

ський словар /под. ред. А. В. Малько. – М.: Проспект, 2009. 13. *Людвік В. Д.* Вказ. праця. – С. 9. 14. *Джованні Сарторі.* Основи теорії демократії: народ і врядування // Демократія: Антологія / упоряд. О. Проценко. – К., 2005. – С. 26. 15. *Шаповал В. Н.* Сравнительное конституционное право. – К.: ИД «Княгиня Ольга», 2007. – С. 170. 16. *Шульженко Ф. П., Андрусак Т. Г.* Історія політичних і правових вчень. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 38. 17. *Шаповал Т.* Народний суверенітет та політичні права і свободи (питання співвідношення) // Право України. – 2008. – № 2. – С. 12. 18. Конституційне право України. Академ. курс: підручник: у 2 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – Т. 2. – С. 11.

УДК 342.4

Т. А. ФРАНЦУЗ-ЯКОВЕЦЬ,
кандидат юридичних наук

СУЧАСНІ ДВОПАЛАТНІ ПАРЛАМЕНТИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇХ ВНУТРІШНЬОЇ СТРУКТУРИ

У статті досліджуються питання організації діяльності сучасних бікамеральних парламентів демократичних країн. Аналізується позитивний досвід внутрішнього функціонування палат парламентів у контексті ефективного здійснення ними законодавчих повноважень.

Ключові слова: двопалатний парламент, внутрішня структура, комісії, комітети, парламентські фракції, законодавчі повноваження.

Француз-Яковец Т. А. Современные двухпалатные парламенты и особенности их внутренней структуры

В статье исследуются вопросы организации современных бикамеральных парламентов демократических государств. Анализируется позитивный опыт внутреннего функционирования палат парламентов в контексте эффективной реализации законодательных полномочий.

Ключевые слова: двухпалатный парламент, внутренняя структура, комиссии, комитеты, парламентские фракции, законодательные полномочия.

Frantsuz-Yakovets T. Modern two-sections parliaments and peculiarities of internal structure

The article deals with the organization of modern bicameral parliaments of democratic countries. Analyzes the positive experience internal functioning chambers of parliaments in the context of effective exercise of legislative powers.

Key words: bicameral parliament, internal structure, commissions, committees, fractions, legislative powers.

Діяльність усіх гілок влади в Україні сьогодні зазнає політичного впливу, що істотно порушує баланс між ними. Для українського парламенту, який перманентно перебуває на стадії пошуку доцільних компромісів між існуючими політичними силами, ознайомлення з досвідом діяльності зарубіжних парламентів є необхідною умовою його ефективного функціонування, адже зарубіжний досвід державної влади та реалізації політики відіграє велику роль у

розвитку кожної країни. Беручи за основу ефективні та результативні досягнення розвинених країн та адаптуючи їх до характерних ознак реалізації державної влади та національної ментальності, Українська держава може відповідати вимогам часу в межах своїх можливостей.

В контексті даного дослідження увага зосереджується на практиці внутрішньої організації сучасних бікамеральних парламентів демократичних країн.

У статті використано конституції сучасних держав, регламенти палат парламентів, коментарі до них, а також дослідження провідних вчених – К. В. Арановського, М. В. Баглая, В. А. Туманова, Б. С. Крилова, П. Льюке та ін.

Різноманіття організації діяльності двопалатних парламентів в країнах Європи тісно пов'язане з відмінностями форм правління і державного устрою. Палати парламентів самостійно організовують свою роботу і формують необхідні внутрішні органи для успішного функціонування.

Важливу роль в організації діяльності вищих представницьких органів відіграють утворені парламентом партійні групи та фракції, адже саме вони розкривають сутність парламентської процедури. Структура таких органів, компетенція, форми і методи їх діяльності у палатах парламентів є дещо схожими між собою, проте мають і певні відмінності.

Як свідчить досвід роботи двопалатних парламентів, палати парламенту нового скликання утворюють постійні комісії чи комітети. Їх формування відбувається, як правило, на міжпартійній основі, а діяльність продовжується до кінця строку. Саме в комісіях, комітетах здійснюється більша частина роботи депутатів чи сенаторів, а обговоренню питань на публічних засіданнях палат передуює процес підготовки в постійних комісіях та комітетах. Французький дослідник П. Льюке доречно порівнював парламентську роботу з айсбергом і стверджував, що публічні засідання палат – це лише видима, «надводна» його частина. В них варто вбачати не більше ніж виставу, що розігрується для публіки вже після того, як парламентська більшість і уряд дійшли згоди стосовно законодавчих пропозицій, які мають бути прийняті у постійних комісіях [13]. Дане зауваження є цілком влучним. Як бачимо з практики, комісії та комітети мають фундаментальне значення у функціонуванні не тільки парламентів, а й політичних систем в цілому.

