

*М.І. Росенко,*  
к.держ.упр., керуючий справами Гагаринської  
районної у м. Севастополі ради, м. Севастополь

## **ПАРЛАМЕНТИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН: ДОСЛІДЖЕННЯ ДОСВІДУ ФОРМУВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*Розглянуто способи формування та основні напрямки діяльності деяких парламентів світу, здійснено їх класифікацію залежно від компетенції та визначено основні функції, загальні риси діяльності парламентів в країнах з різним державним устроєм.*

**Ключові слова:** парламент, повноваження, компетенція, державний устрій, верхня та нижня палати парламенту, федерація.

Однією з найважливіших проблем усіх без винятку сучасних держав є вироблення моделі державно-владного механізму, що забезпечує прийняття державних рішень на основі волевиявлення більшості населення, створення певного типу державності та гарантує вільний розвиток суспільства.

Україна знаходиться на початку шляху побудови демократичної держави, тому актуальною є проблема пошуку владної моделі, що зможе забезпечити, з одного боку, керованість процесом реформування нашого суспільства і держави, з іншого – реалізацію інтересів більшої частини населення при вирішенні державних проблем.

Порівняльний аналіз парламентського досвіду зарубіжних країн, зокрема способу формування й основних напрямків діяльності парламенту, визначення його місця в системі органів державної влади, може бути корисним при визначенні владних відносин у нашій країні та організації діяльності парламенту.

Парламент як спеціальний державний орган уперше було засновано в Англії в 1265р. Згодом з'явилися іспанські кортеси, французькі штати й інші законодавчі органи, що одержали загальну назву в усіх країнах світу – парламент.

Сьогодні парламент, як найменування для позначення представницької влади, застосовується у більшості розвинутих країн. У США і деяких країнах

Латинської Америки він називається конгресом, у Швеції – риксдагом, Фінляндії, Польщі – сеймом, Норвегії – стортингом, Росії – Федеральними Зборами.

Сучасний парламент є складним багатоелементним механізмом, що має різноманітні зв'язки і взаємини з іншими інститутами влади. Наявні в літературі дефініції містять кілька типових характеристик парламенту, найважливішими з них є ті, котрі дозволяють розкрити його двоєдину природу як представницького і законодавчого органу влади. Обидві ознаки взаємозалежні, тому що виборність і "мандат народу" дозволяють парламентові приймати закони і виконувати інші владні функції. Поняття "законодавча влада" відбиває головну, але не єдину функцію парламенту.

Обсяг конституційної компетенції парламентів залежить від форми державного правління, характеру політичного режиму, конституційних традицій та політичної культури суспільства. Так, у державах з парламентською формою правління їх компетенція найширша. Парламенти здійснюють або контролюють усі найважливіші сфери суспільного життя: крім законодавчої, виконавчої та судової функції, вони також мають вирішальний вплив на бюджетний процес.

У країнах з президентською формою правління парламентам належить вужчий обсяг повноважень та компетенцій, а найголовніше те, що їх вплив на виконавчу владу здійснюється здебільшого опосередковано і насамперед шляхом бюджетної політики.

У країнах так званої змішаної форми правління – президентсько-парламентської – повноваження парламенту дещо ширші. Він безпосередньо бере участь у формуванні уряду, впливає на його склад, та у такий спосіб визначає політичний курс держави в цілому.

Важливою складовою внутрішньої структуризації парламенту є його поділ на парламентську більшість та меншість, відповідно на парламентську владу та опозицію. Наявність парламентської опозиції є критерієм зрілості демократичного устрою країни [7, с. 376]. Одним із показників класичної *парламентської республіки* є те, що уряд формується парламентською більшістю. Парламентська меншість при цьому бере участь в його кадровому забезпеченні, з нею

закріплюється певна частина парламентських комітетів [3, с. 56–59].

На характер діяльності та обсяг повноважень парламентів впливає не лише форма правління, а й державний устрій країни. Парламентська компетенція визначається конституцією країни. Під компетенцією взагалі розуміють обсяг виключних повноважень та конституційно визначених функцій, які здійснює орган влади. Компетенція парламенту може мати абсолютний або відносний характер. Абсолютна компетенція має місце, коли в законодавчому порядку точно визначено перелік питань, відносно яких парламент може приймати закони. У державах з федеративним устроєм компетенція національного парламенту іноді обмежується з боку суб'єктів федерації [2, с. 44–47].

