



УДК: 328.1

Иманбердиев Досаали Чоюбекович,
доктор наук з державного управління,
доцент, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту, Національна академія державного управління при Президенті України, 03057, м. Київ, вул. Ежена Потье, 20, кімн. 215, тел.: (044) 484 68 50, e-mail: general@academy.gov.ua

Иманбердиев Досаалы Чоюбекович,
доктор наук по государственному управлению, доцент, профессор кафедры парламентаризма и политического менеджмента, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. Эжена Потье, 20, комн. 215, тел.: (044) 484 68 50, e-mail: general@academy.gov.ua

Imanberdiyev Dosaaly Choyubekovich,
Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of the parliamentary and political management, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, st. Eugène Pottier, 20, Apt. 215, tel.: (044) 455 69 66, e-mail: general@academy.gov.ua

КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПАРЛАМЕНТІВ У ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ

Анотація. У статті досліджено теоретичні та методологічні аспекти використання керівних принципів демократичних парламентів у діяльності українського парламентаризму. Проаналізовано функціонування керівних принципів демократичних парламентів, що дало змогу не лише виявити ряд проблем, а й розробити вичерпний перелік рекомендацій щодо їх вирішення. Це має сприяти підвищенню ролі українського парламенту як представницького органу державної влади.

Ключові слова: парламентаризм, керівних принципів демократичних парламентів, український парламент, пріоритети розвитку парламентаризму.

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПАРЛАМЕНТОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УКРАИНСКОГО ПАРЛАМЕНТА

Аннотация. В статье исследованы теоретические и методологические аспекты использования руководящих принципов демократических парламентов в деятельности украинского парламентаризма. Проведенный анализ функционирования руководящих принципов демократических парламентов позволил не только выявить ряд проблем, но и разработать исчерпывающий перечень рекомендаций по их решению. Это должно способствовать повышению роли украинского парламента как представительного органа государственной власти.

Ключевые слова: парламентаризм, руководящих принципов демократических парламентов, украинский парламент, приоритеты развития парламентаризма.

GUIDELINES OF THE DEMOCRATIC PARLIAMENTS IN THE ACTIVITIES OF UKRAINIAN PARLIAMENT

Abstract. In this paper the theoretical and methodological aspects of the using of guidelines of democratic parliaments in the activities of Ukrainian parliamentarism are investigated. The conducted analysis of the functioning of democratic parliaments guidelines allowed not only to identify a number of problems, but also to develop a comprehensive list of recommendations to address them. This should enhance the role of the Ukrainian parliament as a representative body of the government.

Keywords: parliamentarism, guidelines for democratic parliaments Ukrainian parliament, parliamentary development priorities.

Постановка проблеми. Сучасний Європейський Союз — це результат наполегливої діяльності і порозуміння не лише європейських народів, а й окремих інтелектуалів і політичних діячів, які зуміли знайти оптимальний баланс між національним і наднаціональним вимірами [1, 2, 3].

Катастрофічні наслідки Другої світової війни стали потужним стимулом усвідомлення потреби створення сприятливих умов для економічної співпраці європейських держав. Нині високий рівень життя у країнах-членах створює приваблю-

ючий міжнародний образ ЄС, зумовлюючи гостру дискусію щодо меж його розширення, моделей європейської інтеграції [4, 5].

Європейські економічні переваги ґрунтуються на політичній відповідальності, заснованій на дотриманні норм закону. Ці аспекти тісно взаємопов'язані, і послаблення одного з них неминуче відобразиться на інших [6].

Україна обрала стратегічним напрямом розвитку інтеграцію в європейський економічний і політико-правовий простір. Задекларований на державному рівні курс на вступ

України до ЄС, важливість вироблення нашою країною концепції входу до європейської спільноти, пошуку свого місця в європейському еволюційному процесі зумовлюють потребу всебічного і глибокого вивчення особливостей внутрішнього устрою і функціонування ЄС, врахування інтеграційного досвіду його нових держав-членів.

