

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.537.1

**Звоздецька І. В.,**  
здобувач кафедри теорії держави і права,  
конституційного права і державного управління  
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

### ПРАВОВІ ОЗНАКИ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ПРОЦЕДУР

#### LEGAL CHARACTERISTICS OF PARLIAMENTARY PROCEDURES

У статті досліджено ознаки парламентських процедур. Підсумовано, що їм властиві такі правові характеристики: вид державного процесу; організаційна форма вираження народного суверенітету й інструмент політико-правового обмеження можливої сваволі парламенту як представницького органу; нормативна визначеність (чітка документальна форма регламентації); поетапність реалізації дій, урегульованих зазвичай процесуальними нормами права; спрямованість на виконання конституційно визначених повноважень парламенту; політичний характер і динамізм об'єкта правового впливу; уповноважений компетентний суб'єкт здійснення; реалізація забезпечується переважно силою й можливостями державного примусу; відображають баланс владних повноважень органів державної влади, метою співпраці яких є конституціоналізація основ конституційного ладу. Наголошено, що здійснення парламентських процедур є видом правозастосовної діяльності, як правило, імперативної.

**Ключові слова:** парламент, законодавча інституція, представницький орган влади, парламентська процедура, суспільні відносини, формальна визначеність, політичний характер.

В статье исследованы признаки парламентских процедур. Подведены итоги, что им свойственны следующие правовые характеристики: вид государственного процесса; организационная форма выражения народного суверенитета и инструмент политико-правового ограничения возможного произвола парламента как представительного органа; нормативная определенность (четкая документальная форма регламентации); поэтапность реализации действий, урегулированных обычно процессуальными нормами права; направленность на выполнение конституционно определенных полномочий парламента; политический характер и динамизм объекта правового воздействия; уполномоченный компетентный субъект осуществления; реализация обеспечивается в основном силой и возможностями государственного принуждения; отражают баланс властных полномочий органов государственной власти, целью сотрудничества которых является конституционализация основ конституционного строя. Отмечено, что осуществление парламентских процедур является видом правоприменительной деятельности, как правило, императивной.

**Ключевые слова:** парламент, законодательная институция, представительский орган власти, парламентская процедура, общественные отношения, формальная определенность, политический характер.

It was investigated the features of parliamentary procedures. Summed up, they have such legal characteristics: type of government process; the organizational form of expression of popular sovereignty and a tool of political and legal constraints the possible arbitrariness of the Parliament as a representative body; regulatory certainty (clear documentary form of regulation); the phasing of implementation of action usually regulated by procedural law; focus on the implementation of certain constitutional powers of Parliament; the political nature and dynamism of the object of legal action; authorized competent entity in the implementation; the implementation is provided mainly by the power and capabilities of government coercion; in respect of the balance of powers of public authorities, the cooperation of which is constitutionalize the foundations of the constitutional system. It is noted that the implementation of parliamentary procedures is a form of enforcement, usually imperative.

**Key words:** parliament, legislative institution, representative body, parliamentary procedure, public relations, formal definition, political nature.

Парламентські процедури трактують як правила і звичаї, що забезпечують реалізацію функцій органу законодавчої влади [1, с. 24].

Своєрідність процесуальних норм, які регулюють здійснення парламентських процедур, зумовлена особливостями матеріальних норм, що обслуговують конституційно-правовий статус законодавчої інституції. Процесуальні норми відповідають на питання: як, як саме, у якому порядку застосовувати матеріальну норму й одержати результат, що переслідується нормою матеріального права. Порядок, який устанавлюється, поклика-

ний забезпечити досягнення мети, регламентованої нормою, що регулює повноваження суб'єкта [2, с. 50; 3, с. 252].

Процесуальні норми полегшують здійснення парламентських процедур як виду правозастосовної діяльності; адресовані учасникам, наділений владними повноваженнями, щодо яких мають імперативний характер і стосовно зацікавлених осіб можуть містити диспозитивні положення [4, с. 223–227].

Безперечно, зрозуміти правову природу парламентських процедур неможливо без з'ясування ознак цього конституційно-правового інституту.

