

ЛЯСКОВЕЦЬ О. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загальноправових
дисциплін
(Дніпропетровський гуманітарний
університет)

ПАРЛАМЕНТ – ОРГАН НАРОДНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

У статті характеризується зміст інформації про представницькі органи в зарубіжних країнах. Аналізується загальнодержавний представницький орган, який може мати різні назви (національні, народні збори, конгрес, меджліс), але за ним утвердилась узагальнена назва «парламент», яка використовується в сучасних конституціях.

Ключові слова: представницький орган, парламент, компетенція й місце парламенту.

В статье характеризуется содержание информации о представительных органах в зарубежных государствах. Анализируется общегосударственный орган, который имеет различные названия (национальные, народные зборы, конгрес, меджелис), но за ним утвердилось обобщающее название «парламент», которое используется в современных конституциях.

Ключевые слова: представительский орган, парламент, компетенция и место парламента.

The article characterizes the content of representative bodies in foreign countries. Analyzes the national body, which has different names (national, folk Zboriv, congress, medzhelis) but it was confirmed generalizing the name “parliament”, which is used in modern constitutions.

Key words: representative body, parliament, competence and place of parliament.

Вступ. У наш час своєрідним уособленням, головним вираженням представницької демократії є парламент – загальнонаціональний представницький орган влади, який здійснює свою діяльність на постійній основі й має за титульну функцію законотворення [10, с. 360].

Значну увагу приділяють парламентам, які розглядаються як органи законодавчої влади. Саме парламенти в зарубіжних країнах володіють виключним правом установлювати найбільш загальні правила поведінки, видавати нормативно-правові акти, що мають вищу юридичну силу.

Постановка завдання. Мета статті – з'ясувати місце парламенту в системі державних органів; проаналізувати, як парламенти в зарубіжних країнах визначають параметри державного й суспільного життя, створюють режим правовідносин і стверджують упроваджену історією та часом функцію народного представництва, використовуючи всі елементи представницького інституту.

Результати дослідження. Питанням роботи парламентів у країнах сучасного світу були присвячені розділи в дослідженнях відомих учених-конституціоналістів: А. Георгіци, М. Баглая, В. Шаповала, А. Мішина, В. Чиркіна, М. Чудакова й інших. Проте аналіз елементів інституту парламентаризму не втрачає актуальності, що зумовлено такими обставинами: а) визнання у світі парламенту як найбільш дієвої форми представницької демократії;



б) руйнування стереотипів розуміння головних явищ і процедур, властивих діяльності парламенту в країнах, які звертаються до правових, ліберальних стандартів функціонування вищих органів державної влади; в) становлення інституту парламентаризму в Україні в розрізі реформування конституційної системи.

Законодавча влада здійснюється насамперед загальнодержавним представницьким органом, а в суб'єктах федерації, автономіях політичного характеру – також місцевими законодавчими органами. Загальнодержавний представницький орган може мати різні назви (національні, народні збори, конгрес, меджліс), але за ним утвердилась узагальнена назва «парламент», яка використовується в сучасних конституціях.

Парламент є вищим колегіальним органом народного представництва, який виражає суверенну волю народу, регулює найважливіші суспільні відносини шляхом прийняття законів, здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади та вищих посадових осіб. Парламент може мати й інші повноваження: формувати вищі органи держави (наприклад, у таких країнах, як Німеччина, Італія, парламент вибирає президента), створювати уряд, призначати конституційний суд, ратифікувати міжнародні договори, оголошувати амністію [3, с. 308].

Парламент у сучасних умовах виявляється виразником інтересів різних політичних сил у суспільстві. Його структура, зазвичай, неоднакова, що можна відобразити в таких тезах: 1) найчастіше під парламентом розуміють представницький орган або нижню палату двопалатного парламенту; 2) в англосаксонському праві парламент – це триєдина установа – глава держави і дві палати (у Великобританії – монарх, в Індії – президент); 3) у країнах із впливом англосаксонського права, де главою держави є президент, існує одна палата (наприклад, у Танзанії, за Конституцією 1977 р.); 4) у країнах із континентальною системою права (Німеччина, Франція) під парламентом розуміють його дві палати, глава ж держави не є складовою є парламенту; 5) у деяких країнах (Фінляндія) глава держави розглядається як частина однопалатного парламенту.

