**Тема № 9**

**Законодавча влада в зарубіжних країнах”**

1.[Поняття](http://ua-referat.com/%D0%9F%D0%BE%D0%BD%D1%8F%D1%82%D1%82%D1%8F) і структура парламенту в зарубіжних країнах

Державні функції в кожній країні здійснюються розгалуженою системою органів. Вищі органи держави — парламент,[глава держави](http://ua-referat.com/%D0%93%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%B0_%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B8) і уряд, верховний суд — реалізують основні владні повноваження, а їхня діяльність набуває політичної значу­щості. Проаналізувавши роботу ви­щих органів, можна визначити, на яких засадах функціонує державний механізм у цілому.

Значну увагу в характеристиці вищих органів держави приділяють парламентам, які розглядають як ор­гани законодавчої влади, а іноді і як такі, що своєю діяльністю формально забезпечують функціонування і саме існування інших вищих органів дер­жави. Відомо, що немало консти­туцій було прийнято парламентами або за їхньою безпосередньою участю, і саме конституції утворюють правову основу для існування і функціонуван­ня всього державного механізму. Звідси можна говорити про установчу роль парламентів щодо інших еле­ментів цього механізму.

Підвищений інтерес до парла­ментів зумовлений і тим, що вони є представницькими органами. В основі формування і роботи парламентів ле­жать ідеї народного представництва, впровадження яких у політичне жит­тя пов'язане із становленням сучасної державності зарубіжних країн. Такі ідеї склали чи не найголовніший зміст конституційної теорії, що виникла і домінувала у початковий період розвитку цієї державності. З часом сенс та значення їх дещо змінилися, але вони і сьогодні зберігають характер політи-ко-правового постулату, непересічної соціальної і духовної цінності.

Парламенти є *загальнонаціональними колегіальними представниць­кими органами державної влади, які повністю або частково обираються народом (виборчим корпусом) і, на відміну від інших загальнонаціональних колегіальних представницьких органів — так званих установчих зборів (конституційних конвентів, асамблей), — діють на постійній основі.*

Представницька природа парламентів не пов'язується лише з їх ви­борністю. У багатьох країнах шляхом загальних виборів заміщується пост глави держави — президента. Однак лише парламент звичайно претендує на роль своєрідного «дзеркала суспільства». З цим пов'язана така прита­манна всім без винятку парламентам риса, як колегіальність. Ко­легіальність парламентів визначає особливості порядку прийняття ними різного роду офіційних рішень.

Парламенти — *це виборні і колегіальні органи держави, які функціонують в умовах демократичного правління і мають свої головні повноваження у сфері законотворчості. В унітарних державах парламен­ти формуються на загальнонаціональному рівні, у федераціях — також і на рівні їхніх суб'єктів.* В останньому випадку повноваження законодав­чих органів двох рівнів розмежовуються на засадах, визначених федераль­ною конституцією.

Термін «парламент» відомий з часів феодалізму. Ним спочатку позна­чалося правосуддя. У Франції в XIII ст. королівська курія була поділена на дві палати. Одна з них займалася судовими справами і називалася парла­ментом. Цей парламент, що набув назви паризького, існував і далі як судо­ва установа і тільки за часів революції XVIII ст. зійшов з історичної арени. Проте він ніколи не був ні представницьким, ні законодавчим органом.

За часів феодалізму передісторія парламентаризму знайшла свій ви­яв у так званих станово-представницьких установах, які спочатку частко­во, а згодом повністю набули виборного характеру. Це не було народне представництво в його прийнятому розумінні. І справа не тільки в тому, що відповідні органи були засновані на засадах представництва, яке вра­ховувало інтереси вузьких верств суспільства, а самі представники були вихідцями з верхніх прошарків цих верств. Подібна картина спостерігала­ся також протягом певного періоду розвитку буржуазного парламентариз­му. Важливим є те, що сам характер представництва, природа і зміст ман­дата за феодальних часів мали принципово інше обгрунтування, ніж пред­ставництво і мандат депутата сучасного парламенту.

У країнах з парламентарними формами правління уряд майже зав­жди контролює парламент за допомогою партійної більшості у представ­ницькому органі, на яку він спирається. Але і в цих країнах парламенти нерідко «володіють ситуацією». Це найбільшою мірою стосується тих ви­падків, коли жодна з партій не має більшості депутатських місць, і вини­кають труднощі при формуванні коаліції. Коаліційні уряди нерідко ма­ють нестійкий характер. Ще більшою нестабільністю відзначаються так звані уряди меншості, які утворюються однією з партій у разі неможли­вості створити коаліцію. І хоча питання про формування та діяльність та­ких урядів звичайно виноситься за межі парламентів, саме останні вико­нують роль тієї офіційної структури, яка приймає остаточне рішення.

Характеристика парламентаризму набуває завершеності тільки тоді, коли враховуються структура і організація, зміст компетенції і го­ловні напрями діяльності самих представницьких органів. Розгляд цих питань дає змогу скласти об'єктивне уявлення про те, як реалізуються за­сади теорії народного представництва, наскільки їхня природа відповідає політичним потребам сьогодення. Тільки завдяки аналізу загальних зако­номірностей побудови і визначенню основних функцій парламентів та врахуванню відповідних особливостей, властивих конкретним країнам, можна встановити реальну роль представницьких органів у здійсненні державної влади, справжнє місце їх у державному механізмі.

Термін «парламент» має узагальнююче значення. Представницькі ор­гани нерідко мають інші офіційні назви. Наприклад «національні збори». Ця назва досить вдало передає характерні риси парламенту як загальнодер­жавного органу. Близькими за змістом до неї є назви «народні збори» (так зафіксовано в конституціях Албанії та Болгарії) або «державні збори» (Ес­тонія та Угорщина). У деяких країнах назва парламенту відбиває форму державного устрою — «федеральні (союзні) збори» (Росія, Швейцарія). На­решті, є країни, представницькі органи яких мають такі назви, як «законо­давчі збори (асамблея)» або «палата представників (депутатів)».