Вивченням окресленої нами проблеми займалися такі науковці, як А. Горильов, Є. Колош, С. Мішин, П. Недбайло, Г. Роберт, В. Скоробогатов, І. Словська та ін.

**Метою** статті є аналіз правових ознак парламентських процедур.

Парламентські процедури включають дві групи норм – матеріального і процесуального права, і при цьому більшість норм мають процесуальний характер. Окремі автори пропонують виділяти навіть підгалузь конституційного процесу в структурі конституційного права, яка вивчає реалізацію парламентом конституційних повноважень [5; 6, с. 83–86; 7, с. 160–168]. Відокремлення ж цілої галузі парламентського процесуального права може сприяти, на думку конституціоналістів, більш повній розробці й утіленню в життя всієї сукупності парламентських процедур, що забезпечують ефективність роботи представницького органу [8, с. 28; 9, с. 50–54].

Деякі науковці сходяться на думці, що статус парламентських процедур у структурі парламентського права й конституційного права загалом остаточно не визначений. Ці проблеми дискутуються в теорії права, так як питання побудови системи права, виділення нових галузей і структуризація останніх – сфера теорії права. Учені-галузісти, конституціоналісти пропонують власні структуризації. Ми ж підтримуємо позицію, згідно з якою парламентські процедури, тобто процесуальні, організаційні, відносини, є складовою парламентського права як окремого інституту підгалузі державної влади, хоча ця проблема залишається відкритою [10, с. 3–10; 11, с. 9].

Варто погодитися з думкою, висловленою в науковій літературі, що сформована у правовій доктрині позиція щодо змісту парламентських процедур виключає з поля діяльності законодавця низку важливих аспектів. Це відбувається тому, що під час удосконалення регламентів відточуються питання реалізації парламентом конституційних повноважень на шкоду процедурним питанням [12, с. 82].

Парламентські процедури мають політичний характер, оскільки спрямовані на регулювання специфічної сфери, пов'язаної із завоюванням, використанням і утриманням державної влади. Ефективність роботи легіслатури буде залежати від довіри народу, адекватності відображення інтересів населення в рішеннях державного органу. Тому накопичення правового матеріалу в таких відносинах відбуватиметься поступово, по мірі дозрівання ідеологічної позиції, досягнення порозуміння між позиціями різних соціально-політичних груп і народних обранців. Законодавча регламентація парламентських процедур фактично закріплює довгострокову політику й слугує основою її поточних напрямів. За її допомогою оформлюються лише ті політичні відносини, яким надається загальнообов'язкове значення як ціннісним орієнтирам для всіх учасників такої діяльності.

Виконуючи повноваження, парламент є незалежним офіційним представником суспільства, що забезпечує плюралізм інтересів громади. Водночас

парламентські процедури є різновидом державної, так як діють на громадян за допомогою правових приписів у межах правових вимог. Вони легалізують державну діяльність, забезпечують дозволеність охоронюваних і примусових заходів держави. На противагу цьому, інтереси нації й народу у правовій державі становлять кінцеву мету реалізації парламентських процедур, тим самим впливаючи на характер функціонування вищих органів державної влади і створюючи юридичні передумови відповідального правління [13, с. 7].

Отже, воля народу, об'єктивована як його влада, набуває в парламентських процедурах особливим чином формалізованих форм вираження. Вона виступає як державна воля, утілюючись у законодавстві та вбираючи при цьому в себе величезну кількість вольових категорій різного рівня, які, взаємодіючи, створюють усе складніші вольові категорії. Відображаючи волю населення певних адміністративно-територіальних одиниць, окремих груп громадян, парламентські процедури вирішують усі питання державного, господарського й культурного будівництва. Цим самим забезпечується поєднання місцевих і державних, індивідуальних і колективних інтересів у діяльності представницького органу як безпосереднього носія суспільних вимог і елементів державного апарату. У процесі реалізації парламентських процедур особа має змогу долучитися до управління державою безпосередньо (виступає як учасник розробки законопроекту, слухань у комітеті, призначення на посаду тощо) або через народних обранців [14, с. 14–16].