На сьогодні кількість палат у парламенті не перевищує двох, але в кінці 80-х на початку 90-х рр. минулого століття в ПАР (до прийняття тимчасової конституції 1994 р.) парламент юридично складався з трьох палат, хоча в дійсності органом державної влади була палата білого населення. У парламенті Югославії в 70-х рр. минулого століття було п'ять палат. На сьогодні в більшості країн діють двопалатні парламенти. Серед країн, які мають одну палату в парламенті, можна згадати Данію, Грецію, КНР, Португалію, Фінляндію, Угорщину, Швецію тощо.

Палати парламенту мають різні назви (нерідко – палата депутатів і сенат), але їх прийнято називати нижня й верхня. Остання назва має історичний характер, нині в більшості країн верхня палата має менше повноважень, ніж нижня. Палати парламенту неоднакові й за кількістю, зазвичай нижня палата в два рази (Італія), а то й більше (Польща) численніша за верхню. Лише в Великобританії це співвідношення інше – членів у Палаті лордів більше, ніж у Палаті обшин. Члени нижньої палати парламенту найчастіше називаються депутатами, народними представниками, а верхньої – сенаторами [8, с. 134].

Строк повноважень нижньої палати кожного скликання коливається від двох до семи років. Так, у США Палата представників обирається на два роки, Бундестаг ФРН і Палата представників Японії – на 4 роки [3, с. 299]. Верхня палата, якщо вона не є такою, що призначається, обирається на довший термін, ніж перша. При цьому в одних країнах вона оновлюється повністю, а в інших – частково. Наприклад, Сенат США оновлюється кожні два роки на 1/3. Консервативності верхніх палат сприяє більш високий віковий ценз, установленний для їхніх членів, інколи він становить 30–40 років [8, с. 137].

Формування верхньої палати відбувається різними шляхами: а) на прямих виборах (сенатори в США – по два сенатори від штату, у Бразилії – по три), таким самим шляхом формується верхня палата й у Японії, Польщі; б) шляхом непрямих виборів (так формується Сенат у Франції, де виборчу колегію в кожному регіоні становлять члени нижньої палати від певного регіону й радники різних муніципальних органів); в) шляхом поєднання прямих



і непрямих виборів (наприклад, в Іспанії, Бельгії); г) шляхом призначення главою держави (так формуються верхні палати в Канарі, Ямайці, Таїланді); д) у Німеччині члени верхньої палати призначаються урядами земель.

У країнах із федеративним устроєм верхня палата або формується на паритетній основі, тобто від визначених регіонів обирається, призначається, делегується однакова кількість сенаторів (США, Бразилії), або представництво в ній залежить від кількості жителів у суб'єктах федерації (у Німеччині – від трьох до шести членів верхньої палати від кожної землі, в Індії – від одного до тридцяти чотирьох представників від штату). У федеративних державах наявність двопалатного парламенту зумовлена потребою суб'єктів федерації брати участь у політичних процесах [2, с. 425]. В унітарній державі кількість сенаторів також нерідко залежить від кількості населення регіону (у Польщі – від двох до трьох сенаторів від воєводства, у Франції – два–шість від департаменту).

Нижня палата й однопалатний парламент переобираються повністю. До верхньої палати часто застосовується принцип ротатії, і сенатори обираються на довший строк, палата оновлюється частинами (у США – на шість років з оновленням на 1/3 через два роки, у Франції – на дев'ять років з оновленням на 1/3). У багатьох країнах верхня палата обирається на той самий термін, що й нижня.

У більшості парламентів після їх обрання створюються постійні фракції (групи). На сьогодні в низці новітніх Конституцій, особливо в регламентах парламентів, закріплено порядок формування і права парламентських фракцій, кількість їх членів (наприклад, у Франції – це тридцять чоловік у Національних зборах і чотирнадцять у Сенаті, у Бундестазі ФРН – п'ятнадцять депутатів).