Нові перспективи поглиблення співпраці між Україною та ЄС з'явилися у результаті підписання Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з другого, складовою якої має стати угода про зону вільної торгівлі, переговори щодо вступу в ЄС [7].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Різні аспекти проблем формування парламентаризму в Україні та світі вивчають: В. Журавський, А. Заєць, В. Кампо, М. Козюбра, О. Ющик, В. Борденюк, Г. Журавльова, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та ін.

Метою статті є системний аналіз керівних принципів демократичних парламентів у діяльності українського парламенту.

Виклад основного матеріалу. У статті розглянуто європейські керівні принципи демократичних парламентів у діяльності українського парламенту. Найважливішим демократичним стандартом і керівним принципом не тільки в європейських країнах, а й у всьому світі є демократичний принцип справжніх і прозорих виборів до представницьких органів влади (парламент та ін.).

Парламентські вибори в Україні мають відповідати міжнародним стандартам для вільних і справедливих виборів. Вибори мають бути як регулярними, так і періодичними. Виборчі стандарти як на міжнародному, так і національному рівнях були визначені і схвалені урядами країн, міжурядовими та міжнародними організаціями, включаючи Організацію Об'єднаних Націй, Організацію американських держав, Економічне співтовариство західноафриканських держав, Міжпарламентський союз та ін.

Прямі, всенародні вибори депутатів ВР, як законодавця, є одним з основних принципів представницької демократії в Україні, а також служить основою легітимності законодавчої гілки влади [8]. У той час як члени верхньої палати (в деяких країнах, наприклад, у Білорусі) можуть бути призначені або відібрані (наприклад, Президентом країни), можна вважати, що парламентарії цієї палати мають меншою мірою законодавчі функції. Тільки всенародно обрана палата представників, яка представляє весь народ країни, має право видавати закони від його імені. Цей базовий керівний демократичний принцип закріплений у ЄС, у "Варшавській декларації до товариства демократій" (прийнятій у Варшаві 27.06.2000 р.), де понад 100 країн підписали: "Основою влади уряду буде воля людей, що виражається за допомогою здійснення громадянами права і громадянських обов'язків вибирати своїх представників за допомогою періодичних, вільних і справедливих виборів із загальним і рівним виборчим правом"

[9]. Справді, прямі вибори депутатів парламентів мають важливе значення для представницької демократії, що означає широке визнання не тільки принципу управління державою і суспільством, а й закріплення фундаментального принципу права громадян. Це чітко представлено в Хартії основних прав Європейського Союзу [10].

Воля людей у формуванні парламенту виражається за допомогою здійснення громадянами своїх прав через вибори: голосуванням за списком політичних партій у пропорційній системі і вибором представників у мажоритарній системі. Політичні партії є обов'язковим інструментом здійснення представницької демократії, за допомогою якого громадяни беруть участь в управлінні державою. Більше того, політичні партії відіграють важливу роль у формуванні електорату, часто виступають у якості “сполучної ланки” між виконавчою і законодавчою гілками влади і можуть ефективно сприяти визначенню програми дій парламенту в рамках конкретної системи управління.

Спираючись на сферу діяльності парламентів, можна вибудувати систему парламентських процедур та керівних принципів.

М. Дюверже до повноважень парламенту відносить законодавчі, фінансові, зовнішньополітичні, виконавчі, адміністративні (призначення окремих членів виконавчих органів, контроль над органами виконавчої влади, введення надзвичайного стану, рішення по управлінню державним майном тощо), судові (призначення на деякі суддівські посади,

пом'якшення покарань та ін.) повноваження щодо прийняття та перегляду конституції [11].

Для порівняння можна запропонувати систему повноважень парламенту, запропоновану англійським дослідником Д. Кумбсом, який виокремлює п'ять груп таких повноважень: вплив на уряд (вотум недовіри, міністерська відповідальність, імпічмент та ін.); видання законів; затвердження бюджету; контроль за адміністрацією (депутатський запит, спеціальні комісії з розслідування діяльності тих чи інших органів тощо); організація роботи самого парламенту [12]. Дослідники німецького парламенту Ю. П. Урьяс, Г. Кляйн і В. Цеє вказують на ряд функцій німецького парламенту: представництво нації; політична воля; законодавство; формування уряду та контроль за його діяльністю [13]. Центральне місце парламенту, на їхню думку, полягає у формуванні державної волі. Вони пояснюють це фактором постійного змагання парламенту та інших вищих органів федерації за престиж і вплив у суспільстві [14].

