парламентську процедуру. На думку Б.О.Страшуна, органічний закон – це нормативно-правовий акт, який визначає статус органів держави на основі бланкетних статей Конституції [8, с.15].

Ст. 25 та ст. 27 Конституції Франції визначають, що органічними законами устанавлюються: тривалість повноважень кожної палати, кількість її членів, умови виборності, режим несумісності, умови заміщення вакантних місць депутатів і сенаторів, повне або часткове оновлення кожної палати, процедура делегування депутатами свого права голосу [4, с.33-34].

Органічними законами у Франції регулюються питання кількості та порядку обрання сенаторів, встановлення процедури формування Національних Зборів Франції, визначення процедури режиму несумісності мандатів сенатора і депутата, регламентації процедури заміщення депутатів, встановлення процедурних гарантії депутатської діяльності, Органічний закон «Про діяльність палат парламенту» № 58-1100 від 17.10.58 р. закріплює також окремі правила парламентської процедури, зокрема, процедуру подання петицій, процедуру формування комісії з розслідування та контролю та ін. [9, с. 94-95].

Таким чином, парламентська процедура в органічних законах Франції регламентується досить повно. Звісно, в інших державах органічними (конституційними) законами встановлюються окремі парламентські процедури.

У ФРН специфічні подробиці застосовуваної Бундестагом процедури визначаються, наприклад, в органічному законі «Про депутатів», що передбачає процедуру утворення депутатських фракцій в палаті, процедуру представництва в комісіях і комітетах, процедуру проведення голосування тощо. Закон «Про вибори до Бундестагу» регламентує процедуру обрання керівників палати, процедуру позбавлення депутата мандату в разі його відмови від членства в парламенті тощо [10, с.185].

В парламентській практиці зарубіжних держав існує велика кількість деталізованих положень, внутрішніх регламентів, які приймаються кожною палатою. Тому, якщо Конституція визначає коло суб'єктів, які наділені певними правами, то регламенти вказують на конкретні умови, за яких ці права можуть бути реалізовані. Як правило, відмінність регламенту від закону полягає в тому, що регламент приймається кожною палатою окремо без обов'язку затвердження іншою палатою і у чіткій відповідності до конституційних норм.

Згідно з ст. 113 Конституції Польщі, законодавча ініціатива належить Сенату, Президенту, Раді міністрів та групі не менш як 100 тис. громадян, які мають право обирати до Сейму. Регламент Сейму Республіки Польща 1992 року із змінами внесеними 1996р., деталізує порядок внесення законопроекту об'єктами права законодавчої ініціативи. Депутатський проект закону може бути внесено комісією Сейму та за підписом не менш, як 15 депутатів.

Ст. 41 Конституції Австрійської Республіки закріплює, що законопроекти вносяться до Національної ради за пропозицією його членів або за пропозицією Федерального уряду. Федеральний Конституційний закон і Регламент Національної ради в свою чергу визначають умови і порядок здійснення законодавчої ініціативи. Питання ж внесення законопроекту в порядку народної ініціативи встановлені Федеральним законом про народну ініціативу.

Регламент можна визначити як закон для самого парламенту, адже саме цей акт чітко встановлює порядок його діяльності. Попри це, норми регламентів зарубіжних держав регулюють не тільки внутрішню діяльність парламенту, але і діяльність пов'язану із взаємодією із іншими органами державної влади.

Регламент є актом, що містить правила, які встановлюють порядок діяльності палат в кожній окремій стадії. Дані правила встановлюють спеціальний порядок щодо обговорення законопроектів і прийняття рішень, стосовно формування інших державних органів або ж відносно реалізації права депутатського запиту. Тобто, саме регламент визначає парламентську процедуру.

Аналізуючи конституційно-правову літературу, можна зробити висновок, що одні автори сходяться на тому, що регламент – це нормативно-правовий акт, який встановлює внутрішній розпорядок діяльності палат парламентів, а також способи здійснення конституційних повноважень. Інші автори вважають, що регламент – це сукупність правил, які встановлюють порядок здійснення законодавчим органом своїх повноважень.