Усі суспільні відносини, що становлять об'єкт парламентських процедур, існують у межах правового поля, тобто їх юридикація виявляється у формуванні нового рівня правового регулювання, яким закладається система розподілу влад. Раціональна взаємодія між суб'єктами цієї системи диференціює парламентські процедури, що дає змогу охопити практично всі державно-правові сфери суспільних відносин. Тому їх юридикація означає зміну патріархальних, традиційних начал у регулюванні на примусове виконання конституційних принципів. Наслідком такого процесу є збільшення обсягу нормативного регулювання: посилення інтервенції держави за посередництво права в суспільні відносини та доступу до правових засобів з метою вирішення конфліктних ситуацій чи впорядкування стихійного порядку дій. У свою чергу, зростання обсягу нормативно-правового матеріалу зумовлює процес деталізації правового регулювання, що надає можливість у юридичний спосіб підтримувати стабільність і рівновагу політичної системи [15, с. 101, 103–104].

Суспільні відносини, які нормативно не врегульовані, наприклад, ідеологічні, культурні, соціально-економічні, впливають на зміст парламентських процедур, оскільки суттєво визначають їх характер, ніби «підживлюючи» їх і поєднуючись із політичними.

Різноманітні суспільні відносини, які є об'єктом реалізації парламентських процедур, постають як особлива система ієрархічного порядку: одні визна-

чаються іншими. Цей процес правового опосередкування об'єктивно вимагає багатоступінчастості в упорядкуванні суспільного життя, що зумовлено вищою юридичною силою – конституційною, яка надалі наповнюється конкретним правовим змістом, певним чином організованим. Тобто, Конституція закріплює та регулює найбільш соціально значимі парламентські процедури, які потребують подальшої диференціації й деталізації законами та підзаконними актами. Остання обставина передбачає багатоманітність способів і прийомів правового впливу [16, с. 98–99].

Об'єкт парламентських процедур є динамічним, так як дає змогу на основі одного й того самого нормативного базису змінювати форми політичного керівництва (за різних державних режимів можуть залишатися чинними нормативно-правові акти з питань парламентської діяльності).

Парламентським процедурам зазвичай властиві чітка документальна визначеність (Конституція, закони, постанови, Рішення Конституційного Суду тощо), однозначність зафіксованих моделей поведінки, відповідність їх назви компетенції органу державної влади та його структурним підрозділам, безпосередній зв'язок із державою. Тобто, формалізованість парламентських процедур впливає із сутності легіслатури як елемента апарату держави, який здатний регулювати всі суспільні відносини в країні, легітимізувати чинну модель конституційного ладу. Такі вагомі повноваження повинні реалізовуватися із застосуванням заходів механізму «стримувань і противаг». Нормативно визначені процедури покликані мінімізувати відкриту політичну полеміку, зводячи її до дій, чітко окреслених правовими умовами. Зловживання необґрунтованим застосуванням у практиці парламентської діяльності моделей поведінки, не визначених у законах та інших нормативно-правових актах, здатне призвести до нівелювання основного соціального призначення парламенту – формалізації волі народу шляхом представницької демократії [17, с. 28].

Реалізація парламентських процедур забезпечується переважно силою й можливостями державного примусу, що відрізняє правове регулювання від інших соціальних регуляторів, політичною активністю парламентаріїв і населення. Згадані засоби сприяють недопущенню порушень правових приписів, відновленню порушеного правового становища суб'єктів, усуненню негативних наслідків, покаранню винних і виконують профілактичну, превентивну функцію.

Якщо з боку державних інституцій (не лише парламенту) будуть допускатися вияви дезінформації громадської думки, приховування мотивів ухвалення політично значимих рішень, значне відхилення від основних ідей передвиборчих програм, девальвації демократичних цінностей, корупції та інших негативних явищ, то результат парламентських процедур зазнаватиме політичного бойкоту й недовіри з боку громадян [18, с. 19].

