

УДК 342.537

Ю. М. ПЕРЕРВА,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного і міжнародного права
навчально-наукового інституту права та масових комунікацій
Харківського національного університету внутрішніх справ

РОЗГЛЯД ЗАКОНОПРОЕКТІВ ПАРЛАМЕНТАМИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Досліджено особливості реалізації стадії розгляду законопроектів у парламентах зарубіжних країн. Відзначено, що процедура розгляду законопроекту в тій чи іншій країні залежить від багатьох чинників та має свої особливості. Виокремлено спільні риси, властиві процедурі проходження законопроектів у парламентах.

Найбільш відповідальною стадією законодавчого процесу є розгляд законопроектів. Вона передбачає вивчення та детальний аналіз законопроекту безпосередньо законодавчим органом, виявлення його позиції стосовно закону, що приймається. Процеси, пов'язані з розглядом законопроектів у парламентах, привертали увагу таких учених, як О. М. Бандурка, А. З. Георгіца, О. С. Олійник, П. І. Седугін, В. М. Шаповал тощо. Але досі існує необхідність подальшого вивчення та вдосконалення парламентських процедур розгляду законодавчих ініціатив. Ці питання, на перший погляд суто технологічні, суттєво впливають на результативність роботи парламенту та на якість законів, що приймаються.

Наукова новизна даної статті полягає в тому, що в ній на нових методологічних засадах вітчизняної юридичної науки здійснено комплексний аналіз досвіду зарубіжних країн щодо процедури розгляду законопроектів парламентами зарубіжних країн, обґрунтовано низку концептуальних понять, теоретичних положень і висновків.

Стадія розгляду законопроекту характеризується демократизмом, глибоким і всебічним обговоренням, професіоналізмом, широким залученням громадськості. Її метою є вивчення та аналіз законопроекту, а завданнями – доопрацювання та підготовка законопроекту.

Розглянемо основні процедури стадії розгляду законопроекту, що застосовуються парламентами різних країн. Першим етапом цієї стадії, як правило, є обговорення законопроекту. Воно проводиться на пленарних засіданнях і в комісіях (комітетах) парламентів. Кожне обговорення на пленарному засіданні палати називається читанням, робота над законопроектом у комісіях (комітетах) називається комітетським розглядом.

Різниця в парламентській процедурі обго-

ворення законів дуже велика, особливо це стосується послідовності даної стадії. Загальною її рисою є наявність читань, які проходить кожний законопроект при його розгляді в парламенті, але залежно від їх кількості зміст кожного читання може бути різним.

За даними Міжпарламентського союзу, у 30 з 83 парламентів проводиться одне, у 18 – два і в 35 – три читання [1, с. 191]. У деяких парламентах (Японії, Бразилії, у виняткових випадках – Іспанії, Швеції) проводиться одне читання, у ході якого заслуховують доповідь комітету (комісії), звернення уряду, проводять загальні дебати щодо концепції, а потім – дебати по окремих статтях законопроекту. Обговорення законопроекту в цьому випадку складається з кількох послідовних етапів.

У досить великій групі країн (Мексика, Польща, Болгарія, Колумбія тощо) законопроект проходить два читання, кожне з яких має певне функціональне значення. Як правило, перше читання включає дебати з концепції, друге – з окремих статей законопроекту. Але є й винятки. Так, у Колумбії і Польщі першим читанням вважається, якщо не буде заперечень, обговорення в комітеті (комісії). Конституція Болгарії, вимагаючи проведення двох голосувань за законопроектом на різних засіданнях Народних зборів, припускає у винятковому порядку проведення їх на одному й тому самому засіданні [2, с. 193].

Найбільш поширене обговорення законопроектів у трьох читаннях (Австралія, Велика Британія, Данія, Індія, Канада, США, Фінляндія, ФРН). Перше читання, як правило, присвячується обговоренню концепції, друге – опрацюванню окремих статей і третє – законопроекту в цілому.

Робота над законопроектом у палаті розпочинається з його прийняття до розгляду. Ініційований і розроблений законопроект передається

в палату для реєстрації. Після реєстрації керівним органом палати законопроект може бути поставлений на порядок денний і розповсюджений серед парламентарів. Зазвичай це здійснюється за чергою, хоча черговість багато в чому залежить від міркувань голови палати. Внесенню законопроекту до порядку денного засідань палати може передувати голосування з цього приводу. Тільки після голосування законопроект вважається прийнятим до розгляду. Відповідні процедури становлять, як правило, перше читання [3, с. 115].

У Великій Британії в першому читанні, як правило, оголошується назва законопроекту, потім він роздруковується і надсилається депутатам [2, с. 421]. У Японії проект вноситься на пленарне засідання й обговорюється в першому читанні тільки після прийняття комісією позитивного рішення, але у виняткових випадках, якщо законопроект оголошений терміновим, палата може прийняти рішення про внесення його відразу на пленарне засідання палати без попереднього розгляду в комісії [4, с. 73]. Наведені приклади свідчать, що порядок розгляду законопроектів у палатах не однаковий: в одних парламентах законопроект спочатку обговорюється в палаті у повному складі, а потім передається в комітет (Велика Британія, ФРН), в інших законопроект розглядається в комітеті, а потім – на пленарному засіданні палати (Італія, Японія).