Усі ці назви прямо вказують на одну з головних формальних прикмет представництва — колегіальність. Те саме можна сказати і про таку назву, як «конгрес». За прикладом США така офіційна назва парламентів встанов­лена в більшості країн Латинської Америки.

Парламенти в Скандинавських країнах мають зовні суто індивіду­альні назви. Наприклад, у Данії це фолькетінг, в Ісландії— альтінг, у Нор­вегії — стортінг, у Швеції — рикстаг. Сюди ж можна віднести й такі назви, як сейм (Латвія, Литва), кнессет (Ізраїль), сабор (Хорватія), меджліс (деякі [країни Азії](http://ua-referat.com/%D0%9A%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8_%D0%90%D0%B7%D1%96%D1%97)). Усі ці назви мають значення офіційних термінів, якими позначають парламенти та їх представницький характер. Але перебільшува­ти оригінальність цих термінів не слід. Наприклад, датський фолькетінг українською мовою перекладається як [народні збори](http://ua-referat.com/%D0%9D%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D1%96_%D0%B7%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8).

Парламенти в окремих країнах зберегли історичні назви, які мали ще станово-представницькі установи часів феодалізму. Так, представницький орган в Іспанії і в наші дні називають кортесами, а в Нідерландах — гене­ральними штатами. У Великобританії парламент також зберіг свою первісну назву — власне парламент. Парламентами називаються представницькі ор­гани у більшості англомовних країн, що взяли за взірець британську кон­ституційну систему (Австралія, Канада, [Нова Зеландія](http://ua-referat.com/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B0_%D0%97%D0%B5%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%96%D1%8F)тощо).

У конституціях Бельгії, Італії, Казахстану, Молдови, Франції, Чехії, Японії та ряду інших держав також використовується термін «пар­ламент». Водночас основні закони Австрії, Польщі та ФРН такого терміну не знають.[Конституції](http://ua-referat.com/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D1%96%D1%8F) цих держав не позначають обидві палати як єдиний законодавчий орган — парламент. Це, однак, не означає, що він тут не -існує. Про це свідчать зміст повноважень палат і порядок їх взаємодії, передбачені в конституційних текстах.

Одним з вихідних моментів у характеристиці парламентаризму як загального явища та визначенні особливостей представницьких органів конкретних країн є їх *побудова.* У свою чергу, головною ознакою побудо­ви парламентів значної кількості країн є двопалатність, або бікамералізм.

Двопалатність тривалий час була типовою рисою парламентаризму.[Історично](http://ua-referat.com/%D0%86%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%87%D0%BA%D0%B0) створення або збереження верхніх палат відображало ком­проміси, що були досягнуті між буржуазією і феодальним класом в їхній боротьбі за політичну владу. В наш час існування верхніх палат передусім пояснюється потребами оптимізації парламентської організації. Акцент звичайно ставиться на необхідності забезпечити врівноважений підхід у парламентській роботі, надати їй високого професійного рівня. Нерідко пишуть, що діяльність верхніх палат має стримувати нижні, створювати такі умови, за яких буде забезпечений зважений законодавчий процес, виключене прийняття непродуманих та поквапливих рішень і зберігати­меться рівновага в державному механізмі.

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

Історично верхні палати сприймалися і певною мірою сприймаються нині як консервативний за своєю політичною природою елемент парламен­таризму. Цьому сприяють різні державно-правові фактори, які супроводжу­ють їх формування і діяльність, про що йтиметься нижче. Проте все це є не більше, ніж загальна схема. Реальність не завжди відповідає такій схемі.

Сьогодні двопалатність вже не має значення типової риси явища пар­ламентаризму. До другої світової війни однопалатні парламенти в Західній Європі в умовах демократичного правління існували лише в Люксембурзі й Фінляндії. У [повоєнні роки](http://ua-referat.com/%D0%9F%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%94%D0%BD%D0%BD%D1%96_%D1%80%D0%BE%D0%BA%D0%B8) на засадах однопалатності були реформовані парламенти в таких європейських країнах, як Греція, Данія, Португалія і Швеція. Не прийняли принцип бікамералізму у переважній більшості мо­лоді незалежні країни Азії і Африки. Однопалатні представницькі органи були утворені в країнах Центральної та Східної Європи (за винятком Юго­славії). Проте характерно, що в наші дні Польща, Румунія, Словенія, Чехія і Хорватія звернулися до двопалатної форми побудови парламентів.

Характеристика парламентів передбачає детальний розгляд структу­ри їхніх палат. Найважливішими елементами цієї структури є парла­ментські фракції, керівні органи і комісії (комітети). Усі вони своєю діяльністю забезпечують функціонування представницького органу та ре­алізацію його завдань.

*Парламентські фракції* (групи, клуби) утворюються за принципом належності депутатів до тієї чи іншої політичної партії, репрезентованої у представницькому органі. Угруповання депутатів за іншими принципа­ми звичайно забороняються, хоч існують країни, де, крім фракцій, у пар­ламентах функціонують об'єднання депутатів на основі спільних про­фесійних інтересів, регіональної належності тощо.

Парламентські фракції звичайно формуються з членів однієї політичної партії, хоч у ряді розвинутих країн існує практика утворення спільних фракцій з представників кількох партій, що проводять єдину або близьку лінію в політиці. У деяких [країнах](http://ua-referat.com/%D0%9A%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B0)(Австрія, Італія) створю­ють так звані змішані фракції, до складу яких входять депутати, які не є членами будь-якої партії або які не побажали стати членами фракцій, що утворилися на партійній основі.