Таким чином, обсяг повноважень може служити класифікації *парламентів*. Залежно від повноважень розрізняють три види парламентів [9, с. 201]:

- з необмеженими повноваженнями;
- з обмеженими повноваженнями;
- консультативні.

Парламенти з необмеженими повноваженнями можуть приймати рішення з будь-яких питань. Вони існують у більшості країн англосаксонського права. Але в таких країнах, з існуючим жорстким поділом влади, є органи конституційного контролю, що володіють правом визначати закони неконституційними (США), королівська прерогатива (питання війни і миру у Великобританії). Тобто концепція верховенства парламенту піддається певним обмеженням. Необмежені повноваження мають парламенти в країнах соціалізму. У конституціях цих країн існує перелік питань, що відносяться до компетенції, а доповнення «та інші», значно розширює компетенцію вищого представницького органу. У демократичних країнах партія, що має більшість у парламенті, та її лідер утворюють кабінет міністрів, тому парламент теж має необмежені повноваження тому, що діє під керівництвом партії більшості.

Парламенти з *обмеженими* повноваженнями діють у рамках конституцій, в яких перелічуються питання, щодо яких парламент може видавати «вичерпні закони», тобто такі, які видаються з питань, що можуть регулюватися тільки

парламентом; «рамкові закони» – закони-рамки, що встановлюють основи правового регулювання, більш детальне регулювання згідно цих законів здійснює виконавча влада. Усі інші питання складають сферу так званої регламентарної влади: щодо них видаються нормативні акти президента, уряду, міністрів, а парламент в цю сферу не повинний втручатися.

У більшості мусульманських країн парламент обирається, але його роль здебільшого обмежується тільки консультативними повноваженнями. Іноді вони приймають закони зі схвалення монарха, іноді взагалі не можуть видавати закони (в ОАЕ, наприклад, за існування призначуваних Національних зборів, акти, що мають силу закону, видає Рада емірів). У Саудівській Аравії подібні акти видає король (після обговорення в Консультативній раді – раді аш-шура), але вони не називаються законами, оскільки вважається, що всі найважливіші відносини, що є предметом законів, вже урегульовані у священних книгах – Корані і Суне.

Як видно, у деяких країнах парламент не є єдиним загальнодержавним законодавчим органом: закони можуть видавати й інші органи.

Законотворчість є основною функцією парламенту[1; 6; 7; 10].

Серед них основні закони – конституції, внесення змін до них, закони, що встановлюють загальні правила і визначають взаємини суб'єктів права в суспільстві.

Процедури реалізації права законодавчої ініціативи прямо пов'язані з внутрішньою будовою представницьких органів. У двопалатних парламентах, де палати рівноправні, законопроект може бути внесено в кожен з них. Такий самий порядок застосовується в парламентах Великобританії та Японії, палати яких не є рівними. У більшості країн з нерівноправними палатами законодавчий процес розпочинається в нижніх палатах.

У багатьох країнах наступною після внесення законопроекту стадією є перше читання. Зареєстрований у палаті законопроект може бути поставлений за чергою в порядок денний. Черговість залежить від ступеню суспільної важливості та міркувань голови палати. Наступною стадією законодавчого процесу можуть бути дебати в палаті щодо законопроекту (друге читання).

Однією зі стадій законотворчості є розгляд законопроекту в комісії (комітеті). За результатами роботи комісія готує доповідь, після цього законопроект надходить в палату. У країнах, де загальні дебати щодо законопроекту передують розгляду в комісії, після повернення його в палату, він детально розглядається (стадія доповіді). Після цього відбувається третє читання, у процесі якого законопроект ще раз обговорюється і приймається, як правило, без принципових змін.

Кінцевою стадією законодавчого процесу є офіційне опублікування закону. Воно звичайно здійснюється главою держави або від його імені. З процедурою опублікування законів пов'язане набуття ними чинності, іноді закони починають діяти одразу після підписання, або з терміну, що міститься в самому законі.

Основні фінансові повноваження парламенту полягають у прийнятті державного бюджету. Це може бути у вигляді єдиного закону про доходи і видатки в державі терміном на рік або у вигляді сукупності бюджетних (фінансових) законів. У більшості країн тільки парламент приймає рішення про державні позики, про позики в іноземних держав і міжнародних організацій, устанавлює податки.