У контексті зазначеного важливо наголосити, що посилення нестабільності системи влади, звуження соціальної основи більшості політичних структур і насамперед держави, антидемократичне переро-

дження традиційних державних органів (парламенту, судових інституцій, уряду), поглиблення тенденції відходу від законності, наступ на права трудящих призведуть до затьожних політичних криз. Зрощення парламентських структур із промислово-фінансовою олігархією опосередковано призведе до формування позадержавних засобів впливу на ухвалення рішень – різного роду «мозкових трестів», закритих співтовариств (масонських лож), «кишенькових» засобів масової інформації. За їх допомогою економічно пануючий клас, незважаючи на можливі асоціації з марксистсько-ленінською концепцією трактування держави і права, повною мірою використає в такий спосіб усі засоби для забезпечення свого правління, зведення різних ланок у єдиний механізм влади. Як результат, зрощування апарату влади з монополіями максимально зафіксує примарність парламентських процедур, адже парламент не відобразатиме реального плюралізму суспільних настроїв.

У такій ситуації законодавчий орган функціонуватиме виключно задля реалізації класової сутності держави, не розкриваючи свого багатогранного соціального призначення. «Вливання» державного капіталу в приватний бізнес, ухилення від захисту національних секторів економіки та цільових науково-дослідних програм від іноземних конкурентів, штучне соціальне маневрування фактично є формами класового насилля, які може застосовувати парламент, реалізуючи конституційно визначені функції у формально правовому полі. Надзвичайно високий рівень концентрації фінансових ресурсів, реальне панування монополій над політичними партіями й іншими об'єднаннями громадян і засобами ідеологічного впливу на населення, а також їх поєднання з державою в єдине утворення – три основні шляхи панування диктатури промислово-фінансової олігархії в сучасному суспільстві. Як наслідок, втрачається комплексна характеристика процедур парламенту як загальнонаціональної, представницької, складноструктурної організації. У процесі економічних, політичних, ідеологічних змін відбувається переоцінка значення легальності й легітимності легіслатури, акцентуючи увагу на її класовому, а не соціальному призначенні [19, с. 36; 20, с. 90; 21, с. 109–110].

Вищезазначене свідчить про таку ознаку парламентських процедур, як організаційну форму вираження народного суверенітету й водночас інструмент політико-правового обмеження можливої сваволі парламенту як представницького органу. Оскільки парламентські процедури спрямовані на реалізацію конституційно визначених повноважень парламенту, то всі напрями роботи легіслатури покликані забезпечувати формування в Україні правової держави на основі громадянського суспільства. Держава як публічно-правовий союз народу стане правовою за умови, якщо основою її функціонування є право – легітимовані суспільством норми, визначені рівнем досягнутих у суспільстві моралі й етики, що гарантує права і свободи громадян, обмежує державу, а державна влада здійснюється на засадах верховенства права та поділу влади [22, с. 18]. Тому регла-

ментовані законодавством парламентські процедури повинні відображати баланс владних повноважень, коли жодна державна інституція не зможе автономно реалізовувати владу. У них закладена спільна стратегія управління державою між різними владними структурами (законодавчою, виконавчою, судовою, Президентом). Отже, парламентські процедури є компромісним варіантом владовідносин. Вони є складовою ліберально-демократичної парадигми парламентаризму [23, с. 52; 24, с. 109], зокрема організаційно-функціональною основою – практикою функціонування парламенту, що характеризується особливою, пріоритетною роллю парламенту в системі державної влади [25, с. 18].

Отже, проаналізований матеріал дає змогу підсумувати, що парламентські процедури наділені та-