Можна цілком погодитись із думкою проф. І.В. Гранкіна, що за своєю природою регламент – це підконституційний, підзаконний акт, який приймається не для розвитку норм конституції і відповідних законів, а для визначення порядку реалізації правових приписів, які містяться в них щодо конкретних державних органів: парламенту, його палат, уряду і т.д. Даний підхід має важливе практичне значення, оскільки виключає можливість попереднього прийняття регламенту (тобто спершу приймається конституційний акт, за необхідності закон, який його деталізує, а вже на цій основі регламент законодавчого органу державної влади). Це дозволяє створити конституційну базу діяльності парламенту, його палат та їх органів, що гарантує конституційність їх дій і легітимність актів, які ними приймаються [11, с. 39].

Правовий статус Регламентів різний. Скажімо, згідно з ст. 64 Конституції Італії, кожна палата приймає свій Регламент абсолютною більшістю голосів своїх членів, але статус парламентських регламентів в системі італійського законодавства неоднозначний. З однієї сторони, це

внутрішні документи органів державної влади, які мають підзаконний характер. З іншої, судячи із способу їх прийняття, вони наближаються до законів. А зважаючи на об'єкт їх правового регулювання (парламентська, в тому числі і законодавча діяльність), вони займають положення значно вище за закон.

У Франції палати парламенту самостійно приймають власний регламент. Втручання в процес прийняття і внесення змін до регламенту іншою палатою не допускається. Регламент палат являє собою кодекс, що закріплює порядок їх діяльності. Окрім регламенту, діє Генеральна інструкція, яка видається на основі повноважень, які надані згідно з регламентом бюро палат (ст. 15 регламенту Національних зборів і ст. 102 регламенту Сенату).

Внутрішній зміст регламентів, все більше характеризуються досить детальною регламентацією парламентських процедур. Зумовлено це, перш за все, прагненням не допустити виникнення конфліктів. Як свідчить практика, чим детальніше регламентовані процедурні питання тим менше приводів, щодо яких можуть виникнути суперечки та конфлікти.

Детальну регламентацію процедурних питань містить Регламент Національних зборів Франції, який складається із трьох розділів, що регулюють питання організації та діяльності Національних зборів, питання законодавчої процедури, а також питання парламентського контролю. Розділ «Законодавча процедура» поділено на три частини, які визначають звичайну парламентську процедуру, процедуру обговорення фінансових законів та питання спеціальних законодавчих процедур. Даний розділ, зокрема, включає детальне визначення порядку законодавчої діяльності постійних комісій, доповідей стосовно законопроектів, підготовку висновків та надання інформації, здійснення права внесення поправок до тексту, поширення висновків відносно фінансових законопроектів та ін. Третій розділ Регламенту Національних Зборів присвячений парламентському контролю і детально регулює питання процедури отримання інформації і проведення контролю Зборами, питання висловлення недовіри уряду, а також кримінальної відповідальності президента Республіки і членів уряду.

Практика свідчить, що саме жорсткий регламент забезпечує швидке прийняття рішень. Не випадково часто демократію іменують владою процедури. Незважаючи на це, в регламентах та інших нормативно-правових актах встановлена дещо ідеальна модель парламентських процедур і тому держави на практиці стикається з тим, що законодавчий процес не завжди протікає ідеально і згідно із закріпленими нормами. Причинами є проблеми зіткнення політичних інтересів, недотримання парламентської етики та ін.

Аналізуючи зміст регламентів, бачимо, що регламенти не встановлюють первинних прав та обов'язків, а закріплюють тільки порядок реалізації прав та виконання обов'язків, які передбачені в Конституціях та законах.

Регламенти палат Французького парламенту в обов'язковому порядку контролюються Конституційною радою і повинні відповідати Основному закону. Так, після прийняття законопроектів палати одразу ж змінюють ті положення, які визнаються Конституційною радою неконституційними (на практиці так було змінено 14 статей регламенту Національних зборів та 12 – Регламенту Сенату).

Вартим уваги є і обсяг конституційного закріплення правил парламентської процедури парламенту Великобританії. Закріплені в конституції процедурні правила не мають широкого тлумачення. І у зв'язку з цим, особливого значення набувають регламенти – Постійні правила парламенту Британії, які розробляються кожною палатою окремо і в повному обсязі закріплюють основні процедури організації діяльності палати. Одним із найдавніших документів, який закріплює процедури діяльності палати, є регламент англійської Палати громад.

