

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.537

І. В. Звоздецька

юрисконсульт

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ПРОЦЕДУР

У статті досліджено поняття і зміст парламентських процедур. З'ясовано, що парламентські процедури трактують як порядок діяльності легіслатури та її структурних підрозділів, спрямований на реалізацію нормативно визначених завдань і функцій. Підсумовано, що процес ефективного виконання легіслатурою конституційно визначених повноважень сприятиме подоланню негативної тенденції зменшення ролі цього інституту в державному механізмі.

Ключові слова: парламент, парламентські процедури, компетенція, функціонування, організаційно-правова форма.

Формування правової держави в реаліях посткомуністичної епохи є реальним вираженням поступу до нових рубежів політичного, соціального й духовного життя. Створення відкритого й демократичного громадянського суспільства, яке опанувало уроки свого тоталітарного минулого, є відправним моментом еволюції суспільства правового та відповідального. Лише таке середовище може створити умови для повного самовираження, самоствердження особистості, захисту її прав і свобод усіма елементами державного апарату [20, с. 5–6], насамперед, законодавчою інституцією. Актуальність вивчення механізму діяльності Верховної Ради України зумовлена потребою сформувати парламент нової генерації, здатний прозоро і якісно створити систему права формату, заснованого на ідеях світового конституціоналізму.

У ході дослідження використано праці таких авторів, як: В. С. Журавський, Г. В. Задорожня, Є. О. Ігнатов, В. П. Колісник, В. В. Лазарев, І. Є. Словська, А. Н. Соколов, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, Ю. О. Фрицький, В. В. Цветков, Н. К. Шаптала, Ю. С. Шемшученко та ін.

Розробка концепції сучасної правової держави повинна відбуватися з урахуванням цивілізаційних надбань вітчизняного й зарубіжного державотворення у сфері парламентських процедур. Формування парламенту як нової ланки державної влади за періоду незалежності України слід корегувати на основі наукових праць конституціоналістів, присвячених правовій природі представницького органу. Поєднання теорії і практики дасть змогу виявити прогалини в правовому регулюванні з метою їх усунення. Проте практичні аспекти можна реалізувати, розуміючи зміст об'єкта новацій.

Мета статті – з'ясувати поняття та зміст парламентських процедур.

У науковій літературі парламентські процедури трактують як порядок діяльності, організаційні форми функціонування легіслатури та її структурних підрозділів, спрямовані на реалізацію нормативно визначених завдань і функцій [21, с. 308; 12, с. 402; 1, с. 326]. Вчені додають, що організаційні форми не є довільними, оскільки зумовлені такими об'єктивними факторами: змістом роботи державної інституції; поєднанням усіх конституційних функцій; соціально природою й демократизмом представницької системи; її структурою; порядком утворення органів (вибори, призначення на посаду); порядком діяльності (колегіальність чи єдиноначальність); місцем відповідного органу в системі державного апарату.

Організаційні форми тісно взаємопов'язані з функціями, завданнями, компетенцією досліджуваної інституції. Завдання й функції відображають матеріальний зміст діяльності, а організаційні форми є засобом їх реалізації. Тобто форми діяльності – це здійснення в певних організаційних межах, регламентованих законодавством або вироблених практикою державного будівництва, дій народних депутатів, працівників апарату, громадськості, за допомогою яких реалізуються завдання й функції представницького органу, зумовлені змістом його компетенції [19, с. 54–55].

Зазначимо, що більшість науковців виділяють не "організаційні форми", а "організаційно-правові форми" функціонування [27, с. 415; 22, с. 302; 4, с. 316; 10, с. 270; 28, с. 603; 29, с. 603; 24, с. 437; 17, 106; 5, с. 129]. Навіть ті з них, які обирають перший варіант, вказують, що діяльність відбувається на правовій основі, у формах, установлених законодавством, і фактично організаційні форми виступають

як правові [26, с. 329; 13, с. 386]. Деякі автори говорять про ці поняття як ідентичні, прямо зазначаючи про такий доктринальний підхід у своїх працях [9, с. 347; 16, с. 135; 11, с. 329]. Вони наголошують, що форми діяльності парламенту є сукупністю способів і заходів, за допомогою яких суб'єкти Верховної Ради України реалізують парламентську діяльність. Причому способи здійснення матимуть, як правило, правовий характер, тоді як заходи – це форми виключно організаційного характеру [11, с. 329].