У більшості європейських країн усі органи палат парламентів, незалежно від здійснюваних ними функцій, іменуються комісіями. В англійських країнах такі органи називають комітетами. Постійні комітети і комісії створюються з метою підвищення ефективності роботи парламенту. Кількість комісій та визначення їхніх функцій відповідає сферам національної політики, а тому в палатах зарубіжних парламентів кількість постійних комісій є досить значною. В більшості країн постійні комісії створюються відповідно до основних галузей державного управління. Законодавство певних зарубіжних країн може містити обмеження кількості таких комісій. Скажімо, в Італії палата депутатів нараховує 14 постійних комісій, а в Бундестазі Німеччини діє понад 20 комітетів.

В обох палатах парламенту Франції діє шість постійних комісій. Але поряд із постійними спеціалізованими комісіями кожної з палат на вимогу уряду можуть створюватись особливі разові комісії для розгляду законопроектів, що надійшли від виконавчої влади [1].

В Конгресі США сформовано 4 постійні об'єднані комітети обох палат, але діє значна кількість постійних комітетів у кожній із них. В Сенаті їх 16, а в палаті представників – 22. Структура цих комітетів передбачає існування десятків спеціальних і постійних комітетів, у зв'язку з чим загальне число комітетів і підкомітетів Конгресу деяких скликань становило понад двісті п'ятдесят. Саме тому можна стверджувати, що основою законодавчої влади США є саме сильна система комісій з чітко визначеним обсягом компетенції. Адже законодавчий процес в основному здійснюється в комісіях. Що більше, законопроект має великі шанси на схвалення палатою представників, якщо він рекомендований відповідним комітетом, а надто коли аргументи комітету є переконливими і рішення прийнято значною кількістю голосів. Комісії є органами пленуму палат, перед якими вони несуть відповідальність, володіючи значною автономією.

Варто звернути увагу і на ту обставину, що у Великобританії та в країнах, які зазнали впливу англійської парламентської традиції, комітети можуть не мати спеціалізованого характеру. Скажімо, предмет діяльності постійних комітетів в Палаті громад не визначений і в силу необхідності спікер Палати громад може доручити одному з комітетів підготувати питання до слухання в палаті. Окрім того, постійні комітети Палати громад парламенту Великобританії формуються з метою розгляду конкретних законопроектів, внесених до палати. Визначення цих комітетів як постійних є умовним, оскільки їх персональний склад змінюється щоразу, залежно від предмета законопроекту, що вноситься на розгляд.

У більшості європейських країн постійні комісії здійснюють діяльність із підготовки питань для обговорення на пленарних засіданнях, і позиція комітетів може визначати кінцеве рішення законодавців. Скажімо, в парламенті Італії існує практика, згідно з якою законопроект, який одностайно схвалений в комісії, може бути переданий на підпис президентові і вступити в дію, не проходячи стадію обговорення в палатах.

Право делегувати законодавчі повноваження постійним комісіям чи комітетам палат парламентів у розвинених країнах є питанням досить дискусійним. Адже, з одного боку, можна стверджувати, що якщо надати комісіям право обговорення і прийняття законопроектів і пропозицій, то на засіданнях палат буде більше часу для дискусій навколо найактуальніших, найпроблемніших законопроектів. Але, з іншого боку, питання визначення критеріїв відбору законопроектів, які можуть розглядатись і прийматись на рівні комісій, залишається дискусійним. До того ж класифікація законопроектів (на ті, які розглядатимуться на рівні комісій, і ті, які будуть розглядатись і прийматись безпосередньо на засіданнях палат) викликає сумніви у демократичності критеріїв такого відбору. Сучасна законодавча практика діяльності бікамеральних парламентів демократичних країн акцентує увагу не на кількості і швидкості

прийняття законів, а на якості, вираженості та врахуванні різноманітних інтересів при прийнятті законів. Адже тактичну частину державної політики забезпечують підзаконні акти глави суб'єкта федерації та вищого виконавчого органу влади, а закони приймаються з метою врегулювання найважливіших суспільних відносин, тобто вирішують стратегічну частину державної політики.