Партійні фракції посідають важливе місце в парламентському механізмі. За згоди лідерів фракцій добираються кандидатури в керівні органи парламенту і його палат, готуються списки голів і членів комітетів, комісій. Усі ці органи створюються на основі звичайного пропорційного представництва від парламентських фракцій.

Провідну роль у діяльності парламенту відіграє його керівний орган. У країнах із двопалатною системою кожна палата формує свій керівний орган. Керівництво парламенту (палат) здійснюється як одноосібно главою (спікером), так і колегіальним органом (президією, бюро). Найчастіше глава нижньої палати, віце-голови, секретарі обираються самою палатою. Глава верхньої палати обирається самою палатою (Франція, Японія, Італія) або є ним за посадою (віце-президент у США); у Великобританії Палатою лордів керує лорд-канцлер – представник виконавчої влади.

Глава парламенту представляє парламент у взаємовідносинах з іншими органами, володіє дисциплінарною владою, визначає порядок денний, керує обговоренням, на основі регламенту встановлює процедуру обговорення питань і порядок голосування, координує роботу парламентських органів. Широкі права в галузі процедури надають голові можливість активно впливати на рішення парламенту (може не дати згоди на рішення депутатських запитів уряду, скоротити час виступу, позбавити слова на основі неповаги до зібрання), а в окремих випадках – заборонити брати участь депутату в засіданнях на певний строк.

Важливою складовою парламенту є їхні комісії (комітети). Вони створюються на термін повноважень парламенту. Свої комісії у двопалатних парламентах створює кожна палата, хоча можуть створюватись і об'єднані комісії. Найбільш поширені серед об'єднаних є узгоджувальні комісії, їх завдання – прийняття узгоджених рішень у разі виникнення розбіжностей між палатами в тому чи іншому питанні.

Постійні комісії (комітети) є в усіх парламентах, але, окрім цього, можуть створюватись і тимчасові комісії для розгляду конкретного законопроекту чи іншого питання (слідчі комісії, ревізійні, редакційні тощо). Постійні комісії можуть бути галузевими, або спеціалізованими (з іноземних справ, із сільського господарства) чи ж неспеціалізованими. Своє рішення комісія приймає на засіданнях, представник комісії виступає із співповіддю при обговоренні проекту закону; від точки зору, бачення представників комісії залежить доля, зміст законопроекту.



За своєю сутністю постійні комісії є не допоміжними органами парламенту, а органами, що присвоїли собі низку парламентських повноважень. Особливі повноваження мають постійні комісії в Італії, Іспанії, секції в Греції. За певних умов вони вправі приймати закони замість палат. У тих країнах, де здійснюється жорсткий парламентський контроль за виконавчою владою, як правило, створюються галузеві постійні комісії, що мають право знайомитись із документами відповідних органів виконавчої влади і свої звіти що цих питань надавати парламенту.

У парламентах створюються й інші органи контролю – ревізори, омбудсмени, контролери. Для допомоги главі парламенту (палати парламенту) можуть створюватися ради старійшин, конференції при главі. У деяких країнах для контролю за виконавчою владою створюються й інші органи.

Для визначення місця парламенту в системі державних органів важливе значення має його компетенція. Компетенція залежить від форми правління, форми державного устрою, історичних умов, ступеня демократичності країни, співвідношення в ній політичних сил [8, с. 160]. Так, у президентських республіках парламенти не беруть участі у формуванні уряду, їх контроль за діяльністю виконавчої влади обмежений.

У багатьох країнах компетенція парламенту недостатньо чітко регламентується конституційними актами. Разом із тим усі вони надають вищому представницькому органу країни право видавати закони самостійно чи разом із главою держави, устанавлювати податки, приймати державний бюджет. Конституції зарубіжних країн також закріплюють деякі форми парламентського контролю за виконавчою владою й участі парламенту в зовнішньополітичному процесі.

У деяких конституціях компетенція парламенту більш деталізована, у цьому можна переконатись на прикладі конституції Іспанії, де Генеральні кортеси не тільки здійснюють законодавчу владу, приймають бюджет, контролюють діяльність уряду, а й визначають принципи організації державних органів і взаємовідносини між ними, адміністративно-територіальний устрій, основи статусу регіональних автономних утворень.