Контрольні повноваження парламенту за діяльністю виконавчої влади й інших вищих органів держави носять політичний і юридичний характер, і завжди є інструментом одержання інформації. Існують такі форми контролю за діяльністю виконавчої влади, уряду, міністрів, підлеглих їм структур: питання до уряду, дебати, інтерпеляція, постановка питання про недовіру урядові, доповіді і звіти уряду і міністрів про свою діяльність, парламентські слухання, парламентські розслідування, діяльність парламентських комісарів, скликання спеціальних засідань парламенту, контроль за делегованим законодавством та інші [9, с. 203–207].

Для одержання інформації з метою привернення уваги суспільства застосовують такі форми парламентського контролю:

– питання до уряду, міністрів, інших вищих органів держави і посадових осіб (вносяться на пленарному засіданні парламенту (палати));

– дебати із заздалегідь визначених питань і загальної політики уряду. Їхню тему пропонує опозиція, але такі пропозиції можуть надходити і від уряду, що прагне забезпечити собі підтримку в суспільній думці. Можуть бути внесені за пропозицією визначеного числа депутатів. Дебати не переслідують мети винесення рішення з оцінкою діяльності уряду;

– парламентські слухання організуються з метою привернути увагу громадськості, державних органів до питань що мають велику значущість для суспільства. На слухання запрошуються представники виконавчої влади, відомі суспільні діячі, учені, експерти, інші особи. Будь-які зобов'язуючі рішення на слуханнях не приймаються.

До форм контролю, що мають політичний характер, відносять:

– інтерпеляцію – постановку важливого, суспільно значущого питання на пленарному засіданні, яке вимагає пояснення міністра (глави уряду), обговорення й ухвалення рішення шляхом голосування. Незадовільна оцінка відповіді, вираження недовіри, осудження дій можуть викликати відставку або, навпроти, уряд може, діючи через главу держави, розпустити парламент із призначенням дати нових виборів. Використовується в парламентарних республіках, монархіях і в деяких напівпрезидентських республіках;

– постановку питання про вотум недовіри або внесення резолюції осудження урядові. Практично неможливо у дуалістичній монархії і президентській республіці, де уряд формується главою держави на власний розсуд. У деяких країнах при вотумі недовіри навіть одному міністрові відповідальність може бути колективною; у відставку йде весь уряд (Данія);

– доповіді та звіти уряду і міністрів про свою діяльність на пленарних засіданнях палат. Дієвість цього заходу залежить від форми правління. У парламентарних республіках і монархіях, при незадовільній оцінці роботи виконавчої влади, питання про відставку уряду і міністрів не вирішується тому, що уряд спирається на парламентську більшість.

До контрольних функцій, що носять юридичний характер, відносять парламентські розслідування, діяльність парламентських комісарів та інших

органів при парламенті, скликання спеціальних засідань парламенту, контроль за делегованим законодавством.

Для організації парламентського розслідування парламент або його палати створюють спеціальні комісії, що мають доступ до всіх документів, включаючи секретні. Парламентські розслідування найсерйозніша форма роботи, що може закінчитися відставкою прем'єр-міністрів, а потім і судом. У США в 1974 р. вони призвели до першої в історії США відставки президента Р. Ніксона [5, с. 303].

Парламентські комісари й інші органи при парламенті не мають розпорядницьких повноважень, але роблять щорічні доповіді парламенту про стан законності, про недоліки в організації управління у відповідній сфері. Вони можуть звернутися в органи юстиції з вимогою порушити кримінальну справу, в деяких країнах можуть самі порушувати такі справи. Ці функції парламентських повноважень по контролю здійснюють рахункова палата, уповноважений з прав людини, комісари з контролю за законністю в збройних силах, з екології, з рівності мов та інші.

Скликання спеціальних засідань парламенту використовується для контролю за діями органів виконавчої влади в особливих ситуаціях, зокрема при введенні надзвичайного стану, використанні президентом виняткових повноважень.

Парламент здійснює також контроль за делегованим законодавством – актами виконавчої влади, що мають силу закону. Такі акти представляються в парламент, у ряді країн підлягають затвердженню їм у встановлений термін – у протилежному випадку вони втрачають силу.

Щодо зовнішньополітичної функції, то парламенти, як правило, не беруть участі в оперативному вирішенні проблем зовнішньої політики.