У контексті делегування частини законодавчих повноважень практика палат парламентів розвинених країн є досить різною. Скажімо, стаття 75 Конституції Іспанії визначає, що палати парламенту можуть уповноважувати постійні законодавчі комісії приймати законопроекти і законодавчі пропозиції. Але палати можуть у будь-який момент вимагати обговорення і голосування на пленарному засіданні будь-якого законопроекту чи пропозиції [3]. Частина 3 статті 153 Конституції Швейцарії вказує, що комісіям палат Федеральних Зборів – Національної Ради та Ради кантонів – не можуть бути делеговані законодавчі повноваження.

Постійні комісії та комітети здійснюють контроль і у сфері виконавчої влади. В країнах із парламентськими формами правління об'єктом такого контролю є діяльність окремих центральних органів виконавчої влади, міністерств. З огляду на це компетенція різних постійних комісій (комітетів) може відповідати структурі уряду.

Окрім того, існує практика створення тимчасових комітетів та підкомітетів, комісій та підкомісій палат, самостійних органів, які наділені судовими та квазісудовими повноваженнями.

Спеціальні комісії (комітети) мають різне призначення. Так, у Франції спеціальні комісії можуть створюватися в обох палатах парламенту для розгляду конкретних законопроектів. Спеціальні комітети палат Конгресу США досліджують різні питання у сфері правозастосування, в тому числі готують і законодавчі рекомендації.

Особливим є механізм дії об'єднаних комісій та комітетів, які представляють обидві палати на паритетних засадах. Дані комісії створюються з метою подолання розбіжностей між палатами, які можуть виникати в процесі розгляду конкретних законопроектів. Зазвичай до складу узгоджувальних комісій (комітетів) входять депутати – члени постійних комісій, в яких розглядався законопроект під час його проходження в палатах.

З огляду на те, що однією із ознак демократії є багатопартійність, істотне значення для парламентської діяльності має партійна складова. Ефективна діяльність парламентських фракцій, як правило, свідчить про демократичний парламентський режим.

Парламентські фракції (групи) визначаються як угруповання в складі політичної партії в парламенті [2, 490].

Умови створення парламентських фракцій чітко визначаються законодавством кожної країни. Як правило, фракції реєструються у спікера чи в бюро палати і об'єднують депутатів вищого представницького органу, які належать до тієї чи тієї партії, або дотримуються тих самих поглядів. Кількість депутатів може бути різною. В Національних Зборах парламенту Франції для створення

фракції потрібно не менш ніж 30 депутатів. 1988 р. до Регламенту парламенту Франції було внесено зміни: мінімально необхідне число депутатів для утворення парламентської групи в Національних Зборах було скорочено до 20 чоловік, а кількість фракцій у Національних Зборах – до 5, у Сенаті – до 6 [7, 167].

В Бундестазі ФРН комітет із кількістю менш ніж 15 членів можна створити тільки за відповідним дозволом президента палати. Регламент Палати депутатів італійського парламенту (стаття 26) передбачає, що мінімальний кількісний склад парламентської групи має становити 20 депутатів. Парламентарі, які входять до складу парламентської групи чисельністю менше 20 осіб, можуть об'єднатися з іншою групою з тим, щоб їх кількісний склад досяг встановленого мінімуму [11, 65]. Сенатори, які не мають намірів ввійти до якоїсь із фракцій, можуть створити змішану фракцію.

Кількість депутатів, які можуть утворювати парламентську фракцію, певною мірою залежить від кількісного складу палат парламенту. Пріоритет у визначенні мінімального кількісного складу для утворення депутатських об'єднань належить процедурним правилам, закріпленим у регламентах парламентів. Практика свідчить, що чим численніша група, то більшим впливом вона користується. У політичній партії, яка має в законодавчому органі найбільшу фракцію, – більше можливостей для обрання своїх представників на керівні посади та при формуванні парламентських органів. У цьому контексті Регламент Бундестагу ФРН вказує, що становище фракцій визначається їх кількісним складом. При рівній кількості фракцій питання їх становища визначається шляхом жеребкування, яке проводиться головою Бундестагу на засіданні палати.

Відомо, що парламентські групи можуть впливати на вирішення значного кола питань, від визначення порядку денного пленарних засідань, характеру проведення дебатів і до законодавчої процедури. Так, фракції висувають своїх кандидатів на керівні посади в парламенті та його органах. При формуванні таких парламентських органів, як Бюро Національних Зборів у Франції, Рада старійшин ФРН, а також постійних комісій враховуються інтереси усіх депутатських фракцій. Депутатські фракції можуть брати участь у формуванні порядку денного парламенту. Хоч здебільшого дана функція є прерогативою президента і уряду. Наприклад, згідно зі ст. 48 Конституції Франції «порядок денний засідання Палат передбачає обговорення законопроектів, що внесені урядом, і законодавчих пропозицій, які ним прийняті, в порядку пріоритету і черговості, встановленої урядом» [12]. У Палаті депутатів італійського парламенту існує інша процедура визначення порядку денного, в якій депутатські фракції беруть активну участь.

