

## ПРАВОВА ПРИРОДА ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ПРОЦЕДУР: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Магновський І. Й.

Стаття присвячена дослідженню правової природи парламентських процедур, під якими розуміють здійснення функцій або окремих дій парламенту й парламентських органів, а також виявленню їх особливостей. Окреслено мету парламентських процедур, яка полягає у забезпеченні безперебійної роботи законодавчого органу його організаційним чинником функціонування та перетворення у життя найважливіших конституційних принципів, що покладені в основу державного механізму. Виділено численність і різноманітність парламентських процедур, оскільки вони зумовлені багатьма факторами, серед яких такі: природа парламенту як єдиного органу за наявності можливостей кожного обранця вплинути на схвалення парламентських актів; чисельність законодавчої інституції; партійна система, яка регламентує порядок формування парламенту; реальна потреба суспільства у новому законодавстві в її якісному і кількісному вираженні; конституційно-правовий статус легіслатури тощо. Указано, що парламентська процедура характеризується нормативною визначеністю, регламентується відповідними процедурними нормами права, де засобом здійснення такої регламентації виступають процедурні норми конституційного права, що об'єктивують певний порядок реалізації учасниками конституційно-правових відносин своїх прав, обов'язків, повноважень тощо.

**Ключові слова:** правова природа, парламентська процедура, парламент, конституційно-правова процедура, юридична процедура.

Статья посвящена исследованию правовой природы парламентских процедур, под которыми понимают осуществление функций или отдельных действий парламента и парламентских органов, а также выявлению их особенностей. Определена цель парламентских процедур, которая заключается в обеспечении бесперебойной работы законодательного органа его организационным фактором функционирования и претворения в жизнь важнейших конституционных принципов, положенных в основу государственного механизма. Отмечено многочисленность и разнообразие парламентских процедур, поскольку они обусловлены многими факторами, среди которых природа парламента как единого органа при наличии возможностей каждого избранника повлиять на одобрение парламентских актов; численность законодательной институции; партийная система, которая регламентирует порядок формирования парламента; реальная потребность общества в новом законодательстве в её качественном и количественном выражении; конституционно-правовой статус легислатуры и тому подобное. Указано, что парламентская процедура характеризуется нормативной определённой, регламентируется соответствующими процедурными нормами права, а средством осуществления такой регламентации выступают процедурные нормы конституционного права, объективирует определённый порядок реализации участниками конституционно-правовых отношений своих прав, обязанностей, полномочий и тому подобное.

**Ключевые слова:** правовая природа, парламентская процедура, парламент, конституционно-правовая процедура, юридическая процедура.

The article is devoted to research the legal nature of parliamentary procedures, which are understood as the implementation of functions or actions of the parliament and parliamentary bodies, as well as the identification of their peculiarities. The purpose of parliamentary procedures, which consists in ensuring the uninterrupted work of the law-making body, it's an organizational factor for the functioning and transformation of the most important constitutional principles that underlie the state mechanism. A large number and variety of parliamentary procedures are noted, as they are caused by many factors, among which: the prerogative of the parliament as the only body in the presence of opportunities for each elected member to influence the approval of parliamentary acts; the number of legislative institutions; party system that regulates the procedure for the formation of parliament; the real need of society in the new legislation in its qualitative and quantitative terms; constitutional and legal status of the Legislature and others. It is alleged that any parliamentary procedure consists of successive actions less in scope of execution. In particular, the legislative procedure includes the procedure for the introduction of the bill, its registration, consideration in the committees, expert and legal, if necessary, in the departments, in plenary sessions, as well as in the final version of the approval. Certain features of parliamentary procedures, which constitute an independent form of the constitutional-legal procedure, which in turn are a kind of legal procedure, are specified. Specified that the procedure is characterized by normative certainty, is regulated by the relevant procedural rules of law, and with the implementation of such a regulation are procedural norms of constitutional law, which objectify a certain procedure for the implementation of their rights, duties, powers, etc. by the participants in constitutional-legal relations. It was stated that parliamentary procedures as an independent type of legal procedures, which are socially characterized, are characterized by an appropriate structure and a certain length of time, are legally significant actions, standardize on the basis of normative legal acts the question of the procedure of work of the Parliament in order to achieve the proper result in the expression of constitutional and legal norms with respect to subjects of constitutional law.