Фракції мають свою внутрішню організацію. Вони звичайно утворю­ють керівні органи. Для розв'язання питань поточної парламентської робо­ти фракції у своєму складі формують так звані робочі групи, які, зокрема, вивчають ті питання, що є предметом окремих законопроектів з порядку денного. Робочі групи мають тимчасовий характер і діють до розв'язання відповідних питань. Фракції орієнтуються на рекомендації робочих груп, до складу яких призначають найбільш компетентних депутатів.

Фракції виконують суттєву роль у підготовці і прийнятті практич­но всіх парламентських рішень. Від них залежать зміст порядку денного роботи палати, хід законодавчого процесу, ініціативи щодо контролю за урядом тощо. Фракції беруть активну участь у формуванні інших парла­ментських структур — постійних і спеціальних комісій (комітетів), а та­кож керівних органів палат. У країнах із змішаною республіканською і парламентарними формами правління в тих випадках, коли жодна з партій не завоювала більшості місць у представницькому органі, фракції відіграють вагому, а нерідко і вирішальну роль у формуванні уряду. Че­рез фракції політичні партії впливають на уряд, якщо вважають, що дії останнього суперечать їхнім настановам.

Слід також вказати на існування так званих рульових комітетів. Фактично вони виконують роль колегіальних керівних органів фракцій. До кожного з рульових комітетів входять лідер партії в палаті, голова ко-кусу (конференції), а також організатори, що займаються питаннями партійної дисципліни в палаті. Звичайно до їхнього складу входять і чле­ни ряду важливих постійних комітетів палати, які репрезентують там свою партію. В рамках фракцій створюються інші внутрішні комітети, які займаються організаційною роботою.

У цілому ж роль парламентських фракцій у здійсненні державно-влад­них функцій у США, як і в інших президентських республіках, відмінна від значення їх у країнах з парламентарними формами правління. Фракції тут не мають змоги брати участь у здійсненні контролю за діяльністю кабінету, що зумовлено прийнятим принципом жорсткого поділу влад. Але за умов «сильного» законодавчого органу питання партійної організації в його рам­ках завжди мають суттєве значення. Самі ж фракції наповнюють діяльність парламентів відповідним партійно-політичним змістом.

Свої особливості має партійна організація парламенту Великобри­танії. Законодавство і політична практика цієї країни не знають такого терміна, як «парламентська фракція». Тут офіційно визнаний поділ скла­ду нижньої палати на «уряд її величності королеви (короля)» та «опо­зицію її величності». Такий статус опозиції визнається в законодавчому порядку: офіційною опозицією є друга за кількістю місць у палаті громад партія, тобто партнер правлячої партії по двопартійній комбінації. Всі інші представлені в парламенті політичні партії не мають формального статусу офіційної опозиції і не наділені відповідними правами. Характер­но, що законом встановлене державне грошове утримання керівників офіційної опозиції в обох палатах парламенту.

У Великобританії, як і в США, питання парламентської організації політичних партій здебільшого не регламентуються правовими нормами, а віднесені до дії статутів (внутрішніх правил) самих партій. Тут також об'єднання членів парламенту за партійною належністю слабко пов'язані і майже не залежать від органів партії поза стінами парламенту. Більше то­го,[парламентські](http://ua-referat.com/%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82) об'єднання членів головних партій є окремими структу­рами, які нарівні з іншими входять до системи керівних партійних органів. Вони навіть посідають одне з центральних місць у системі цих органів.

Головною дійовою особою парламентської організації кожної з двох ос­новних політичних партій Великобританії —консервативної і лейборист­ської — є її лідер. Він водночас вважається лідером партії в цілому. Порядок обрання лідера у консерваторів і лейбористів дещо різниться. Якщо у пер­ших його обирають тільки члени палати громад від цієї партії, то у других така процедура проводиться в рамках спеціальної колегії, до складу якої нарівні з парламентаріями входять представники профспілок та місцевих партійних організацій. При цьому слід враховувати, що у випадку завоюван­ня партією більшості місць у палаті громад обраний таким чином лідер її стає прем'єр-міністром. Поєднання в руках однієї особи керівних посад у партії та в уряді зумовлює її найвпливовішу роль у здійсненні політичної влади.

У переважній більшості інших країн з парламентарними формами правління лідерів (голів) партій визначають на з'їздах або конференціях, і їхня роль тут дещо інша. Навіть якщо лідер буде обраний у парламент, а це за існуючим виборчим правом практично йому гарантовано, він не очолює автоматично парламентську фракцію своєї партії. На це місце мо­же бути обраний інший авторитетний парламентарій — член партії. Що ж до заміщення в таких випадках посади прем'єр-міністра, то на цю посаду претендує або обраний на з'їзді партії її лідер, або там же висунутий один з партійних керівників.

Важливим елементом внутрішньої структури палат парламентів є їхні *керівні органи —* одноосібні або колегіальні. В Японії, в англомовних і деяких інших країнах керівництво палатами здійснюється одноосібне їхніми головами. В однопалатних парламентах і в нижніх палатах голів обирають самі палати, іноді лише на час сесії. Проте реально вони завжди залишаються на своєму місці протягом усього періоду роботи парламенту даного скликання.

Значними особливостями характеризується порядок заміщення по­сади голови у верхніх палатах парламентів таких федеративних держав, як Австрія та ФРН. Так, в Австрії у федеральній раді заміна головуючого відбувається через кожні півроку: головують по черзі представники різних земель, розташованих за алфавітом. Такий самий принцип заміщення по­сади голови встановлений і в бундесраті ФРН з тією лише різницею, що строк повноважень кожного з головуючих становить один рік.

Крім керівних органів палат, у парламентах нерідко утворюються й *інші колегіальні структури,* що також вирішують суто організаційні пи­тання і, зокрема, займаються парламентською процедурою. Це конференції голів, ради голів тощо. До їхнього складу, крім керівників палати (парла­менту), входять голови постійних парламентських комісій (Фінляндія) або керівники фракцій (Австрія, Бельгія, Португалія) або ті й інші (Швеція).