Таким чином, якщо використовувати підставу повноважень парламенту з питань діяльності, виходячи з того, що для кожного з повноважень потрібні власні парламентські процедури, представляється можливим виділяти дві групи парламентських процедур. Перша група включає в себе процедури щодо здійснення повноважень парламенту як представницького і законодавчого органу:

- яка використовується при представництві нації;
- яка використовується при політичному волевиявленні;

- яка використовується при законотворчості;
- яка використовується під час вирішення питань, що стосуються формування інших органів держави;
- яка використовується при розв'язанні контрольних функцій;
- яка використовується під час вирішення питань, що стосуються суспільно-економічного устрою і фінансів;
- яка використовується під час вирішення питань, що стосуються правового статусу громадян, їх організацій та об'єднань;
- яка використовується під час вирішення питань, що стосуються безпеки і оборони держави;
- яка використовується під час вирішення питань, що стосуються зовнішніх зносин.

Друга група менш чисельна, але вельми важлива, оскільки саме з використанням цих процедур парламент здійснює всі свої повноваження:

- яка використовується під час вирішення питань, що стосуються формування власної організації і діяльності.

Законодавчі функції, у свою чергу, можуть бути поділені за різними підставами. Цими ж підставами можна скористатися для класифікації парламентських процедур щодо здійснення парламентських повноважень. Для України за допомогою згаданої класифікації можна вирізнити такі парламентські процедури по прийняттю: поправок до Конституції; конституційних законів, законів і актів.

Один з варіантів класифікації законодавчих повноважень парламенту — повноваження на різних стадіях законодавчого процесу:

- парламентські процедури на стадії ініціювання;
- парламентські процедури на стадії попереднього розгляду;
- парламентські процедури на стадії прийняття;
- парламентські процедури на стадії узгодження законопроєкту;
- парламентські процедури на стадії узгодження (подолання вето Президента) законопроєкту.

Стосовно класифікації парламентських процедур можна виокремити два види повноваження парламенту:

- конституційні повноваження (первинних, тобто закріплених у Конституції); законодавчі повноваження; регламентні повноваження парламентських процедур в Україні: засідання ВР, діяльність комітетів і комісій, парламентських слухань, голови палат, законодавчий процес);
- повноваження, закріплені в законодавстві і регламенті (депутатські питання і парламентські запити, круглі столи, діяльність спеціальних органів).

З урахуванням напрямів діяльності функції парламенту поділяють на дві групи: внутрішньодержавні та зовнішньодержавні. При виконанні і тих, і інших функцій може здійснюватися законодавча, фінансова, контрольна, церемоніальна діяльність, діяльність з формування дер-

жавних органів і діяльність з прийняття одноразових ненормативних актів [15].

Крім того, за двопалатної системи парламентські процедури можуть бути різними за обсягом між палатами парламентів навіть при здійсненні своїх загальних функцій; можливі додаткові функції палат парламентів, що, безумовно, тягне за собою нові, характерні тільки для однієї палати процедури. Так, наприклад, Дж. Медісон і А. Гамільтон пояснювали завдання другої палати необхідністю сенату відшкодувати недолік, пов'язаний з недостатнім знайомством обраних депутатів із завданнями і принципами законодавства [16]. Схвалював досвід американського парламентаризму також А. Токвіль, який показав, що привілей сенаторів бути обраними на багаторічний період продиктована тим, щоб зберегти в середовищі законодавців ядро, що складається з досвідчених у справах людей. На його думку, такий захід є найпершою необхідністю для суспільства [17].

У федеративних державах (Німеччина, Росія, США, Швейцарія та ін.), наприклад, крім інших функцій, особлива роль належить функції стримування нижньої палати [18], що так само тягне за собою закріплення особливих парламентських процедур, характерних тільки для цієї палати.