**Key words:** legal nature, parliamentary procedure, parliament, constitutional and legal procedure, legal procedure.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Необхідність дослідження правової природи парламентських процедур, що сприятиме їх ефективному здійсненню визначена нинішнім станом вітчизняної практики державотворення, а також відсутністю поглибленої й всебічної теоретичної розробки цієї проблеми у національному праві. Це засвідчує про наукову та практичну значущість, актуальність і перспективність даної тематики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок на сучасному етапі державотворення у вивчення питань проведення парламентських процедур в Україні зробили науковці, як: М.О. Баймуратов, Ю.Г. Барабаш, О.В. Батанов, О.П. Васильченко, А.З. Георгіца, І.В. Грищенко, О.П. Євсєєв, В.С. Журавський, А.М. Колодій,

Магновський І. Й., 2019

К.О. Колесник, О.О. Майданник, О.В. Марцеляк, Р.С. Мартинюк, Н.А. Мяловицька, Р.М. Павленко, В.Ф. Погорілко, С.Г. Серьогіна, І.Є. Словська, О.В. Совгіря, Ю.М. Тодика, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, О.Ф. Фрицький, О.Н. Яриш та ряд інших, напрацювання котрих містять корисний за обсягом фактичний матеріал та спонукає до подальших правових досліджень особливостей їх сутності.

**Метою статті** є зосередження уваги у загальнотеоретичному аспекті на правовій природі парламентських процедур, що сприятиме їх результативності в умовах сьогодення.

**Виклад основного матеріалу.** Парламентські процедури мають соціальний характер. Вони є різновидом інших соціальних процедур і стосуються широкої сфери людської життєдіяльності. Прикладом інших соціальних процедур можна вважати ритуали, церковні обряди, правила етикету, процедури проведення соціологічних та політологічних досліджень тощо. Соціальний характер парламентських процедур полягає у тому, що саме вони безпосередньо сприяють перетворенню у життя суспільства найважливіших конституційних принципів, які покладено в основу функціонування державного механізму та розвитку громадянського суспільства [1, с. 62-65].

За словами відомого дослідника парламентського права Г.М. Роберта термін «парламентська процедура» означає ту сукупність правил і звичаїв, на підставі якої чинилися справи в англійському парламенті [2, с. 24].

Досліджуючи правову природу та порядок реалізації парламентських процедур вітчизняні вчені-конституціоналісти розуміють під ними: здійснення функцій або окремих дій парламенту й парламентських органів [3, с. 334-344]; процес забезпечення, організаційний чинник функціонування парламенту з метою здійснення його конституційних функцій і повноважень; процесуальний порядок, форми і методи прийняття рішень, зміст яких спрямовано на реалізацію парламентських функцій [4, с. 33]; сукупність послідовних дій, спрямованих на виконання парламентом своїх функцій [5, с. 136]; сукупність самостійно розроблених парламентом правил, встановлених прийомів та засобів, які регулюють організаційно-правові аспекти його діяльності, сприяють перетворенню у життя конституційних принципів державного механізму та забезпечують конструктивну та безперебійну роботу законодавчого органу [6, с. 23-34]; нормативно визначений процес реалізації парламентом прав і обов'язків, що складають у сукупності його компетенцію з метою забезпечення ефективного регулювання суспільних відносин, глибокої поступальної їх трансформації тощо [7, с. 46].