Прикладом подібних парламентських структур може бути і [рада старійшин](http://ua-referat.com/%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B0_%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%80%D1%96%D0%B9%D1%88%D0%B8%D0%BD), що утворюється в бундестазі ФРН. [Рада старійшин](http://ua-referat.com/%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B0_%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%80%D1%96%D0%B9%D1%88%D0%B8%D0%BD) відіграє до­сить помітну роль у вирішенні організаційних питань роботи палати. До її складу входить голова бундестагу, його чотири заступники, адміністратор (директор) бундестагу, представник уряду в ранзі міністра і двадцять три депутати, які репрезентують парламентські фракції. Рада старійшин зби­рається щотижня для затвердження детального порядку денного засідань палати і прийняття окремих рішень неполітичного характеру. Бундестаг затверджує всі її рішення практично без обговорення.

На відміну від інших країн, де відповідні парламентські структури діють на постійній основі, в Італії конференція голів парламентських груп (фракцій) створюється з приводу виникнення конкретних ситуацій і скликається за ініціативою голови палати, уряду або однієї з груп. Вона наділена найширшими повноваженнями з питань роботи палати і її постійних комісій.

Найголовнішим елементом внутрішньої структури парламентів є комісії (комітети). Теоретично їхня роль визначається як попередня підготов­ка питань, які потім мають розглядатись на сесійних засіданнях. Фактично ж комісії самі вирішують наперед багато з цих питань, а палати і парламен­ти в цілому нерідко майже автоматично затверджують їхні пропозиції. При цьому вважається, що діяльність комісій дає змогу швидше, ніж у самих па­латах, і на вищому професійному рівні вирішувати парламентські справи.

2. Повноваження парламенту в зарубіжних країнах

Для завершеного аналізу парламентаризму слід розглянути форми закріплення компетенції представницьких органів, а також зміст відповідних повноважень. Згідно з принципом розподілу влад,[парламенти](http://ua-referat.com/%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82) визначаються як носії законодавчої влади. «Всі встановлені тут законодавчі повноваження належать конгресу Сполучених Штатів», — записано в ст. 1 КонституціїСША. Ця ідея в тій чи іншій формі викладена в основних законах практично в усіх розвинутих країнах.

Сучасна конституційна теорія та практика не визнає парламенти верховними органами влади. Вони не повновладні, неправомочні розгля­дати і вирішувати будь-яке питання, що належить до відання держави, бо це б суперечило ідеї установчої влади. Всі повноваження парламентів належать їм не з якогось власного права, а завдяки фіксації в консти­туціях, які й наділяють представницькі органи відповідною компе­тенцією. З іншого боку, оцінка парламентів як повновладних органів су­перечила б змісту принципу поділу влад. Як зазначалось, за цим принци­пом влади не тільки поділені і зрівноважують одна одну, а й рівні.

Характеризуючи форму закріплення і зміст парламентської компе­тенції, слід зазначити, що вони певною мірою пов'язані з побудовою пред­ставницьких органів. Зокрема, бікамералізм парламентів зумовлює на­явність повноважень у кожної з двох палат, і, як правило, нижні палати відіграють більшу і навіть домінуючу роль. Разом з тим є парламенти, де повноваження палат в цілому рівні. До них насамперед слід віднести представницькі органи Італії, США та ряду інших держав. Зокрема, обидві палати американського конгресу мають однакові законодавчі пов­новаження, за винятком того, що біллі (законопроекти) з фінансових пи­тань можуть бути спочатку винесені на розгляд палати представників.

Іноді кожна з палат має особливі, притаманні тільки їй повнова­ження. Наприклад, сенат конгресу США має виключне право давати «по­раду і згоду» щодо кандидатур, пропонованих президентом на цілий ряд посад, а також щодо ратифікації міжнародних договорів. Якщо ніхто з кандидатів у президенти за результатами виборів не забезпечить собі більшості голосів вибірників, обрання його здійснюється палатою пред­ставників. За таких самих обставин сенат обирає віце-президента. Пала­та представників має право притягати до відповідальності у порядку імпічменту президента та деяких посадових осіб, а правом розглядати справи, порушені в такому порядку, наділений сенат. Наявність окремих, особливих повноважень у кожної з палат характеризує і деякі парламен­ти, палати яких не можна визнати рівноправними.

Зміст компетенції парламентів зумовлює характер їхніх функцій. До парламентських функцій звичайно відносять законотворчість, прий­няття бюджету і контроль за діяльністю органів виконавчої влади. Серед цих функцій також називають зовнішньополітичну і судову. Останні дві функції парламентів мають, по суті, супутнє значення.

Конституції передбачають лише окремі форми участі представниць­ких органів у зовнішньополітичній діяльності держави. Парламенти, як правило, не беруть участі в оперативному вирішенні проблем зовнішньої політики. Аналізуючи їхні повноваження, слід виділити визнане за ними основними законами багатьох держав право схвалювати укладені міжна­родні договори та угоди. Проте ці повноваження аж ніяк не обмежують міжнародно-договірну практику виконавчої влади, а сама парламентська ухвала в більшості випадків має суто формальний характер. Більш суттєвим є право парламентів на ратифікацію та денонсацію міжнародних договорів або на участь у цьому процесі, закріплене в конституціях ціло­го ряду держав. Відповідні процедури, що застосовуються до найваж­ливіших міжнародних договорів, ставлять діяльність щодо укладення та­ких договорів у залежність від їх сприйняття парламентом.

До зовнішньополітичних повноважень парламентів треба також віднести право оголошувати війну і укладати мир. В цілому ж парламен­ти стоять осторонь активного формування і здійснення зовнішньої політи­ки. Цю діяльність віднесено до повноважень органів виконавчої влади.