Таким чином, щодо парламентських процедур в Україні можна вирізнити парламентські процедури, характерні тільки для однієї палати при здійсненні властивих тільки їй повноважень. Для ВР характерні процедури роботи з виборцями, взаємо-

дії з політичними партіями та виборчими блоками, від яких були обрані депутати. Нормативне регулювання правового статусу ВР включає в себе закони і підзаконні акти.

Цей підрозділ є оглядом керівних принципів демократичних парламентів, пов'язаних з розробкою і прийняттям законодавчих актів, що регламентують діяльність парламентів у демократичних суспільствах. Насамперед необхідно згадати, що рівень розвитку демократії в окремо взятій країні залежить від законодавчих органів цієї країни (парламентів), які представляють громадян цього суспільства, і контролює виконавчу владу країни; незалежні судові органи, які забезпечують охорону законності; політичних партій, які є відкритими і підзвітними; і виборів, у яких виборці могли б вільно обирати своїх представників у представницьку владу. З іншого боку, демократія вимагає, щоб ті, кого вільно було обрано, мають право ефективно виконувати свої конституційні обов'язки. Існує зростаюче визнання того, що вибори не можуть бути значущими, якщо національний законодавчий орган, який виникає внаслідок вибору громадян, не функціонує демократично або не має повноважень, щоб ефективно працювати. У той час як вибори створюють основу для народовладдя, вони ще не гарантують, що громадяни ефективно представлені. Якщо політики, депутати не в змозі створити національний законодавчий орган з далекосяжними повноваженнями, люди незабаром опиняться в державному устрої, де на їхні голоси не розраховують (або вони не враховуються належним чи-

ном), і їхні голоси не будуть почуті. Законодавчі органи, які не виконують свої представницькі та наглядові функції, розводять громадський цинізм, що в кінцевому підсумку підриває народну підтримку самої демократичної системи.

Ми в цій роботі зробимо спробу в рамках європейського міжнародного досвіду парламентаризму і стандартних процедур функціонування демократичних парламентів визначити відповідні їм керівні принципи для парламенту України. Звичайно, немає ніякої міжнародної або європейської формули створення стандартів для функціонування демократичного парламенту. Водночас, щоб вважатися демократичним парламентом, парламент має постійно дотримуватися стандартів з усього спектру законодавчого життя, зокрема, з організації, процедур, функцій і цінностей законодавчого органу та ін. Різні країни по-різному розвивають свої парламенти та законодавчу практику, і не існує єдиної інституційної форми (моделі), яку можна було б впровадити. Справжнім визначенням роботи законодавчого органу є те, наскільки він добре проводить державну політику і реалізує державну владу від імені свого народу, який вони представляють. Під законодавчим органом нами розуміються всі національні законодавчі органи, серед яких парламент, сенат, конгрес, національні збори або асамблея, рада федерації тощо. Також необхідне вивчення додаткових стандартів, які стають нормою в деяких законодавчих органах у ряді нових демократій. До них належить право законодавчого органу рати-

фікувати договори, торгові угоди і кредити, обумовлені виконавчою владою.

Принципи демократії проявляються в реалізації повноважень законодавчих, судових і виконавчих органів. Кожна гілка влади реалізує свої повноваження через власні процедури. Що стосується законодавчої влади, то вона має свою особливість. Це властивість парламенту, що дозволяє йому створювати інститути, вносити поправки у свої ж процедури. Цей інструмент, можливість змінювати власні процедурні правила є показником автономності та незалежного існування парламенту. Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) визначила цей інструмент як “ключовий стандарт” демократичного врядування [OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. OSCE Dimension Seminar on Democratic Institutions and Democratic Governance, Warsaw. 12–14 May, 2004.]. Таке виняткове право парламенту і депутатів самостійно встановлювати і змінювати власні процедури властиві у більшості законодавчих органів різних країн. Відмінності у процедурах внесення поправок по країнах — це голосування. В Італії, наприклад, законодавчий орган може вносити зміни у правила процедури з абсолютною більшістю голосів, в той час як у законодавчих органах Австрії необхідна більшість у дві третини голосів (Constitution of Commonwealth of Australia, Art. 50.) У більшості інших країн, однак, потрібна лише проста більшість. Ця процедурна автономія також явно передбачена в конституціях таких країн, як Німеччина