У працях окремих авторів можна зустріти позначення парламентської діяльності через вживання термінів “порядок діяльності”, “практика роботи”, “система дій”, так “процес” [25, с. 350, 353, 358]. Очевидно, що всі ці дефініції є однопорядковими. На підтвердження таких висновків наводимо тлумачення процесу з енциклопедичних джерел як послідовної зміни явищ, стану в розвитку; сукупності послідовних дій з метою досягнення певного результату; порядку розгляду питання [18, с. 1087].

Наукові джерела, які обґрунтовують саме “організаційні форми”, містять їх класифікацію. Вони наголошують, що згідно зі структурою й функціями видова диференціація може бути здійснена за декількома ознаками, що дасть змогу розкрити систему організаційних форм загалом.

Аналіз змісту роботи парламенту засвідчує, що свою компетенцію він реалізує в правовій, організаційній і матеріально-технічній формах. Правова характеризується нормотворчою, правозастосовною (наприклад, призначення посадових осіб на посади і формування органів державної влади, призначення термінів виборів органів державної влади і місцевого самоврядування) та правоохоронною (контрольною) діяльністю, спрямованою на регулювання правовідносин.

Матеріально-технічна форма не має правового характеру. Вона виявляється в здійсненні допоміжних заходів (наприклад, ведення справочинства, складання звітів). Зазвичай такі функції реалізують допоміжні інституції. Організаційна форма, на відміну від правової, не спричиняє юридичних наслідків і безпосередньо не формує правовідносин. Фактичні дії, які становлять її зміст, забезпечують виконання завдань і функцій парламенту за допомогою конкретних організаційних форм.

Проміжне становище посідають організаційно-правові форми, регламентовані законодавством. Серед них вирізняють сесії, засідання, усні та письмові запитання, розробку й схвалення правових актів, зустрічі з виборцями тощо.

Залежно від спрямованості й цілей організаційні форми поділяють на загальні та конкретні. До загальних належать внутрішньоорганізаційна, організаторська (організаційно-масова робота). Внутрішньоорганізаційна передбачає правове, організаційне й матеріально-технічне забезпечення підготовчого характеру, що забезпечує норма-

льне функціонування органу. До її змісту входять підготовка сесій, засідань постійних і тимчасових робочих органів; організація індивідуальних і колективних форм депутатської діяльності; впорядкування структури внутрішніх структур.

Організаторська (організаційно-масова) робота як вид організаційної форми нормативно (процедурно) регламентується менше порівняно з внутрішньоорганізаційною діяльністю. У ній значну увагу приділено ініціативі парламентарів, їх професійним знанням і навичкам, організаторським здібностям при співпраці з виборцями, органами держави в процесі реалізації законодавства на практиці, доведення до відома громадськості правових актів. Цьому процесу характерні попереднє обговорення проектів нормативно-правових актів, які планується прийняти, використання думки населення з питань державотворення.

Загальні організаційні форми реалізуються за допомогою конкретних форм роботи, які, у свою чергу, залежно від ролі й призначення суб'єкта поділяють на основні та допоміжні. Основними можуть бути безпосередня організаційна робота голови парламенту і його заступників, робочих органів, апарату, народних депутатів та інших посадових осіб, за допомогою яких здійснюються функції й повноваження. Допоміжними формами організаційної роботи є функціонування підготовчих і редакційних груп комітетів, тимчасових комісій; проведення семінарів і конференцій для підвищення кваліфікації й навчання депутатів та їх помічників-консультантів [19, с. 56–59].

На нашу думку, наведена класифікація засвідчує повну синонімічність термінів “організаційні форми” й “організаційно-правові форми”. Будь-яка з описаних форм різною мірою регламентована законодавством і є повноцінним видом парламентської діяльності.

Парламентські процедури трактують також як правила, що забезпечують безперебійну роботу органу законодавчої влади і “мають велике політичне значення: їх вплив на хід державних справ може виявлятися більш вирішальним, ніж вплив самої конституції, якщо в ній є прогалини” [2, с. 167]; демократичні і раціональні правила, які відображають уроки власної історії і багатий зарубіжний досвід, сприяють виявленню та реалізації потенціалу представницького органу народу [4, с. 313].

У наукових працях можна віднайти визначення, що парламентські процедури є своєрідним керівництвом парламентської практикою й на підставі цього сприятимуть втіленню в життя конституційних принципів: народовладдя, панування права, розподіл влади тощо, які покладені в основу державного механізму [15, с. II–IV].

Парламентські процедури тлумачать як сукупність послідовних дій, які регламентарно встановлені для реалізації парламентом своїх конституційних функцій і повноважень, а також для реалізації своїх повно-

важень деякими суб'єктами, наділеними конституційними правами чи обов'язками безпосередньо бути учасниками парламентських процедур [8, с. 47].