Метою парламентських процедур окремі науковці вважають забезпечення безперебійної роботи законодавчого органу та перетворення у життя найважливіших конституційних принципів, які покладено в основу державного механізму; сприяння виробленню підходів до проблем суспільного розвитку і способів їх вирішення тощо [6, с. 23]. Зокрема, Б.М. Топорнін, визначаючи метою правил парламентської процедури в нових державах сприяння виробленню підходів до проблем суспільного розвитку і способів їх вирішення, вважає: 1) вони є своєрідним керівництвом парламентською практикою і в силу цього сприяють перетворенню у життя найважливіших конституційних принципів (народовладдя,

панування права, розподілу влад тощо), які покладені в основу державного механізму; 2) вони допомагають виробити механізм політичного діалогу між законодавчою і виконавчою владою у пошуках спільних рішень і компромісів з метою подолання кризових явищ; 3) без опанування новими демократичними правилами парламентського провадження неможливо створити ні ринкової економіки, ні демократичної системи управління, ні ділової системи прав і свобод людини; 4) ці правила надають депутатам усі можливості, включаючи пільги, привілеї та імунітети, для нормального здійснення ними своїх обов'язків; 5) у державах із розвинутою багатопартійністю вони активно регулюють відносини між депутатами і політичними партіями [8, с. 2-4].

Загалом науковці наголошують, що парламентські процедури є процесом забезпечення, організаційним чинником функціонування парламенту з метою здійснення його конституційних функцій і повноважень; процесуальним порядком, формами й методами прийняття рішень, зміст яких спрямований на реалізацію парламентських функцій [9, с. 338-339].

Парламентські процедури є досить численними й різноманітними, оскільки зумовлені багатьма факторами, серед яких природа парламенту як єдиного органа при наявності можливостей кожного обранця вплинути на схвалення парламентських актів; чисельність законодавчої інституції; партійна система, яка регламентує порядок формування парламенту; реальна потреба суспільства у новому законодавстві в її якісному і кількісному виразі; конституційно-правовий статус легіслатури тощо [10, с. 52-53].

За терміном дії, як указує В.Ф. Погорілко, виділяють постійні та тимчасові парламентські процедури, за механізмом реалізації - складні (комплексні) і прості [11, с. 638].

О.Л. Сівков зазначає, що будь-яка парламентська процедура складається із послідовних дій менших за обсягом виконання. Зокрема, законодавча процедура включає внесення законопроекту, його реєстрацію, розгляд у комітетах, експертному та юридичному, за необхідності, управління, на пленарних засіданнях, а також схвалення в остаточній редакції [12, с. 24-25].

Загальний порядок функціонування парламенту, підкреслює Є.О. Ігнатів, включає такі форми парламентських процедур як сесії, пленарні засідання і засідання у комітетах, комісіях, фракціях і депутатських групах, слухання пленарні й у комітетах (комісіях) [13, с. 54-55].

І.В. Грищенко зауважує, що парламентські процедури - це нормативно визначений процес реалізації парламентом прав і обов'язків, що складають у сукупності його компетенцію, з метою забезпечення ефективного регулювання суспільних відносин, глибокої поступальної їх трансформації. Парламентські процедури можна класифікувати за такими основними підставами: напрям (сфери) діяльності; термін діяльності; кількість і рівень підпорядкованості суб'єктів; механізм реалізації повноважень [7, с. 46].

Зі свого боку, Н.С. Лихачов відзначає певні риси парламентських процедур, що становлять собою самостійний різновид конституційно-правової процедури, яка в свою чергу є різновидом юридичної процедури. Ураховуючи це, парламентські процедури наділе-

ні властивостями конституційних процедур. Зокрема, процедурні приписи, як правило, адресуються суб'єктам владних відносин, мають зазвичай імперативний характер та спрямовані на досягнення результату, що є публічним, конституційно-правовим. Парламентська процедура характеризується нормативною визначеністю, регламентується відповідними процедурними нормами права. Засобом здійснення такої регламентації виступають процедурні норми конституційного права, що об'єктивують певний порядок реалізації учасниками конституційно-правових відносин своїх прав, обов'язків, повноважень тощо. Парламентська процедура складається із певної послідовності дій суб'єктів її реалізації тобто вона представляє собою певну сукупність дій парламенту, його палат, парламентських органів. Такі дії здійснюються у певній послідовності і в свою чергу пронизані глибокою внутрішньою єдністю, яка може бути простою, такою, що складається із декількох взаємообумовлених юридично значимих дій і рішень суб'єктів, пов'язаних єдиними цілями і задачами (ці дії і рішення поділяються на певні стадії, які, окрім спільних цілей і завдань, мають свої конкретні цілі, завдання і коло учасників), або складною, такою що складається із цілого комплексу взаємопов'язаних процедур [14, с. 23-25]. При цьому дослідник підсумовує, що парламентська процедура - це самостійний різновид конституційно-правових процедур, має соціальний характер, регламентується відповідними нормативно-правовими актами та іншими джерелами права, являє собою унормовану модель алгоритму послідовних юридично значущих процесуальних дій парламенту, його палат, парламентських органів чи окремих депутатів та спрямована на досягнення певної мети (результату) [14, с. 29].