У 1844 році був складений трактат «Ерскін Мей» («Трактат Ерскіна Мея про право, привілеї, процедуру та звичаї парламенту») і це стало першим кроком до систематизації парламентської практики. Трактат має значний авторитет, існує у вигляді збірника звичаїв та традицій багатовікової практики англійського парламенту, але не володіє силою закону. Саме тому трактат підлягає широкому тлумаченню, особливо спікером палати общин. До сьогодні трактат перевидавався більше як двадцять раз.



Парламентська процедура у Великобританії регулюється особливими постановами парламенту, кількість яких перевищує 122. Дані постанови діють постійно. Але існують також «сесійні положення», які мають силу тільки протягом однієї сесії.

Закон, як джерело закріплення парламентських процедур, у Великобританії має досить обмежене значення. Прийнятий Закон про парламент закріплює деякі положення щодо розгляду фінансових та інших законопроектів, процедуру розгляду законопроектів та актів делегованого законодавства у парламенті.

Форму прецеденту мають рішення спікера, які виносяться ним в контексті тлумачень правил, що вже існують. Спікер на власний розсуд може створювати чи не створювати нові правила парламентської процедури. Дане право має важливе значення з огляду на суперечливість норм, які саме і регламентують процедурні питання.

Таким чином, три основні нормативні акти, що закріплюють правила парламентської процедури: Конституція (Основний Закон) держави, органічний закон, регламенти палат, відрізняються не тільки за своєю юридичною силою, а й за обсягом і змістом закріплення процедурних правил в конкретній державі.

## Література

1. Кленкина О.В. Некоторые формы закрепления парламентской процедуры. / О.В.Кленкина. // Юрид. анализ. журн. – 2002. – № 2 (3). – С. 36–43.
2. Конституция Италии // Италия: Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1988. – С.30-45.
3. Конституция Австрийской Республики // Австрийская Республика: Конституция и законодательные акты / Сост. Туманов В.А. – М.: Юрид лит., 1985. – С.11-100.
4. Конституция Франции // Французская Республика: Конституция и законодательные акты /Под ред. Туманова В.А. - М.: Прогресс, 1989. – С.31-43.
5. Основной Закон ФРГ // ФРГ: Конституция и законодательные акты / Под ред. Туманова В.А. – М.: Прогресс, 1986. – С.34-56.
6. Конституция Испании// Испания: Конституция и законодательные акты / Сост. Савинов В.А. – М.: Прогресс, 1988. – С.29-100.
7. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов / Под общ. ред. М.В. Баглай, А.М.Энтина. – М.: Норма-ИНФРА, 1999. – 832с.

8. Конституционное право зарубежных стран / Под ред. Страшуна Б.А. – 2-е изд. – М.: БЕК, 1996. – Т.1. – 246 с.

9. Крутоголов М.А. Парламент Франции: организационные и правовые аспекты деятельности. / М.А. Крутоголов. – М.: Наука, 1988. – С. 94-125.

10. Государственное право Германии / Под ред. Топорнина Б.Н. В 2-х т., т. 1. – М.: Институт государства и права РАН, 1994. – 312 с.

11. Гранкин И.В. Регламентное регулирование деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации // Журн. рос. права. – 2003. – № 1. – С. 39–47.

### Анотація

**Француз-Яковець Т.А. Парламентські процедури двопалатних парламентів та джерела їх правового регулювання. – Стаття.**

У статті розкриваються питання юридичного оформлення порядку роботи парламентів, досліджуються нормативно-правові акти, які визначають парламентські процедури сучасних європейських бікамеральних парламентів.

*Ключові слова:* двопалатний парламент, парламентські процедури, Конституція, регламент, органічний закон.

### Аннотация

**Француз-Яковец Т.А. Парламентские процедуры двухпалатных парламентов и источники их правового регулирования. – Статья.**

В статье раскрываются вопросы юридического оформления порядка работы парламентов, исследуются нормативно-правовые акты, определяющие парламентские процедуры современных европейских бикамеральных парламентов.

*Ключевые слова:* двухпалатный парламент, парламентские процедуры, Конституция, регламент, органические законы.

### Summary

**T. Frantsuz-Yakovets. Parliamentary procedures of bicameral parliaments and sources of their legal regulation. – Article.**

The questions of legalization of the order of Parliament and normative legal acts that determine the modern European parliamentary procedure bicameral parliaments are examined in this article.

*Keywords:* bicameral parliament, parliamentary procedure, the Constitution, Regulation, organic laws .