Першим читанням зазвичай називається прийняття законопроекту до розгляду й оголошення його назви в палаті. Інколи це суто формальна стадія, яка не тягне за собою обговорення законопроекту. В інших випадках у першому читанні вирішується питання про направлення проекту до комітету. У США, наприклад, «публічне повідомлення про внесення законопроекту до комітету є необхідною умовою першого читання» [5, с. 38]. У деяких країнах у першому читанні обговорюються загальні риси законопроекту, його принципи. У Росії перше читання має важливе значення для визначення подальшої долі законопроекту: обговорюються основні положення законопроекту, вирішується питання про необхідність його прийняття, дається загальна оцінка концепції законопроекту [6, с. 536]. Прийняті принципи законопроекту надалі вже неможливо змінити або відхилити. У Франції на першому читанні проводяться загальна дискусія щодо доповіді комісії, постановити обговорення й голосування в цілому, після чого схвалений у першому читанні законопроект передається в іншу палату [7, с. 148].

Наступним етапом є друге читання. Залежно від особливостей регламенту, друге читання проводиться до (Велика Британія, ФРН) або після (Італія, США) розгляду законопроекту в постійній парламентській комісії (комітеті). Цей момент має принципове значення.

Розгляд законопроекту на пленарному засіданні палати, як правило, передую його направленням в комітет (комісію), друге читання стає, по суті, першим публічним обговоренням законопроекту після його внесення в палату. Протягом другого читання обговорюються основні, принципові положення законопроекту. Палата не має права розглядати окремі статті законопроекту або будь-які поправки до нього. Вона вирішує питання про те, наскільки в принципі доцільна зміна законодавства, яка пропонується внесеним законопроектом. Друге читання може бути закінчено або схваленням законопроекту і направленням його в комітет для внесення поправок, або відхиленням [8, с. 337].

У тих країнах, де друге читання проводиться після розгляду законопроекту в комітеті (комісії), загальна дискусія та постатейне обговорення можуть проводитись одночасно. Наприклад, у США метою другого читання є внесення поправок.

Таким чином, якщо законопроект подається в комітет (комісію) після його розгляду в парламенті, то до нього додається прийняте палатою рішення, яке зобов'язує комітет (комісію) виконати його, і комітет (комісія) практично діє за інструкцією палати. Коли ж законопроект передається в комітет (комісію) ще до його детального розгляду в палаті, то саме комітет (комісія) в багатьох випадках вирішує його долю і визначає зміст [9, с. 116].

Обговорення законопроектів у третьому читанні є, як правило, формальним етапом в обговоренні законопроекту, оскільки під час дебатів палата вже обмежена прийнятими раніше положеннями законопроекту. У процесі цього читання законопроект ще раз обговорюється і приймається без принципових змін. Внесення нових поправок уже не допускається, за винятком суто редакційних. У Росії в разі необхідності змінити зміст законопроекту у виняткових випадках на вимогу депутатських об'єднань, які уособлюють більшість депутатів Державної Думи, головуючий зобов'язується поставити на голосування питання про повернення до процедури другого читання законопроекту [10, с. 367]. У США на стадії третього читання внесення поправок до законопроекту взагалі не допускається, однак палата до голосування

може повернути його в комітет. Третє читання закінчується прийняттям законопроекту, хоча, звичайно, законопроект може бути й відхилено.

Ще одним етапом обговорення законопроекту є його розгляд у комітетах (комісіях) парламенту. Роль їх неоднакова в різних країнах. У ряді держав розгляд законопроектів у комітетах (комісіях) є основою законодавчого процесу. Як було зазначено вище, в більшості випадків постійні комітети (комісії) істотно впливають на остаточне рішення палати.

Традиційно саме така роль комітетів у Конгресі США. Вони вивчають законопроекти та заслуховують думки урядових установ, представників різних організацій, свідчення експертів, вирішують питання про те, чи буде зроблена доповідь палаті за цим законопроектом. По суті, комітет вирішує питання про те, чи стане законопроект предметом обговорення в палаті у другому читанні.

Іноді комітети (комісії) можуть навіть виносити рішення за законопроектом замість палати, тобто фактично підмінюють її (Бразилія, Іспанія, Італія). Так, за Конституцією Іспанії палати можуть делегувати постійним законодавчим комісіям прийняття законопроектів і законодавчих пропозицій. Проте палати можуть у будь-який момент вимагати обговорення й голосування на пленарному засіданні будь-якого законопроекту або пропозиції, які були делеговані [11, с. 145]. Винятки становлять конституційна реформа, міжнародні питання, органічні та уповноважуючі закони, державний бюджет. Конституція Італії закріплює, що регламент палат може також встановити, в яких випадках і в якому порядку розгляд та затвердження законопроектів передаються комісіям [11, с. 119].