(Constitution of the Federal Republic of Germany, Art. 40(1)), Нідерланди (Constitution of the Kingdom of the Netherlands, Art. 72), Іспанія (Constitution of the Kingdom of Spain, Art. 72(1)). У Франції Конституційна рада затверджує процедурні правила після того, як вони проголосували за зміни обох палат Національної асамблеї (Assemblée Nationale) Constitution of the French Fifth Republic, Title VII, Art. 63.

Важливим керівним принципом є право приватних осіб на об'єднання. Право приватних осіб на об'єднання і створення політичних партій має бути максимально захищеним від втручання. Хоча й існують обмеження на свободу об'єднання, вони мають тлумачитися дуже вузько, і тільки безумовні причини можуть виправдати введення подібних заходів стосовно свободи об'єднання в організації. Обмеження в цій сфері мають бути визначені законодавчо, мають бути необхідними в демократичному суспільстві і пропорційними. Необхідно, щоб вступ до політичної партії мав добровільний характер, і жодну особу не слід примушувати до вступу в будь-яку організацію або до членства в ній. Інший принцип — це обов'язок держави захищати право приватних осіб на свободу об'єднання. Держава зобов'язана забезпечити відповідне законодавство, яке вводить в дію необхідні механізми і процедури, що дають змогу приватним особам на практиці вільно здійснювати своє право на свободу об'єднання та створення політичних партій спільно з іншими особами. Більше того, на державу лягає відповідальність за прийняття законо-

давства, що забороняє втручання у здійснення права з боку недержавних суб'єктів. Також і сама держава має утримуватися від подібного втручання. У разі порушення права на свободу об'єднання держава несе відповідальність за відшкодування шкоди відповідно до встановленого порядку і має забезпечити припинення цього порушення. Як зазначалося вище, обмеження на свободу об'єднання можуть вводитися тільки в тому випадку, якщо вони передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві.

Наступний принцип — законність і своєчасність прийняття рішення. Закон має точно визначати повноваження контролюючих органів та межі цих повноважень. Також необхідно законодавчо забезпечити неупереджене і об'єктивне застосування цими органами законів про вибори та партії. Ще одним компонентом правильного управління у цій сфері є своєчасність прийняття рішень. Рішення, які зачіпають права політичних партій, мають прийматися в невідкладному порядку, особливо в тих випадках, коли вони пов'язані з такими критичними за термінами процесами, як вибори. Будь-які обмеження, що накладаються на право приватних осіб вільно об'єднуватися в організації і висловлювати свою думку, повинні мати формальною підставою конституцію держави або законодавчі акти, прийняті парламентом. Такого роду обмеження не повинні бути результатом упередженої і односторонньої політичної діяльності — навпаки, вони мають переслідувати законну мету, досягнення якої необхідне в демократич-

ному суспільстві. У зв'язку з цим часте внесення змін до законодавства про політичні партії може розглядатися скоріше як результат політичної метушні, а не бажання задовольнити нагальну суспільну потребу. Крім цього, конституція держави і правові акти, прийняті парламентом, мають дотримуватися права на об'єднання в тому вигляді, в якому воно викладено у відповідних міжнародних і регіональних правових інструментах. Законодавство має ясно і точно вказувати політичним партіям, яка діяльність розглядається як незаконна і які санкції можуть бути використані проти них у разі порушень. Закони в парламенті мають прийматися відкрито, після проведення відповідного обговорення, і мають бути представлені на розгляд широкої громадськості, з тим щоб забезпечити поінформованість громадян і політичних партій про свої права та їх обмеження.