• До компетенції парламентів деяких держав входять певні судові повноваження. У Великобританії представницький орган у випадках так званих злочинів проти парламенту або порушення парламентських привілеїв та імунітетів (прав, повноважень та пільг депутатів і парламен­ту в цілому) нерідко бере на себе прямі судові функції. Зокрема, [палата громад](http://ua-referat.com/%D0%9F%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%B0_%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4) має право притягати до відповідальності як своїх членів, так і сто­ронніх осіб. За її рішенням депутати можуть бути відсторонені на деякий час від роботи в парламенті або взагалі виключені з його складу. Для де­путатів, а також для інших осіб передбачені й такі заходи, як попереджен­ня, догана або навіть [позбавлення волі](http://ua-referat.com/%D0%9F%D0%BE%D0%B7%D0%B1%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D0%92%D0%BE%D0%BB%D1%96). Але такі покарання застосовують­ся дуже рідко, не кажучи вже про те, що в наш час крайні заходи сприй­маються як нереальні.

Найважливішими парламентськими повноваженнями судового ха­рактеру є повноваження, пов'язані з відповідальністю з використанням процедури імпічменту та інших подібних процедур.

Здійснюють парламенти і деякі інші функції. Однак саме законо­давчі повноваження становлять їхнє головне призначення. Відповідна ком­петенція парламентів у різних країнах по-різному фіксується в конституціях. Наприклад, у розділі восьмому ст. 1Конституції США подано пе­релік напрямів законодавчої діяльності конгресу. Більш-менш предметно про законодавчі повноваження йдеться і в інших основних законах.

Дещо інакше питання парламентських повноважень регламентують­ся в конституціях Австрії, Італії, Польщі, Чехії та деяких інших держав. Зокрема, згідно зі ст. 70 Конституції Італії, «законодавча функція здійснюється спільно обома палатами». Не менш загальний характер мають формулювання, за якими законодавча влада здійснюється спільно монархом (президентом) і парламентом. Такі формулювання містять основні закони Бельгії, Греції, Ісландії, Норвегії і Фінляндії. За змістом вони близькі до тих, якими користуються в конституційній теорії та практиці Великобри­танії та деяких інших англомовних країн, де законодавчий орган позна­чається формулою «король і палати», або «король у парламенті». Це, однак, найчастіше означає лише те, що урядові законопроекти вносяться в парла­мент від імені монарха або що прийнятий палатами законопроект стає зако­ном тільки після підписання його главою держави і обнародування.

Для характеристики компетенції парламентів важливе значення має оцінка змісту *конституційно-правового статусу самих парламентаріїв.*Як зазначалося, практично в усіх розвинутих країнах депутати не зв'язані юридичними обов'язками щодо своїх виборців. Вони вважаються представ­никами не відповідних виборчих округів, а всього народу (виборчого корпу­су) в цілому, і не можуть бути відкликані виборцями. Тим самим їхній ман­дат не має імперативного характеру, і його прийнято називати вільним. Та­кий характер депутатського мандата звичайно фіксується в конституціях.

Так, у ст. 67 Конституції Італії зазначено: «Кожний член парла­менту представляє націю і виконує свої функції без зобов'язального ман­дата». Ще категоричніше положення ст. 27 Конституції Франції: «Будь-який імперативний мандат є недійсним». Близькі за змістом і формою по­ложення можна знайти практично в усіх основних законах.

Вільний мандат у зарубіжній конституційній теорії розглядається як такий, що найповніше забезпечує для депутатів можливості займати­ся тими справами, які віднесені до компетенції загальнонаціонального представницького органу. Він надає їхній діяльності політичного харак­теру і не зводить її до рівня роботи уповноважених з місцевих справ. З іншого боку, в умовах прийняття імперативного мандата зовні встанов­люється більш тісний зв'язок між парламентаріями та їхніми виборцями.

Проте значення останньої тези не слід переоцінювати. Відсутність імперативного мандата в депутатів парламенту зовсім не означає, що між ними та їхніми безпосередніми виборцями не існує прямих зв'язків. Ці зв'язки мають різноманітний і тривкий характер, а робота з виборцями займає багато часу у парламентаріїв та їхніх помічників. Зрештою від ак­тивності депутата у виборчому окрузі багато в чому залежить його по­дальша парламентська кар'єра.

До умов, що забезпечують ефективність роботи депутатів і визнача­ють їхній статус, слід насамперед віднести індемнітет та імунітет парла­ментаріїв.

Поняття *депутатського індемнітету* означає, що член парламен­ту не несе юридичної відповідальності за свої висловлювання і голосуван­ня під час виконання обов'язків у представницькому органі. В теорії і практиці англомовних країн термін «індемнітет» замінений поняттям привілею свободи слова.

Принцип депутатського індемнітету прийнятий в усіх країнах. Про­те іноді йому надають дещо звуженого значення. Зокрема, в Латвії та ФРН депутати на загальних підставах несуть відповідальність за наклеп, а в Литві — за наклеп і образу. У Греції подібне звинувачення є підставою для судового переслідування депутатів лише з дозволу самого парламенту.

Зміст конституційно-правового статусу парламентаріїв визначає та­кож принцип *несумісності депутатського мандата і певних посад.* Згідно з цим принципом, депутат протягом усього строку своїх повноважень не може займати визначені законом посади, що повинно сприяти його неза­лежності під час роботи у представницькому органі. Цей принцип допов­нює умови дискваліфікації на виборах кандидатів у [депутати](http://ua-referat.com/%D0%94%D0%B5%D0%BF%D1%83%D1%82%D0%B0%D1%82)(принцип не-виборності). На відміну від таких умов, несумісність мандата і певних по­сад стосується не кандидата, а вже обраного депутата, який мусить відмо­витися від своєї попередньої посади аби посісти місце в парламенті.