кими правовими ознаками: вид державного процесу; організаційна форма вираження народного суверенітету й інструмент політико-правового обмеження можливої сваволі парламенту як представницького органу; нормативна визначеність (чітка документальна форма регламентації); поетапність реалізації дій, урегульованих зазвичай процесуальними нормами права; спрямованість на виконання конституційно визначених повноважень парламенту; політичний характер і динамізм об'єкта правового впливу; уповноважений компетентний суб'єкт здійснення; реалізація забезпечується переважно силою й можливостями державного примусу; відображають баланс владних повноважень органів державної влади, метою співпраці яких є конституціоналізація основ конституційного ладу.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Роберт Г. Правила парламентской процедуры / Г. Роберт ; пер. А. Левин. – Вашингтон : Пробл. Вост. Европы, 1992. – 273 с.
2. Колош Є.М. Про деякі особливості і значення процесуальних правових норм / Є.М. Колош // Проблеми правознавства. – 1966. – Вип. 3. – С. 50–53.
3. Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм / П.Е. Недбайло. – М. : Юрид. лит., 1960. – 511 с.
4. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В.М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 258 с.
5. Лучин В.О. Процессуальные нормы в советском государственном праве / В.О. Лучин. – М. : Юрид. лит., 1976. – 166 с.
6. Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения : [учеб. пособ.] / В.О. Лучин. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – 159 с.
7. Зражевская Т.Д. Процессуальные гарантии конституционализма / Т.Д. Зражевская // Российский конституционализм : проблемы и решения : материалы Междунар. конф. – М. : ИГиП РАН, 1999. – С. 160–168.
8. Сероус А.В. Парламентские процедуры и функции парламента: вопросы взаимообусловленности / А.В. Сероус // Вестник Челябинского государственного университета. Серия «Право». – 2013. – № 5 (296); 2013. – Вып. 35. – С. 26–31.
9. Саликов М.С. О необходимости создания курса «Конституционно-процессуальное право Российской Федерации» / М.С. Саликов // Совершенствование методики преподавания и организации процесса обучения в юридических вузах России : материалы Всерос. учеб. метод. конф., г. Екатеринбург, 16–17 ноября 1999 года. – Екатеринбург, 2000. – С. 50–54.
10. Хабриева Т.Я. Понятие и место парламентского права России в системе права / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2002. – № 9. – С. 3–10.
11. Булаков О.Н. Парламентское право России : [курс лекций] / О.Н. Булаков, И.Н. Рязанцев ; под. общ. ред. О.Н. Булакова. – М. : Юстицинформ, 2007. – 139 с.
12. Кленкина О.В. Соотношение функций парламента и содержания парламентской процедуры / О.В. Кленкина // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт : материалы науч. конф., г. Москва, 21–23 марта 2002 г. / под ред. С.А. Авакьяна. – М. : Изд-во МГУ, 2003. – С. 80–84.
13. Костаки Г. Гармоничная взаимосвязь государства и права – важное условие для построения правового государства / Г. Костаки // *Legea si Viata*. – 2010. – № 10. – С. 4–8.
14. Карлов О. Роль Рад у формуванні і вираженні державної волі народу / О. Карлов // Радянське право. – 1978. – № 3. – С. 13–16.
15. Скоробогатов В.Ю. Становление парламентаризма и юридикация / В.Ю. Скоробогатов // Парламентаризм: проблемы теории, истории, практики : сб. науч. статей. – М. : Юрлитинформ, 2010. – С. 100–104.
16. Мышкин А.В. Способы конституционного регулирования общественных отношений / А.В. Мышкин // Советское государство и право. – 1986. – № 13. – С. 97–100.
17. Мишин С. Функции парламента – определяющий фактор ценности высшего представительного органа государственной власти / С. Мишин // *Legea si Viata*. – 2010. – № 10. – С. 24–28.
18. Федоров Г. Государство, право, политика / Г. Федоров // *Legea si Viata*. – 2010. – № 6. – С. 4–21.
19. Юрочкин М.А. К вопросу современного понимания категории «государство» в теории права и правоотношениях / М.А. Юрочкин // Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. – 2016. – № 1. – С. 35–40.
20. Вишневикий А.Ф. Общая теория государства и права : [учебник] / А.Ф. Вишневикий, Н.А. Горбатов, В.А. Кучинский. – Мн. : Интегралполиграф, 2009. – 552 с.
21. Кузьмин Э.Л. Буржуазная демократия: проделы и возможности / Э.Л. Кузьмин // Советское государство и право. – 1986. – № 5. – С. 109–117.
22. Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду / А.П. Заєць. – К. : Парламентське вид-во, 1999. – 248 с.
23. Мишин С. Современное понимание парламентаризма / С. Мишин // *Legea si Viata*. – 2010. – № 9. – С. 48–53.
24. Горылев А.И. Правовая природа современного парламентаризма / А.И. Горылев // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия «Право». – 2002. – № 2. – С. 102–110.
25. Словська І.Є. Верховна Рада України в системі вітчизняного парламентаризму: конституційно-правове дослідження : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І.Є. Словська. – О., 2014. – 47 с.