Варто сказати, що в науці конституційного права теж немає єдиної точки зору щодо класифікації парламентських процедур. Наприклад, А.В. Сероус, наголошуючи на тому, що найбільш оптимальною є класифікація парламентських процедур у залежності від функцій парламенту, поділяє парламентські процедури за цим критерієм на: 1) парламентські процедури, які забезпечують реалізацію законодавчої функції парламенту (парламентські процедури, що забезпечують ефективність законодавчого процесу - порядок здійснення законодавчої ініціативи; процедури, пов'язані з проходженням законопроекту в парламенті, тобто процедури, що становлять законодавчий процес); 2) парламентські процедури, які забезпечують реалізацію представницької функції (зокрема, здійснення правил внутрішнього розпорядку, порядок створення і функціонування внутрішніх органів парламенту і його палат; парламентські процедури, пов'язані з взаємодією парламенту з виконавчою владою); 3) парламентські процедури, пов'язані з реалізацією представницькими органами влади контрольних повноважень (контроль за виконанням бюджету, запити та інтерпретації, парламентські розслідування); 4) парламентські процедури, пов'язані зі статусом і порядком діяльності парламентарів (парламентські запити, позбавлення депутата недоторканності) [15, с. 29].

Ю.А. Тихомиров за цим критерієм поділяє парламентські процедури на законодавчі, представницькі, конституційні, внутрішньо організаційні й контрольні [16, с. 144]. Х.В. Приходько залежно від обсягу ком-

петенції і призначення суб'єктів виділяє парламентські процедури, що охоплюють діяльність народних депутатів України, депутатських об'єднань, парламентської опозиції та коаліції депутатських фракцій, комітетів (тимчасових спеціальних і слідчих комісій), постійних делегацій, органів спеціалізованого парламентського контролю - Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Рахункової палати [17, с. 339].

І.М. Степанова та Т.Я. Хабрієва за рівнем субординації суб'єктів реалізації поділяють парламентські процедури на внутрішньо парламентські (законодавчі, організаційні, контрольні), міжінституційні (президент - парламент - уряд - судова влада), федеративно-інституційні (парламент - парламентські інститути суб'єктів федерації, місцеве самоврядування); процедури в сфері відносин публічно-правової відповідальності (парламент - виборці) [18, с. 14].

В.Е. Теліпо встановлені чинним законодавством процедури розгляду і прийняття актів Верховною Радою України поділяє на загальні і спеціальні. До загальних парламентських процедур відносяться процедури здійснення Верховною Радою України функцій, у яких виявляється її соціальне призначення як законодавчого органу держави, а саме процедури законотворення, формування органів судової і виконавчої влади та здійснення парламентського контролю за діяльністю останніх. Спеціальні парламентські процедури виявляються у спеціальному ускладненому чи спрощеному відносно загальних парламентських процедур порядку розгляду Верховною Радою України окремих питань, віднесених до її повноважень. Такі процедури розгляду питань і прийняття рішень застосовуються Верховною Радою тоді, коли ці питання безпосередньо не обумовлені здійсненням нею законодавчої діяльності, участю у формуванні органів державної влади або здійсненням функцій парламентського контролю [19].

**Висновки.** Отже, підсумовуючи все вищевказане слід констатувати, на наше переконання, що парламентські процедури як самостійний різновид правових процедур, у яких закладено соціальний характер, відзначаються відповідною структурою та певною тривалістю, є юридично значущими діями, унормовують на основі нормативно-правових актів питання порядку роботи парламенту для досягнення належного результату у вираженні конституційно-правових норм щодо суб'єктів конституційного права.