Принцип несумісності в різних країнах визнається у різному об­сязі. Іноді до змісту цього принципу відносять заборону сумісництва членства у двох палатах парламенту. З принципом несумісності пов'язу­ють неприпустимість поєднання депутатського мандата з постом прези­дента та посадами поза парламентом, крім урядових. Несумісними завжди є мандат депутата і судові посади. Однак звичайно принцип не­сумісності віднесений до державної служби.

У багатьох країнах депутатам парламенту заборонено займати не­виборні посади на державній службі і навіть посади в установах, що кон­тролюються державою або певним чином співвідносяться з нею. У Кон­ституції США записано, що жоден член конгресу на період його мандата не може займати «публічну посаду на службі Сполучених Штатів», яка була утворена або платня на якій була збільшена у відповідний період (розділ шостий, ст. 1).

У розвинутих країнах практично повсюдно визнано несумісність депутатського мандата і професійної служби в армії, поліції та службі безпеки. З іншого боку, принцип несумісності звичайно припускає обран­ня депутата парламенту членом місцевого представницького органу -муніципалітету. Виняток становить законодавство і політична практика Бельгії, Італії, Казахстану, Росії та деяких інших країн.

Питання про несумісність має ще один аспект, який безпосередньо стосується членів уряду. В президентських республіках несумісність депу­татського мандата та членства в уряді і взагалі в системі органів виконав­чої влади є однією з основ державного ладу, побудованого на засадах жор­сткого поділу влад. У парламентарних за формою правління країнах, на­впаки, більш-менш послідовно діє правило, за яким міністри повинні бути членами [парламенту](http://ua-referat.com/%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82)(звичайно нижніх палат). Вважається, що тим самим створюються умови для реалізації принципу політичної відповідальності уряду та окремих його членів перед представницьким органом. Це саме правило прийняте і в багатьох країнах з так званою змішаною рес­публіканською формою правління.

Проте існують і винятки з такого правила. Зокрема, в Казахстані, Люксембурзі, Македонії, Нідерландах, Словаччині, Франції та Швейцарії членство в парламенті визнається абсолютно несумісним з міністерським портфелем. В Австрії така несумісність стосується тільки членства в нижній палаті. Все це не означає, що депутат не може бути призначений членом уря­ду, але у випадку такого призначення він повинен відразу або у визначений строк звільнити своє місце в палаті. В Болгарії, Естонії і Португалії в таких випадках депутати тимчасово припиняють свої повноваження. В Люксем­бурзі і Нідерландах передбачено заповнення вакансій у парламентах за раху­нок так званих заступників [депутатів](http://ua-referat.com/%D0%94%D0%B5%D0%BF%D1%83%D1%82%D0%B0%D1%82)(у Нідерландах - надзвичайних членів). Заступників обирають на тих самих виборах, що й депутатів. В Ес­тонії повноваження резервних членів парламенту припиняються після по­новлення депутатських повноважень тих, хто тимчасово був членом уряду.

Інститут заступників депутатів існує також у Норвегії, Швеції та де­яких інших країнах, але має тут дещо інше призначення. Наприклад, у Швеції заступник депутата тимчасово займає місце в палаті, коли депутат з поважних причин не може брати участь у роботі сесійних засідань, постійних комісій чи інших парламентських структур більше місяця. Рішення про та­ку заміну приймає парламент. В Австрії існує інститут запасних депутатів, яких обирають понад визначене число членів нижньої палати. Місце в палаті вони займають лише після появи там вакансії і користуються звичайним ста­тусом депутата аж до закінчення строку легіслатури.

3. Порядок роботи парламенту й законодавчий процес

в зарубіжних країнах

Для оцінки парламентської компетенції і діяльності мають значен­ня характеристики, віднесені до законодавчого процесу. Цей процес об'єктивно поділяється на ряд стадій. Початковою стадією є внесення за­конопроекту. Зміст цієї стадії прямо пов'язаний з правом законодавчої ініціативи. Коло суб'єктів цього права залежить від [форми правління](http://ua-referat.com/%D0%A4%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B8_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F), прийнятої в тій чи іншій країні.

У країнах з парламентарними формами правління суб'єктів права законодавчої ініціативи в більшості випадків двоє: окремі депутати і уряд. У Великобританії та інших країнах сфери впливу англійського пра­ва відповідне право формально зарезервоване тільки за парламентаріями, і члени уряду можуть вносити законопроекти лише як депутати.

Коло суб'єктів права законодавчої ініціативи в країнах із змішаною республіканською і парламентарними формами правління не обмежується вищеназваними. У багатьох країнах Центральної та Східної Європи і в тих, що утворилися на терені колишнього СРСР, це право належить президентам. У Швейцарії відповідним правом наділені кантони, а у Португалії і Узбеки­стані — представницькі органи автономій. В Австрії, Естонії, Латвії, Словач­чині, Угорщині і Японії суб'єктами права законодавчої ініціативи визнані комісії (комітети) парламентів, в Естонії і Португалії — парламентські фракції, в Чехії —[представницькі органи місцевого самоврядування](http://ua-referat.com/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%8C%D0%BA%D1%96_%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8_%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F).

Найширше коло суб'єктів права законодавчої ініціативи встановлене в Італії, Росії і Швеції. В Італії до таких суб'єктів, крім уряду і депутатів, віднесені [постійні комісії](http://ua-referat.com/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96%D0%B9%D0%BD%D1%96_%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%96%D1%97), парламентські фракції і в межах їхньої компе­тенції — консультативний орган при парламенті та уряді (національна ра­да економіки і праці) та представницькі органи, створювані в областях. У Росії суб'єктами права законодавчої ініціативи названі президент, верхня палата парламенту, депутати обох палат, уряд, законодавчі (представ­ницькі) органи суб'єктів федерації, а також вищі суди, включаючи консти­туційний суд. У Швеції право законодавчої ініціативи належить уряду, де­путатам парламенту, постійним комісіям, ревізорам та деяким іншим орга­нам і посадовим особам.