Принцип — політичного плюралізму. Однією з цілей законодавчого органу має бути створення сприятливих умов для політичного плюралізму. Здатність громадян сприймати різні політичні погляди визнана найважливішою ознакою сильного демократичного суспільства. Як вказується в пункті 3 Копенгагенського документа ЄС, плюралізм необхідний для забезпечення громадянам реального вибору з політичних об'єднань і кандидатів. Цей принцип має особливу вагу, коли йдеться про фінансування політичної діяльності та доступ до ЗМІ під час виборчих кампаній. Оскільки партії отримують переваги, яких немає в інших громадських об'єднань,

доречно зобов'язати їх взяти на себе певні обов'язки з огляду на отриманий правовий статус. Це може бути вимога про надання звітів про їхню діяльність або вимога прозорості фінансових угод. У законодавстві має бути прописаний докладний опис прав і обов'язків, що впливають з отримання юридичного статусу політичної партії.

Міжнародна законодавча база для захисту прав політичних партій заснована насамперед на правах на свободу об'єднання та свободу вираження поглядів, а також на право на свободу мирних зібрань. Ці три принципи були закріплені у Загальній декларації прав людини (1948) і згодом стали юридично обов'язковими положеннями ряду міжнародних і національних інструментів у сфері прав людини. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод, які проголошують роль і значення політичних партій, були визначені вже давно, конкретні правові положення, що регулюють діяльність партій, являють собою відносно недавнє явище. Незважаючи на те, що багато держав з партійною системою правління зараз лише згадують про роль політичних партій у своїх конституціях або в інших законах, перші приклади законодавства з'явилися тільки в 1940 рр. Навіть сьогодні, після значних змін в цій галузі, відмінності у правових традиціях і конституційному ладі держав призводять до того, що ступінь регулювання діяльності партій у різних країнах є неоднаковою. Різні шляхи

історичного розвитку і унікальний культурний контекст кожної країни роблять неможливою розробку універсального і єдиного для всіх зводу положень про регулювання діяльності політичних партій. Проте, використовуючи рішення Європейського суду з прав людини, загальні принципи прав людини і зобов'язання ОБСЄ, можна визначити загальні принципи регулювання діяльності політичних партій в багатопартійній демократії, застосовні до будь-якої правової системи.

З огляду на засадничу роль політичних партій у демократичних суспільствах на підставі документів Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (БДПЛ) та Європейську комісію за демократію через право (Венеціанська комісія) Ради Європи досвід, знання і приклади успішної практики держав ЄС у сфері регулювання діяльності політичних партій можуть бути європейськими стандартами і керівними принципами для України у сфері забезпечення правильного створення, розвитку і функціонування політичних партій.

Парламент України має регулярно проводити засідання, з інтервалами, достатніми для виконання своїх обов'язків. У представницькій демократії навантаження депутата обов'язково буде важким: це робота в політичній партії, з коаліцією або з округом, з органами виконавчої влади, розгляд і підготовка законопроектів. Це означає, що депутату необхідний час для виконання цих завдань. Парламент (законодавчі збори) має відрегулювати час, достатній для кожного депутата, за-

безпечуючи при цьому роботу сесії так, щоб надмірно не затягувався законодавчий процес, з урахуванням часу скликання самого парламенту. Кожному скликанню парламенту відповідає свій "час життя", на який обирається законодавчий орган. Коли в парламенті тимчасовий параметр функціонує добре, тоді законодавчий орган приділяє стільки часу, скільки необхідно для ефективного виконання своїх обов'язків. Однак якщо парламент не володіє тайм-менеджментом, це може призвести до непродуктивної законотворчості. В європейських реаліях, в ідеалі, щоб стимулювати швидку законотворчість і забезпечити час для роботи депутатів у комісіях і в округах (з виборцями), парламент повинен засідати на сесіях від 100 до 200 днів на рік. У той час як в авторитарних і "неактивних" парламентах сесії тривають менш ніж 50 днів на рік.