#### Література

1. Лихачов Н.С. Щодо визначення поняття та ознак парламентських процедур. *Порівняльно-аналітичне право*: електрон. наук. фахове вид. 2016. Вип. № 5. С. 62-65. URL: <https://www.pap.in.ua> (дата звернення: 25.01.2019).
2. Роберт Генри М. *Правила парламентської процедури* / пер. с англ. Алексея Левина. Вашингтон : Проблеми Восточной Европы, 1992. 273 с.
3. Приходько Х.В. Актуальні проблеми українського парламентаризму з позицій функціонального та процесуального підходів дослідження. *Актуальні проблеми сучасного конституційного права України* : зб. наук. пр. / відп. ред. Ю.С. Шемшученко та О.Б. Батанов. Київ : Юридична думка. С. 334-344.
4. Серьогіна С.Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні : монографія. Харків : Ксілон, 2001. 280 с.

5. Волосникова Л.М. У истоков парламентского права (процедуры и обычаи английского парламента в XVI в.). *Российский юридический журнал*. 2000. № 4. С. 136-139.
6. Колесник К.О. Парламентська процедура в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 - конституційне право; муніципальне право / Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого. Харків, 2003. 213 с.
7. Грищенко І.В. Парламентські процедури: сутнісний та видовий аналіз. *Порівняльно-аналітичне право* : електрон. наук. фахове вид. 2014. Вип. № 7. С. 44-46. URL: <https://www.pap.in.ua>. (дата звернення: 25.01.2019).
8. Топорнин Б.Н. Очерки парламентского права (зарубежный опыт). Москва : ИГиП РАН, 1993. 179 с.
9. Словська І.Є. *Верховна Рада України в системі вітчизняного парламентаризму: конституційно-правове дослідження* : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 - конституційне право; муніципальне право / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2014. 47 с.
10. Шарнина Л.А. К вопросу об обусловленности парламентских процедур формой правления. *Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт* : матлы науч. конфер., г. Москва, 21-23 марта 2002 г. / под ред. С.А. Авакьяна. Москва : Изд-во МГУ, 2003. С. 52-60.
11. Конституційне право України / за ред. В.Ф. Погорілка. Київ : Наукова думка, 2002. 734 с.
12. Сивков А.Л. Процедуры реализации законодательных полномочий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : дисс. ... к.ю.н. : 12.00.02 - конституционное право; муниципальное право / Российская Академия Государственной Службы при Президенте Российской Федерации. Москва, 2003. 165 с.
13. Игнатов Є.А. Парламентские процедуры в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовой аспект) : дисс. ... к.ю.н. : 12.00.02 - конституционное право; муниципальное право / Академия управления МВД России. Москва, 2003. 204 с.
14. Лихачов Н.С. Парламентські процедури у сфері формування і діяльності уряду України та держав-членах Європейського Союзу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 - конституційне право; муніципальне право / Київський національний ун-т імені Тараса Шевченка. Київ, 2018. 223 с.
15. Сероус А.В. Парламентские процедуры и функции парламента: вопросы взаимообусловленности. *Вестник Челябинского государственного университета*. 2013. № 5 (296). Серия «Право». Вип. 35. С. 26-31.
16. Тодыка Ю.Н., Евсеев А.П. Процессуальные нормы в конституционном праве Украины. Проблемы законности. Вип. 77: Респ. міжвід. наук. зб. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2006. С. 3-9.
17. Приходько Х.В. Актуальні проблеми українського парламентаризму з позицій функціонального та процесуального підходів дослідження. *Актуальні проблеми сучасного конституційного права України* : зб. наук. пр. / відп. ред. Ю.С. Шемшученко та О.Б. Батанов. Київ : Юридична думка. С. 334-344.
18. Парламентское право России : учеб. пособие / под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. Москва : Юрист, 1999. 392 с.
19. Теліпко В.Е. Конституційне та конституційно-процесуальне право України: навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2009. 568 с.

**Магновський І. Й.,**  
доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри міжнародного,  
конституційного та адміністративного права  
Івано-Франківського юридичного інституту  
Національного університету  
«Одеська юридична академія»