Приклад зарубіжних держав свідчить, що парламентські фракції можуть виступати суб'єктами законодавчої ініціативи, оскільки можуть пропонувати проекти резолюцій з окремих питань, подавати письмові запити уряду, висувати вимоги створення слідчих комісій. Окрім того, депутатські фракції наділені процедурними правами. Скажімо, фракціям Бундесрату ФРН надано право вимагати прийняття рішення про виклик на засідання члена Федераль-

ного уряду. Депутат, що виступає від імені однієї із фракцій, користується певними перевагами перед депутатом, який виступає від себе особисто.

Важлива і та обставина, що головами партійних фракцій, як правило, обираються найактивніші парламентарії та найвідоміші політики, які досить часто претендують також на зайняття вакантних посад у парламенті та уряді країни. Окрім того, голови фракцій мають особливі повноваження при визначенні порядку денного та призначенні доповідачів з тих чи тих питань. Як відзначає П. Леше, «Неформальний консенсус уряду досягається через партії. Набагато більшу роль, ніж уряд, відіграють керівники партійних фракцій, які створюють можливість для досягнення консенсусу» [8].

Іншим моментом, вартим уваги, є те, що саме парламентські групи є своєрідною ланкою між урядом і громадською думкою. З огляду на це однією з ознак парламентів демократичних країн є пряма заборона створення депутатських фракцій в парламенті інакше, як на основі політичного критерію. Регламент Національних Зборів Франції стосовно цього питання чітко встановлює, що «не можуть бути створені фракції, які захищають приватні, місцеві чи професійні інтереси». Дане положення є досить важливе не лише для палат парламенту Франції, а й для парламенту будь-якої країни, адже голови партійних фракцій, окрім того, що вони наділені особливими повноваженнями, часто претендують на вакантні посади як в парламенті, так і в уряді [12].

Тобто становище депутатських фракцій в парламенті різне і чітко залежить від того, котра з політичних партій володіє найбільшою фракцією, адже саме така політична партія має найбільше шансів для обрання своїх представників на керівні посади, при формуванні парламентських органів на початку легіслатури. Регламент Бундестагу ФРН із цього приводу вказує, що становище фракцій визначається їх кількісним складом. При рівній кількості фракцій питання про їх становище визначається за допомогою жеребкування, що проводиться головою бундестагу на засіданні палати.

Одним із важливих елементів структури двопалатного парламенту є його керівний орган, який може бути одноосібним або колегіальним. У бікамеральних парламентах даний орган створюють у кожній із палат. У більшості країн керівний орган формується на період скликання парламенту, в деяких він функціонує протягом однієї чергової сесії. Наприклад, у Франції бюро Національних Зборів утворюють на весь період скликання, а бюро Сенату – після кожного часткового оновлення складу палати. Бюро формується на основі пропорційного представництва партійних фракцій.

В парламенті Великобританії спікер Палати громад обирається парламентаріями з їх числа на непартійній основі. В деяких питаннях парламентська діяльність, яка регламентується встановленими правилами і законами, регулюється рішеннями спікера (наприклад, щодо питань допустимості внесення поправок до законів і надання слова та вибору виступаючих). Тому об'єктивність поглядів та справедливість суджень – це необхідна вимога до кандидата на пост спікера. Лорд-канцлер – голова Палати лордів – формально є посередником між парламентом і монархом. Запорука політичної неупередженості спікера – те, що він не бере безпосередньої участі в дебатах і має право голосувати в тому випадку, коли голоси поділилися порівну.

На відміну від політичного нейтралітету спікера в парламенті Великобританії, у США на посаду спікера Палати представників Конгресу завжди обирається представник тієї політичної партії, яка представлена більшістю у парламенті. І незважаючи на те, що спікер не очолює більшість у палаті, його дії, самі по собі, можуть слугувати орієнтиром для поведінки відповідної частини її членів. Крім того, на відміну від спікера Палати громад парламенту Великобританії, спікер Палати представників Конгресу США голосує в палаті на загальних підставах.

У багатьох бікамеральних парламентах керівний орган палат має колегіальний характер, кількісний склад якого може значно різнитись.

Досить цікавою є практика палат парламентів Австрії та ФРН у питаннях заміщення посади голови колегіального органу, коли застосовується почергове головування представників суб'єктів федерації в алфавітному порядку з обмеженням терміну їх головування.