Найважливішими парламентськими повноваженнями судового характеру є повноваження, пов'язані з відповідальністю використання процедури імпічменту та подібних процедур, наприклад, винесення рішення про притягнення до суду міністрів та інших вищих посадових осіб (Франція, Польща). Парламентом вирішуються питання, що належить до основ правового положення групи осіб: він

повідомляє про амністію – припиняє покарання засуджених за визначеними статтями кримінального кодексу.

Повноваження по утворенню інших органів влади у парламентів різних країн різні [6]. Повноваження по утворенню вищих органів влади і призначенню вищих посадових осіб палати звичайно здійснюють окремо: у кожній з них своя компетенція. У США президент призначає міністрів, членів Верховного Суду за згодою верхньої палати; у Бразилії вищі судді, генеральний прокурор, голова Центрального банку призначаються президентом за згодою нижньої палати.

У деяких країнах (Німеччина, Японія) парламент обирає або призначає прем'єр-міністра (у двопалатному парламенті це робить нижня палата). У багатьох країнах парламент утворює весь склад уряду, голосує за програму уряду та висловлює йому довіру. Парламент (одна з палат) формує конституційний суд (або призначає частину його членів), верховний суд (або призначає його голову), призначає генерального прокурора, інших вищих посадових осіб.

Формування парламенту і його структура залежить від державного устрою, державного режиму, історичного досвіду [8; 10]. Взагалі під парламентом розуміють однопалатну представницьку установу або нижню палату двопалатного парламенту. У даний час у світі діють як двопалатні, так і однопалатні парламенти.

Сьогодні у більшості країн верхня палата не має скільки-небудь значних повноважень. Вони в неї істотно менші, ніж у нижньої палати. У Великобританії, наприклад, палата лордів нерідко протягом 5-6 років не висуває ніяких заперечень проти законопроектів, прийнятих палатою общин. У сучасних умовах верхня палата розглядається скоріше як орган, покликаний забезпечити всебічну зважену оцінку законопроекту.

У федеративних державах двопалатна побудова парламентів вважається чи не обов'язковою і пояснюється необхідністю представництва на загальнонаціональному рівні інтересів суб'єктів федерації. За прийнятою формулою, депутати нижніх палат парламенту представляють увесь виборчий корпус в цілому, а верхніх – тільки свій штат, провінцію тощо.



Формування палат має загальні риси й істотні відмінності [9, с. 189–191]. Нижні палати двопалатних парламентів, як і однопалатні парламенти в цілому, практично всюди формуються на основі прямих виборів, іноді частково непрямих. У деяких країнах резервуються місця для прихильників певних релігій і національностей, різних груп населення, представництва від органів влади й окремих територій (для жінок – у Бангладеші, прихильників індуїстських релігій – в Пакистані, ассирійців – в Ірані, в Єгипті половина місць резервується для депутатів – робітників і селян, у Данії фіксовано представництво від Фарерських островів (2), від Гренландії (2), у Китаї – від армії). Іноді в однопалатні парламенти президент може призначити невелике число осіб, що мають особливі заслуги перед батьківщиною (не більш 10 осіб у Єгипті). У деяких країнах значне число місць у парламенті посідають особи за посадою, наприклад, що знаходяться на службі у короля (Бутан, Бруней). Зарезервовані місця заміщуються шляхом непрямих виборів.

Чисельність парламентів та їхніх палат відбиває певні закономірності. Кількісний склад нижніх палат практично завжди є більшим, ніж верхніх. Чисельність нижніх палат певною мірою відповідає кількості населення тієї чи іншої країни. Найбільша чисельність однопалатного парламенту в Китаї (не може перевищувати 3000). Нижні палати парламентів: США – 435, Росії – 450, Польщі – 460, Японії – 512, Франції – 577, Італії – 630, Великобританії – 650, ФРН – 662 депутати. Верхні палати парламентів складають, наприклад, Японії – 252, Італії – 315, Франції – 319 депутатів.

Порядок формування верхніх палат має істотні відмінності. У низці країн застосовуються прямі вибори. Їх проводять не тільки на основі виборчого права з більш високим віковим цензом, а й з використанням інших виборчих систем. Свої особливості мають прямі вибори у верхні палати парламентів федеративних держав. Представництво в таких палатах враховує наявність суб'єктів федерації. Від регіонів обирається, призначається, делегується однакове число сенаторів, або представництво в ній залежить від числа жителів у суб'єктах федерації (сенат конгресу США обирається безпосередньо виборчим корпусом по два сенатори від