У регламенті ВРУ положення для скликання спеціальної сесії законодавчого органу мають бути чітко визначені. Якщо будь-яка подія відбудеться тоді, коли законодавчий орган не засідає, що заслуговує пильної уваги з представниками громадян, спеціальна сесія парламенту може бути скликана. І законодавча, і виконавча влада може одночасно користуватися правом скликати таку сесію. Це не суперечить принципам представницької демократії, де існують спеціальні положення для виконавчої влади або для Президента країни скликати спеціальну сесію, оскільки принцип законодавчої незалежності залишається незмінним після того, як парламент був скликаний.

Крім того, виконавча влада відповідальна, щоб реагувати на раптові події, беручи до уваги більш широкий діапазон технічних і людських ресурсів, якими вона користується як виконавець державної політики. Отже, положення про виконавчу владу скликати спеціальну сесію парламенту має бути чітко визначено. Дійсно, в більшості країн, де існує такий стан для скликання спеціальних сесій, глава держави або уряд часто скликають таку сесію. У Великобританії, наприклад, доповідач у парламенті може повідомити про більш раннє засідання, якщо міністр уряду стверджує, що таку сесію необхідно скликати у громадських інтересах.

Одним з керівних принципів може бути внесення поправки у пропонування порядку денний для обговорення у пленарному засіданні парламенту. Для поділу повноважень виконавчої, судової та законодавчої гілок влади, щоб вони були ефективними, кожна гілка влади повинна володіти значним ступенем автономії щодо законодавчого процесу. Цей суверенітет гілки влади має принципове значення в упорядкуванні законодавчого процесу і особливо важливе значення у встановленні і внесенні змін до порядку денного для обговорення на сесії. Зміни в порядку денному законодавчого органу встановлюються органами виконавчої влади в багатьох країнах, де-факто, якщо не де-юре. Ця практика не вважається повністю недемократичною, так як розуміють, що виконавча влада є ключовою частиною законодавчого процесу. Проте виконавча влада не повинна дикту-

вати правила законодавчим органам і її роль у зміні порядку денного повинна бути врівноважена правом законодавчого органу щодо внесення змін до пропонованого порядку денного. Отже, законодавчий орган багатьох країн має право вносити зміни у власний порядок денний незалежно від інших гілок влади (виходило воно від виконавчої влади або від іншої). Практика підготовки пропонованого порядку денного надзвичайно різноманітна в усьому світі. У більшості країн порядок денний встановлюється спікером парламенту і членами колегіального органу, який, як правило, перебуває під головуванням спікера і керівників фракцій і партійних груп. Цей колегіальний орган іноді називають бюро, як в Естонії та Бельгії, або президії, як у Норвегії і в Україні. Порядок денний може бути змінений, якщо пропозиція про зміну підтримана певною частиною законодавців. Така ситуація в Бельгії, наприклад, де 13 членів парламенту можуть запропонувати провести голосування по внесенню поправок до порядку денного. У деяких інших країнах формується спеціальний комітет під контролем спікера, який визначає порядок денний.

Важливим наслідком керівних принципів демократичних парламентів може бути процес створення чітких процедур структурування дискусії на сесії і визначення порядку черговості виступів, внесеного депутатами. Відповідно до принципу автономії законодавчої гілки влади парламент повинен мати повний контроль над структуруванням своїх дискусій. Ця прерогатива

парламенту має бути чітко сформульована і пояснена у правилах процедури, у регламенті, яке завжди залишається у сфері компетенції парламенту. Це право, як більшості, так і меншості в парламенті, дає можливість депутатам висловити свою думку з усіх питань перед законодавчим органом. У деяких країнах список виступаючих може бути складений заздалегідь, наприклад, у Франції та Німеччині, а також у разі організованих спеціальних слухань в Італії і Росії. Головуючий повинен керуватися правилами процедури при визначенні практичних деталей дискусії, розраховуючи час для кожного виступу. Це діє в Угорщині та Іспанії. Цікаво, що в Індії головуючий повинен гарантувати, що час для промови ділиться серед політичних груп пропорційно їх місць у парламенті.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Також важливою демократичною процедурою для парламенту є надання реальної можливості публічного обговорення законопроектів перед голосуванням. Всі громадяни в демократичних країнах мають право висловлювати свою думку і впливати на створення законів. Парламент повинен надати адекватну можливість депутатам для обговорення законопроектів, інформацію та можливості для обговорення мають бути передбачені заздалегідь до голосування. Можливості громадян для участі у громадських дискусіях у ході законодавчого процесу мають бути чітко визначені і дотримані. Законодавці зазвичай мають кілька відрізків часу, коли закони можуть бути публічно обговорені,