Основна функція керівних органів палат полягає у забезпеченні адміністративної автономії парламенту та вирішенні організаційних питань парламентської діяльності. Так, Основний Закон ФРН закріплює положення, згідно з яким президент нижньої палати є головою Бундестагу і наділений поліцейською владою; без його дозволу в приміщеннях Бундестагу не можуть проводитись ні обшук, ні виїмка [9].

Важлива діяльність керівного органу парламенту з огляду на здійснення позапарламентських функцій. Так, голова парламенту (як правило, нижньої палати) у деяких країнах має право тимчасово здійснювати діяльність президента, у випадках дострокового припинення його повноважень. У Франції, окрім того, що голова верхньої палати парламенту наділений таким правом, голови обох палат парламенту володіють правом призначення частини членів конституційної ради.

Проаналізована практика діяльності двопалатних парламентів засвідчує, що роль парламентських політичних груп пов'язана з їх внутрішньою організацією: чим численніша група, то більшим впливом вона користується; однак здійснення такого впливу вимагає ще й дотримання суворої дисципліни.

Більшості двопалатних законодавчих органів європейських держав притаманна компактна внутрішня організація, за наявності якої депутати спроможні ефективно голосувати і обговорювати законопроекти. Роль політичних груп значна, і чим група більша за кількістю своїх представників, тим більшим впливом вона користується і тим більше вимагає дотримання чітких процедурних та дисциплінарних правил.

Палати багатьох двопалатних парламентів характеризуються спільними рисами внутрішньої організації, але, як свідчить аналіз, кожному із парламентів властива індивідуальність та своєрідність. І це зрозуміло, адже єдиної та універсальної моделі для всіх демократій не існує, оскільки сьогодні існують різноманітні види парламентських процедур і не можна однозначно сказати, які з них демократичніші. Натомість існують характерні особливості обрання, кількісного складу та політичної складової, які можуть впливати на особливості внутрішньої організації парламентів.

Важливою залишається не скільки внутрішня організація, скільки результативність діяльності, коли парламент не протистоїть суспільству та іншим органам державної влади, а держава стає природним засобом упорядкування суспільних та державних відносин задля досягнення стану суспільного благополуччя.

1. *Арановский К. В.* Государственное право зарубежных стран: учеб. пособие. – М., 2000. – С. 429. 2. *Баглай М. В., Туманов В. А.* Малая энциклопедия конституционного права. – М.: Изд-во БЕК, 1998. – С. 490. 3. Испания: Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1998. – 353 с. 4. Италия: Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1988. – 331 с. 5. Конституции зарубежных государств. – М., 1997. – С. 185. 6. Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. 7. *Крылов Б. С.* Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и правовые формы парламента и парламентаризма на современном этапе. – М.: Изд-во ИМО, 1963. – С. 167. 8. *Лёше П.* Опыт парламентаризма в Германии // Роль парламента в демократическом государстве. – Барнаул 1999. – С. 53. 9. Основной Закон ФРГ // ФРГ: Конституция и законодательные акты / под ред. В. А. Туманова. – М.: Прогресс, 1986. – С. 25–93. 10. Регламент Бундесрату ФРН. – Geschäftsordnung des Bundesrates vom 26. November 1993. 11. Регламент Палаты депутатов Италии // Италия: Конституция и законодательные акты / состав. В. А. Туманов. – М.: Прогресс, 1988. – С. 65. 12. Французская Республика. Конституция и законодательные акты / под ред. В. А. Туманова. – М.: Прогресс, 1991. – 472 с. 13. Loquet P. Les commissions parlementaires permanents de la Ve Republique. – Paris, 1982. – P. 13.

УДК 342.086

Н. М. БАТАНОВА,
кандидат юридичних наук

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ САНКЦІЇ ЯК МІРИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

У статті досліджуються проблеми конституційно-правових санкцій як мір конституційно-правової відповідальності. Визначаються поняття, характерні ознаки конституційно-правової санкції та особливості, які відрізняють їх від мір інших видів юридичної відповідальності. Аналізуються види конституційно-правових санкцій та критерії їх класифікації.

Ключові слова: конституційно-правова відповідальність, міри конституційно-правової відповідальності, конституційно-правова санкція, конституційний делікт.

Батанова Н. Н. Конституционно-правовые санкции как меры конституционно-правовой ответственности

В статье исследуются проблемы конституционно-правовых санкций как мер конституционно-правовой ответственности. Определяются понятие, характерные признаки конституционно-правовой санкции и особенности, которые отличают их от мер других видов юридической ответственности. Анализируются виды конституционно-правовых санкций и критерии их классификации.