Погоджуємося з думкою, що парламентські процедури – це нормативно визначений процес реалізації парламентом прав і обов'язків, що становлять у сукупності його компетенцію, з метою забезпечення ефективного регулювання суспільних відносин, глибокої поступальної їх трансформації [3, с. 46].

Остання наведена нами дефініція розкриває зміст парламентських процедур через “процес”. Такої ж позиції дотримуються деякі інші автори, які пропонують вивчати інститут парламентських процедур як процес забезпечення функціонування парламенту з метою здійснення його конституційних функцій і повноважень; процесуальний порядок, форми і методи прийняття рішень, зміст яких спрямовано на реалізацію парламентських функцій, тобто дефініції “процес” і “процедура” використовуються як синоніми і позначають порядок, послідовність вчинення певних дій для досягнення результату [17, с. 320; 30, с. 185–187; 14, с. 221; 23, с. 250; 3, с. 6; 7, с. 190]. Фахівці додають, що тривалий період розвитку юридичної науки термін “процедура” використовували представники тих галузевих наук, які досліджували загальноновизнані процеси: цивільний, кримінальний, адміністративний, господарський тощо. Конституціоналісти застосовували згадане поняття, як правило, для характеристики діяльності представницьких органів, зокрема парламенту. Предметом розгляду були процедурні аспекти формування й роботи всіх внутрішніх структур легіслатури в межах активності законодавчої інституції з огляду на делеговані їй права [17, с. 320].

Висновки. Оптимізація діяльності Верховної Ради України можлива за умов правової реалізації функцій і прозорих парламентських процедур. Процес ефективного виконання легіслатурою конституційно визначених повноважень сприятиме подоланню негативної тенденції зменшення ролі цього інституту в державному механізмі.

Список використаної літератури

1. Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран : учебник / И. А. Алебастрова. – Москва : Велби : Проспект, 2008. – 624 с.
2. Амеллер М. Парламенты / М. Амеллер. – Москва : Прогресс, 1967. – 512 с.
3. Ганжа Н. В. Теоретичні проблеми Регламенту Верховної Ради України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. В. Ганжа. – Київ, 2004. – 17 с.
4. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики / А. З. Георгіца. – Чернівці : Рута, 1998. – 484 с.
5. Григоренко А. О. Шляхи удосконалення статусу народного депутата України / А. О. Григоренко // Держава і право. – 2002. – № 18. – С. 126–130.
6. Грищенко І. В. Парламентські процедури: сутнісний та видовий аналіз / І. В. Грищенко // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 7. – С. 44–46.
7. Журавський В. С. Український парламентаризм на сучасному етапі: Теоретико-правовий аспект : монографія / В. С. Журавський. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.
8. Игнатов Е. А. Парламентские процедуры в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Игнатов Евгений Александрович. – Москва, 2003. – 204 с.
9. Конституційне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – Київ : Юридична книга, 2008. – Т. 2. – 800 с.
10. Конституційне право України: підручник / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. – Харків : Право, 2008. – 416 с.
11. Конституційне право України : підручник / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – Київ : Ін Юре, 2002. – 544 с.
12. Конституционное право : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – Москва : Новый Юрист, 1998. – 544 с.
13. Лепешкин А. И. Курс советского государственного права : в 2 т. / А. И. Лепешкин, А. И. Ким, Н. Г. Мишин, П. И. Романов ; под общ. ред. А. И. Лепешкина. – Москва : Юрид. лит., 1962. – Т. 2. – 592 с.
14. Омельченко Н. Л. Законодавча функція Верховної Ради України, її конституційно-правові засади / Н. Л. Омельченко // Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики: зб. статей / за ред. Ю. С. Шемшученка ; упоряд. І. О. Кресіна, В. П. Нагребельний, Н. М. Пархоменко. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – С. 219–222.
15. Очерки парламентского права (зарубежный опыт) / под ред. Б. Н. Топорнина. – Москва : Ин-т государства и права РАН, 1993. – 179 с.
16. Попова В. І. Районний Совет депутатов трудящихся / В. І. Попова, Н. Т. Савенков. – Москва : Госюриздат, 1962. – 235 с.
17. Словська І. Є. Верховна Рада України в системі вітчизняного парламентаризму: конституційно-правове дослідження : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Словська Ірина Євгенівна. – Одеса, 2014. – 560 с.
18. Советский энциклопедический словарь / науч. ред. совет. А. М. Прохоров. – Москва : Сов. энциклопедия, 1980. – 1600 с.
19. Советское строительство : учеб. пособ. / под ред. О. Ф. Фрицкого, В. Ф. Кузнецовой. – Киев : Выща школа, 1988. – 272 с.