У цілому ряді країн суб'єктами права законодавчої ініціативи про­голошені палати парламенту. Звичайно це означає, що законодавча функція здійснюється представницьким органом. Однак у деяких випад­ках законопроекти можуть бути внесені в нижню палату від імені верх­ньої палати парламенту (Росія). Як і в Росії, суб'єктом права законодав­чої ініціативи названі верхні палати парламентів в Австрії, Польщі, Чехії, Хорватії та ФРН. Характерно, що відповідні законопроекти нерідко вносяться в нижню палату через уряд.

Особливістю парламентаризму Австрії, Білорусі, Іспанії, Італії, Латвії, Литви, Македонії, Румунії, Словенії є так звана народна законо­давча ініціатива.

Однак майже в усіх випадках право законодавчої ініціативи прак­тично узурповане урядом та його главою (у Франції саме прем'єр-міністр, крім депутатів, визнаний суб'єктом такого права). Урядові законопроек­ти можуть бути внесені безпосередньо прем'єр-міністром чи окремими міністрами за змістом їхніх повноважень або через депутатів — представ­ників парламентської більшості, на яку уряд спирається. Останнє трап­ляється нечасто і пов'язане з тактикою уряду.

Тому не дивно, що переважна більшість прийнятих законів пропо­нується урядом. Законопроекти, ініціаторами яких є окремі депутати, ма­ють перспективу стати законами лише в разі підтримки їх парламентською більшістю. Домінуюча роль уряду в реалізації права законодавчої ініціати­ви знаходить свій вияв і безпосередньо під час внесення законопроектів. У Бельгії, Франції та в деяких інших країнах ініціативи уряду оформляють­ся як законопроекти, а ініціативи окремих депутатів — як законопропозиції. При розгляді в парламенті перші мають пріоритет.

Слід додати, що в Австрії, Бельгії, Іспанії, Латвії, ФРН, Японії та в ряді інших країн припускається тільки колективне внесення законопроектів. Кількість підписів депутатів під таким законопроектом звичайно дорівнює або наближається до такого числа членів парламенту, яке необхідне для ор­ганізації фракції. У Фінляндії депутатські пропозиції законодавчого харак­теру можуть бути внесені тільки в перші два тижні після відкриття чергової сесії парламенту. В Швеції депутати можуть вносити свої поправки до уря­дових законопроектів лише протягом 15 днів після їх ініціювання в палаті. Голова палати має право скоротити цей строк до 10 днів.

У президентських республіках суб'єктами права законодавчої ініціативи визнані лише окремі парламентарії. Більше того, в палатах конгресу США заборонена колективна законодавча ініціатива, хоча ніхто не може перешкодити кільком конгресменам або сенаторам запропонува­ти ідентичні біллі. Суб'єкти ж виконавчої влади такого права формально позбавлені, що витікає із змісту принципу жорсткого поділу влад.

Однак і тут [виконавча влада](http://ua-referat.com/%D0%92%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%B0_%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B0) бере участь у законотворчому процесі. Зокрема, президент може діяти через довірених депутатів, які зовні будуть здійснювати власну ініціативу. Він може користуватись і таким ме­ханізмом впливу на законодавчу діяльність, як послання до конгресу. Ці послання мають на меті ознайомити парламентаріїв і громадськість у ціло­му з позицією глави держави щодо важливих політичних проблем. Водно­час вони орієнтують прихильників президента з числа парламентаріїв на формулювання відповідних законодавчих ініціатив.

Більш реальною формою реалізації законодавчих намірів президента США є його право звертатися із спеціальним посланням до голів палат, в якому пропонується конкретний законопроект. Це послання голова палати обов'язково передає до одного з постійних комітетів. Регламент конгресу США не передбачає безумовного розгляду такого законопроекту, але за прийнятим звичаєм голова відповідного комітету палати пропонує розглянути його від власного імені. Якщо відкинути формальності, то в даному ви­падку президент практично сам виступає ініціатором законотворчості.

Процедури реалізації права законодавчої ініціативи прямо пов'язані з внутрішньою побудовою представницьких органів. У двопа­латних парламентах, де палати рівноправні, законопроект може бути вне­сений в кожну з них. Такий самий порядок застосовується в парламентах Великобританії та Японії, палати яких не є рівними. У тих країнах, де законопроект може ініціюватись в обох палатах, це звичайно і робиться з метою прискорення законодавчого процесу.

У більшості країн з нерівноправними палатами парламентів законо­давчий процес звичайно починається в нижніх палатах. У Нідерландах будь-який законопроект, включаючи і фінансовий, може бути внесений тільки в нижню палату. Верхня палата не наділена правом змінювати прийнятий нижньою палатою законопроект, але вона може відхилити його в цілому.

Загалом [реалізація права](http://ua-referat.com/%D0%A0%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0) законодавчої ініціативи в парламентах є чи не найважливішою стадією законодавчого процесу. Від ініціаторів то­го чи іншого законопроекту залежить не тільки сам факт започаткування закону, а і його зміст. Водночас зміст закону визначається і в подаль­шому проходженні законопроекту в парламенті, тобто в наступних стадіях законодавчого процесу. Характер і послідовність цих стадій у різних країнах неоднакові.

В англомовних і багатьох інших країнах наступною після внесення законопроекту стадією є так зване *перше читання.* У Франції першим чи­танням називається вся робота над законопроектом в одній палаті до пе­редачі його в іншу, а другим читанням — розгляд законопроекту тією ж палатою після повернення його з іншої палати.