За характером закріпленої в конституціях зарубіжних країн законодавчої компетенції парламенти варто ділити на три групи: 1) з абсолютно необмеженою компетенцією; 2) абсолютно обмеженою; 3) відносно обмеженою законодавчою компетенцією [7, с. 134].

До першої групи належать парламенти, що юридично володіють правом приймати закони щодо будь-яких питань (Великобританія, Італія, Ірландія, Греція, Японія).

До другої групи входять парламенти переважно федеративних держав, чії конституції чітко розмежовують права федерації та її суб'єктів. Наприклад, розділ 9 ст. 1 конституції США встановлює те коло питань, щодо яких конгрес не може приймати рішення. На сучасному етапі друга група поповнилась парламентами деяких унітарних держав (зокрема Франція, її Конституція жорстко обмежила перелік питань, щодо яких може приймати закони парламент [6, с. 39]).

Третю групу становлять парламенти, рамки обмежень законодавчої компетенції яких досить рухомі. Це парламенти ФРН, Індії, де мається спільна законодавча компетенція федерації та її суб'єктів.

До типових повноважень сучасних парламентів належать такі: прийняття законів; утвердження кандидатури на посаду прем'єр-міністра, якого пропонує глава держави, інколи – міністрів; винесення вотуму недовіри уряду; ратифікація міжнародних договорів; прийняття держбюджету й контроль за його виконанням; формування рахункової палати, що здійснює контроль за фінансами; призначення Генерального прокурора; вибори суддів Верховного суду або інших вищих судів; вибори суддів Конституційного суду або їх частини; проведення парламентських розслідувань; вирішення про імпичмент вищих посадових осіб (це право притягувати президента, членів уряду, а інколи й інших вищих посадових осіб держави до судової відповідальності за скоєні ними злочини).

Парламент здійснює свою діяльність у різноманітних формах – на спільних і роздільних засіданнях палат, шляхом роботи постійних комісій діяльності депутатів у виборчих ок-



ругах. Головною формою діяльності парламентів є сесія. Сесія – це проміжок часу, протягом якого періодично можуть скликатись пленарні засідання палат і працювати постійні комісії. Весь інший час називається парламентськими канікулами – депутати працюють у своїх виборчих округах, вивчають законопроекти, готуються до слухань, засідань. У деяких країнах (Австрія, Німеччина) поняття сесії немає, там парламент вважається в стані постійної сесії і скликається його головою в міру необхідності, коли підготовлені питання для пленарного засідання.

Висновки. Отже, парламенти у зарубіжних країнах, репрезентуючи законодавчу гілку влади, посідають найбільш вагоме місце в системі державних органів. Використовуючи всі елементи представницького інституту, парламенти в зарубіжних країнах визначають параметри державного й суспільного життя, створюють режим правовідносин і стверджують впроваджену історією та часом функцію народного представництва.

Список використаних джерел:

1. Алебастрова І.А. Конституционное право зарубежных стран: Вопросы и ответы / И.А. Алебастрова. – М. : Юриспруденция, 2000. – 176 с.
2. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран : [учебное пособие] / К.В. Арановский. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 488 с.
3. Конституционное право зарубежных стран / под ред. М.В. Баглая. – 2-е изд., перераб. – М. : Норма, 2005. – 1056 с.
4. Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Право, 1996. – 544 с.
5. Конституційне право зарубіжних країн : [навчальний посібник] / за заг. ред. В.О. Ріяки. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 512 с.
6. Конституции зарубежных государств : [учебное пособие] / сост. проф. В.В. Маклаков. – 3-е изд., пере раб. и доп. – М. : БЕК, 2002. – 592 с.
7. Мигачев Ю.И. Конституционное право зарубежных стран / Ю.И. Мигачев, В.И. Семенов. – М. : ООО Издательство «Юрлитинформ», 2002. – 240 с.
8. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн : [підручник] / В.М. Шаповал. – 4-е вид., стереотип. – К. : АртЕк, 2001. – 264 с.
9. Шаповал В.М. Державний лад країн світу / В.М. Шаповал. – К., 1999. – 320 с.
10. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм : [монографія] / В.М. Шаповал. – К. : Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.