20. Соколов А. Н. Правовое государство: от идеи до ее материализации / А. Н. Соколов. – Калининград : Янтарный сказ, 2002. – 456 с.
21. Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю. С. Шемшученка. – Київ : Парламентське вид-во, 1999. – 368 с.
22. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / О. Ф. Фрицький. – 3-тє вид., перероб. та допов. – Київ : Юрінком Інтер, 2006. – 503 с.
23. Фрицький Ю. О. Державна влада в Україні: становлення, організація, функціонування : монографія / Ю. О. Фрицький. – Дніпропетровськ : Дніпропрод. держ. ун-т внутр. справ : Ліра ЛТД, 2006. – 360 с.
24. Цветков В. В. Радянське державне будівництво / В. В. Цветков, С. О. Макогон. – Київ : Вид-во Київ. ун-ту, 1968. – 462 с.
25. Чиркин В. Е. Конституционное право России : учебник / В. Е. Чиркин. – Москва : Юристъ, 2008. – 444 с.
26. Шаптала Н. К. Конституційне право України : навч. посіб. / Н. К. Шаптала, Г. В. Задорожня. – Дніпропетровськ : ЛізуновПрес, 2012. – 472 с.
27. Энциклопедический словарь правовых знаний (Советское право) / гл. ред. В. М. Чхиквадзе ; ред. кол.: С. Н. Братусь, Н. В. Жогин, П. В. Кованов и др. – Москва : Сов. энциклопедия, 1965. – 512 с.
28. Эсмен А. Общие основания конституционного права. / А. Эсмен; под ред. Н. О. Берг. – 2-е изд. – Санкт-Петербург : Изд-во О. Н. Поповой, 1909. – 449 с.
29. Юридический словарь / ред. кол.: С. Н. Братусь, Н. Д. Казанцев, С. Ф. Кечекьян др. – Москва : Юрид. лит., 1953. – 784 с.
30. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Київ : Укр. енцикл., 1998. – Т. 5: П–С. – 2003. – 736 с.

Стаття надійшла до редакції 03.03.2015.

Звоздецкая И. В. Понятие и содержание парламентских процедур

В статье исследуются понятие и содержание парламентских процедур. Выяснено, что парламентские процедуры трактуют как порядок деятельности законодательной власти и ее структурных подразделений, направленный на реализацию нормативно определенных задач и функций. Подведены итоги, что процесс эффективного выполнения законодательной властью конституционно определенных полномочий будет способствовать преодолению негативной тенденции уменьшения роли данного института в государственном механизме.

Ключевые слова: парламент, парламентские процедуры, компетенция, функционирование, организационно-правовая форма.

Zvozdetska I. The Concept and the Content of Parliamentary Procedures

Concept development of a modern constitutional state must take into account the civilizational achievements of domestic and foreign States in the field of parliamentary procedure. The formation of the Parliament as the new link state power during the period of independence of Ukraine should be adjusted on the basis of constitutionalists scientific works on the legal nature of the representative body. The combination of theory and practice will allow you to identify gaps in legal regulation with a view to their elimination. However, the practical aspects can be implemented, understanding the content of object innovations.

In the scientific literature the parliamentary procedure is interpreted as the order of the activities, organizational forms of functioning of the legislature and its divisions aimed at implementing certain regulatory tasks and functions.

Parliamentary procedure is interpreted as rules to ensure the smooth operation of the legislature; as a set of sequential actions, regulatory established for implementation by Parliament of its constitutional functions and powers and for the performance of its powers by certain entities, endowed with constitutional rights or duties directly to be members of parliamentary procedures.

Agree with the opinion that parliamentary procedure is a specific regulatory process of the implementation of Parliament's rights and duties, which together constitute its competence, to ensure effective regulation of social relations, deep progressive their transformation.

The same position is shared by some other authors, who propose to study the institution of parliamentary procedures as the process of ensuring the functioning of the Parliament to the exercise of his constitutional functions and powers; procedural order, forms and methods of decision making, the content of which is aimed at implementation of parliamentary functions, that is, the definitions of "process" and "procedure" are used interchangeably and refer to the order, the sequence of certain actions to achieve the result.

Key words: parliament, parliamentary procedure, jurisdiction, functioning, legal form.