кожного штату, у Бразилії по три, Німеччині – від трьох до шести членів верхньої палати від кожної землі, в Індії – від 1 до 34 від штату, в Італії не менш семи від області). В унітарній державі число сенаторів також залежить від чисельності населення регіону (в Польщі – від двох до трьох сенаторів від воєводства). Шляхом непрямих виборів формується сенат у Франції, де виборчу колегію в кожному регіоні складають члени нижньої палати від цього регіону і радники різних муніципальних органів. В Іспанії, Бельгії частина сенаторів обирається безпосередньо громадянами, а частина обирається непрямыми виборами – представницькими органами автономій. Члени верхньої палати призначаються урядами земель (у Німеччині), частина главою держави (в Італії, в Індії), цілком главою держави (у Канаді, Йорданії, Таїланді). У Великобританії місця в палаті лордів займають у спадщину дворяни (пери), що мають титул не нижче барона, та особи, яким такий титул подарований королевою, єпископи та архієпископи, члени, обрані шотландськими й ірландськими лордами, апеляційні (судові) лорди.

Строк повноважень членів верхніх палат, як правило, більш тривалий, ніж нижніх. У конгресі США членів нижньої палати обирають на два роки, а верхньої – на шість. Нижня палата й однопалатний парламент переобираються цілком. До верхньої палати часто застосовується принцип ротації: сенатори обираються на більш тривалий термін і палата обновляється вроздріб (у США на 6 років з відновленням на 1/3 через два роки, у Франції на 9 років з відновленням на 1/3 через три роки). У багатьох країнах верхня палата обирається на той же термін, що і нижня (Італія, Польща та ін.).

Отже, обсяг конституційної компетенції парламентів залежить від форми правління, характеру політичного режиму, державного устрою країни, конституційних традицій, політичної культури та стану розвитку суспільства. Разом з тим, при різній компетенції парламентів, функції їх тією чи іншою мірою схожі.

Зіставлення парламентського досвіду демократичних країн, зокрема способу формування й основних напрямків діяльності парламенту, визначення його місця в системі органів державної влади, може бути корисним при

визначенні владних відносин у нашій країні та оптимальної організації діяльності парламенту. Важливим є те, щоб застосування досвіду здійснювалось після ретельного комплексного аналізу з урахуванням вітчизняного досвіду, стану розвитку суспільних та політичних відносин, політичної культури тощо.

#### Список використаних джерел

1. Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: [учебник] / А. С. Автономов, В. А. Сивицкий, А. И. Черкасов ; под ред. д. ю. н. А. С. Автономова. – М. : Юриспруденция, 2003. – 400 с.
2. Георгіца А., Конституційно-правові інститути зарубіжних країн / А. Георгіца. – Чернівці, 1994. – С. 44–47.
3. Журавський В. Український парламентаризм на сучасному етапі: історико-правовий аспект: [монографія] / В. Журавський. – К., 2001. – С. 52–59.
4. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер. – К. : Основи, 1996. – 420 с.
5. Політологія / за ред. О. І. Семківа. – Львів : Світ, 1994. – 592 с.
6. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія. Дослідження структур, мотивів і результатів : [пер. з 2-го англ. вид.] / Дж. Сарторі. – К. : АртЕк, 2001. – 224 с.
7. Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права / З. М. Черниловский. – М. : Юристъ, 2001. – 576 с.
8. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: [учебник] / В. Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 1997. – 1997. – 568 с.
9. Чиркин В. Е. Основы конституционного права: [учебное пособие] / В. Е. Чиркин. – М.: Манускрипт., 1996. – 272 с.
10. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн : [підручник] / В. М. Шаповал. – К. : АртЕк, 2002. – 264 с.

#### **Rosenko M.I. Parliaments of foreign countries: research of experience of forming and organization of activity.**

The variety of methods of forming and basic directions of activity of some parliaments of the world is considered, their classification is proved depending on a competence and defined the basic functions, the general lines of activity of parliaments in countries with the different political system are found.

**Key words:** parliament, authority, competence, political system, Upper and Lower Chamber of parliament, federation.

#### **Rosenko M.I. Парламенты зарубежных стран: исследование опыта формирования и организации деятельности.**

Рассмотрены способы формирования и основные направления деятельности некоторых парламентов мира, произведена их классификация в зависимости от компетенции и определены основные функции, общие черты деятельности парламентов в странах с различным государственным устройством.

**Ключевые слова:** парламент, полномочия, компетенция, государственное устройство, верхняя и нижняя палаты парламента, федерация.