Зареєстрований у палаті законопроект може бути поставлений за чергою у порядок денний, хоча черговість нерідко залежить від міркувань голови палати. Внесенню законопроекту в порядок денний засідань пала­ти передує голосування з цього приводу, після якого законопроект вва­жається прийнятим до розгляду. Дебати щодо законопроекту на стадії першого читання в переважній більшості країн не проводяться. Саме на цій стадії іде в небуття багато законопроектів, ініційованих окремими де­путатами і не підтриманих парламентською більшістю.

Наступною стадією законодавчого процесу можуть бути дебати в палаті щодо законопроекту. Ця стадія визначається як*друге читання,*вона передбачає постатейне обговорення, внесення поправок, голосування тощо. Залежно від особливостей регламенту загальні дебати проводяться до (Великобританія та інші країни, що сприйняли засади британської конституційної системи) або після розгляду законопроекту в постійній парламентській комісії (комітеті). Цей момент має принципово важливе значення. Якщо законопроект передається в комісію після його обгово­рення в палаті з прийнятим нею рішенням, то таке рішення зобов'язує комісію, і вона практично діє за інструкцією палати. Якщо ж законопро­ект надходить у комісію ще до його детального розгляду в палаті, то са­ме комісія у багатьох випадках вирішує його долю і визначає його зміст.

Однією із стадій законотворчості є *розгляд законопроекту в комісії (комітеті).* У будь-якому випадку постійні комісії суттєво впливають на остаточне рішення палат, а іноді навіть фактично їх підміняють. Робота парламентської комісії за своєю процедурою мало відрізняється від робо­ти самої палати на стадії загальних дебатів, хоча звичайно ця робота про­водиться в закритих засіданнях. За її результатами комісія готує до­повідь. Після цього законопроект надходить або повертається в палату.

У країнах, де загальні дебати щодо законопроекту передують розгля­ду в комісії, після повернення його в палату він детально розглядається (так звана *стадія доповіді).* Це дає змогу депутатам відкоригувати зміст законо­проекту. Після цього відбувається *трете читання,* в процесі якого законо­проект ще раз обговорюється і приймається без принципових змін. У СШАна стадії третього читання внесення поправок до законопроекту взагалі не припускається, однак палата до голосування може повернути його в комітет.

У ряді країн парламентські дебати можуть бути скорочені на основі спеціальної процедури прийняття законопроектів, що проголошуються терміновими. В інших випадках для скорочення часу дебатів застосо­вується процедура, яка полягає у визначенні палатою конкретного часу для обговорення законопроекту в цілому або його окремих частин. По закінченні визначеного часу законопроект ставиться на голосування.

До способів збереження часу належать також деякі процедури вне­сення поправок до законопроектів. У багатьох країнах пропозиція поправ­ки може розглядатись, якщо вона підписана не одним, а кількома депута­тами. Як правило, текст поправок має бути розповсюджений до їх обгово­рення, хоча в більшості парламентів це можна зробити і на відповідному засіданні палати.

На практиці так і робиться, однак уряд або парламентська комісія (комітет) може вимагати додаткового вивчення окремих поправок. Нерідко голова палати визначає прийнятність дебатів з тієї чи іншої поправки. Цим він може вирішити долюпоправки. У палаті громад парламенту Велико­британії та в парламентах в інших англомовних країнах право визначати, які поправки підлягають обговоренню і голосуванню, має спікер. Це право зумовлює високі вимоги щодо політичної неупередженості і професійності голови палати.

Певне прискорення законодавчого процесу може бути забезпечене і на етапі голосування законопроектів, що характеризується розмаїттям прийнятих процедур.

Повертаючись до характеристики стадій законодавчого процесу за ру­бежем, слід зазначити, що у двопалатних парламентах законодавчий процес практично завжди проходить в обох палатах. Особливістю Конституції Росії є те, що вона припускає можливість прийняття законів за результатами ро­боти нижньої палати парламенту і при мовчазній згоді (так зване кваліфіко­ване мовчання) верхньої. Прийняті державною думою законопроекти протя­гом п'яти днів передаються на розгляд ради федерації. Законопроект вва­жається схваленим радою федерації, якщо він був прийнятий нею за вста­новленою процедурою або якщо протягом 14 днів не був розглянутий цією палатою. Проте обов'язковому розгляду в раді федерації підлягають прий­няті державною думою законопроекти з питань федерального бюджету; фе­деральних податків і зборів; фінансового, валютного, кредитного і митного регулювання та грошової емісії; ратифікації і денонсації міжнародних дого­ворів; статусу і захисту державного кордону; війни і миру.

Свої особливості має законодавчий процес у парламенті Чехії. Ко­ли нижню палату розпущено, сенат має право приймати законопроекти з «невідкладних питань». Відповідні акти верхня палата може приймати тільки за ініціативою уряду. На першій сесії після поновлення роботи парламенту ці акти повинні бути схвалені нижньою палатою, без чого во­ни не мають сили. Водночас у такий спосіб не може бути змінена консти­туція, прийнятий бюджет чи фінансовий законопроект, також не можуть бути прийняті законопроекти з питань виборчого права і ратифікації де­яких міжнародних договорів.

Кінцевою стадією законодавчого процесу є *офіційне опублікування*закону, тобто доведення його до загального відома. Опублікування звичай­но здійснюється главою держави або від його імені. Строки опублікування не встановлюються, хоча в окремих випадках конституції містять вимогу негайного обнародування закону після одержання ним санкції глави дер­жави. Тексти законів публікуються у спеціальних офіційних виданнях.

З процедурою опублікування законів пов'язане набуття ними чин­ності, хоча нерідко закони починають діяти відразу ж після підписання. Як правило, закон набуває чинності через певний час після його офіційного опублікування. Іноді він починає діяти з моменту, вказаного у його тексті.