наприклад, один, два в Данії, Франції та Фінляндії або три у Великобританії і Україні. Це відомо нам як “читання” законів у парламенті. Це процес систематичного повторного розгляду і уточнення статей, що дає можливість внести поправки до закону в ході ретельного читання. Французькі закони мають два читання. Перше читання, як правило, складається із загальних дебатів по принципах законопроекту, а друге складається з детального вивчення положень і поправок, запропонованих комітетом.

У перспективі подальших розвідок передбачається здійснити сучасні принципи формування демократичних парламентів, визначення пріоритетів розвитку парламентаризму.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Баштанник В. В.* Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів: монографія / В. В. Баштанник; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. — Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2010. — 390 с.
2. *Бенуа-Ромер Флоренц.* Право Ради Європи. Прямуючи до загальноєвропейського правового простору / Флоренц Бенуа-Ромер, Гайнріх Клебес; пер. з англ. О. Андрійчука. — К.: К. І. С., 2007. — 228 с.
3. *Парламентський вимір європейської інтеграції: зб. матеріалів* / Кол. авт.: Т. О. Бурячок, І. В. Запатріна, В. О. Кравченко та ін.; Під ред. С. Г. Плачкової. — К.: Нора-прінт, 2005. — 100 с.

4. *Посельський В.* Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції [Текст] / В. Посельський. — К.: Смолоскип, 2002. — 168 с.
5. *Гнидюк Н. А.* Розширення Європейського Союзу та досвід реформ країн ЦСЄ у контексті приєднання до ЄС: навч. посіб. / Н. А. Гнидюк, С. В. Федонюк; за заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого [та ін.]; М-во освіти і науки України, Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, Ун-т Лондон Метрополітан (Великобританія). — К.: Міленіум, 2009. — 353 с.
6. *Європейські* принципи державного управління: монографія / Центр дослідж. адм. реформи; Пер. з англ. О. Ю. Куленкова. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 52 с.
7. *Угода* про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами — з другого [Електроний ресурс]: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_0118
8. *Конституція* України [Електроний ресурс]: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
9. *Community of Democracies. Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies. Art. 12.*, See also, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/CompilationDemocracy/Pages/CommunityDemocracies.aspx>
10. *European Union* [hereinafter, “EU”]. Charter of Fundamental Rights of the European Union, Art. 39.
11. *Сероус А. В.* Парламентские процедуры и функции парламента: вопросы взаимообусловленности / А. В. Сероус. — Челябинск: Право. Вып. 35. — 2013. — № 5 (296). — С 26–31.
12. *Ковачев Д. А.* Парламентская процедура: понятие, виды, регламентация (на опыте зарубежных государств) // Вестник межпарламентской ассамблеи № 4. — СПб., 1994. — С. 192.
13. *Урьяс Ю. П.* Механизм государственной власти ФРГ / Ю. П. Урьяс. — М., 1988. — С. 63.
14. *Кляйн Г., Цее В.* Бундестаг / Г. Кляйн, В. Цее // Государственное право Германии. — Т. 1. — М., 1994. — С. 155.
15. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. — Тома 1–2: учебник // Отв. ред. проф. Б. А. Страшун. — М., 1999. — С. 447.
16. *Федералист.* Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. — М.: Знание, 1994. — 246 с.
17. *Токвиль Алексис де.* Демократия в Америке / Алексис Токвиль де. — М., 1994. — С. 82.
18. *Уэйд Е., Филлипс Г.* Конституционное право / Е. Уэйд, Г. Филлипс. — М., 1950. — С. 130.
19. <http://www.osce.org/odihr>
20. <http://www.venice.coe.int/site/main>