У ряді країн (Велика Британія, Австралія, Канада, Індія) роль комітетів (комісій) не така значна. Парламент, обговорюючи законопроект, визначає основні його принципи і положення, залишаючи на розсуд комітету (комісії) головним чином редакційне доопрацювання тексту проекту, його деталей та окремих статей.

У Великій Британії діяльність комітетів обмежена рішенням палати, прийнятим у ході другого читання. Вони не можуть вносити в законопроекти поправки, які перекручують

принципи законопроекту, вже погодженого палатою. При передачі законопроекту в комітет палата дає йому спеціальні інструкції, які визначають повноваження комітету щодо законопроекту [8, с. 337].

У деяких парламентах, наприклад Данії, ФРН, Ісландії, палати самі вирішують, до якої моделі звернутися при обговоренні того або іншого законопроекту. Кожна з двох моделей має свої переваги та недоліки. Як свідчить аналіз парламентської практики, парламенти, які наділили свої комітети (комісії) великим обсягом прав, як правило, незалежні від виконавчої влади у вирішенні питань, пов'язаних із прийняттям закону: під час обговорення основних принципів законопроекту парламент нерідко відхиляє пропозиції уряду, керуючись документами, які йому надали його спеціалізовані органи. Велике значення має і та обставина, що після обговорення в комітетах (комісіях) парламент розглядає детально опрацьований законопроект, що забезпечує економію часу і кращу організацію роботи [1, с. 190].

Після обговорення законопроекту в третьому читанні проводиться голосування (в деяких парламентах третім читанням вважається прийняття законопроекту палатою). Цим і закінчується стадія розгляду законопроекту в парламентах.

Виходячи із викладеного, можемо зробити **висновок**, що парламентська процедура обговорення законопроектів у різних країнах відрізняється, що особливо стосується послідовності. Загальною рисою обговорення є наявність читань, які проходить кожний законопроект під час його розгляду в парламенті, але їх зміст та кількість, як правило, не однакові. Проходження законопроекту через ряд читань дає змогу більш детально його опрацювати.

Слід відзначити, що роль розгляду законопроекту в комітетах (комісіях) неоднакова в різних країнах. В одних парламентах розгляд законопроектів в комітетах (комісіях) є основою законодавчого процесу, а іноді комітети (комісії) можуть навіть виносити рішення за законопроектом замість палати, фактично підмінюючи її. В інших роль комітетів (комісій) не така значна; на їх розсуд залишається головним чином редакційне доопрацювання тексту проекту, його деталей та окремих статей.

Список використаної літератури

1. Очерки конституционного права иностранных государств : [учеб. и науч.-практ. пособие / отв. ред. Д. А. Ковачев]. – М. : Спарк, 1999. – 304 с.
2. Конституционное право зарубежных стран : учебник / [под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо и Л. М. Энтина]. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2002. – 832 с.
3. Шаповал В. М. Зарубіжний парламентаризм / В. М. Шаповал. – К. : Основи, 1993. – 144 с.

4. Бельсон Я. М. История государства и права США : [учеб. пособие] / Я. М. Бельсон, К. Е. Ливанцев. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1982. – 167, [1] с.
5. Барабаш О. Законотворения – основна функція парламенту : [посібник] / О. Барабаш. – К. : Заповіт, 1997. – 169, [1] с.
6. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : [учебник] / М. В. Баглай. – 3-е изд. – М. : НОРМА–ИНФРА-М, 2002. – 800 с.
7. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : [учеб. : в 4 т. Т. 3 / отв. ред. Б. А. Страшун]. – М. : БЕК, 1998. – 764 с.
8. Сравнительное конституционное право : [учеб. пособие / Б. Н. Топорнин, В. Е. Чиркин (отв. ред.), Ю. А. Юдин]. – М. : Манускрипт, 1996. – 448 с.
9. Парламенты. Сравнительные исследования структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира / [под ред. М. Амеллера]. – М. : Прогресс, 1967. – 512 с.
10. Козлова Е. И. Конституционное право России : [учебник] / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – 2-е изд. – М. : Юристъ, 2001. – 520 с.
11. Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / [сост. В. В. Маклаков. – 2-е изд.]. – М. : БЕК, 1999. – 584 с.

Надійшла до редколегії 09.10.2010

ПЕРЕРВА Ю. Н. РАССМОТРЕНИЕ ЗАКОНОПРОЕКТОВ ПАРЛАМЕНТАМИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Исследованы особенности реализации стадии рассмотрения законопроектов в парламентах зарубежных стран. Отмечено, что процедура рассмотрения законопроекта в той или иной стране зависит от многих факторов и имеет свои особенности. Выделены общие черты, свойственные процедуре прохождения законопроектов в парламентах.

PERERVA J. CONSIDERATION OF BILLS BY PARLIAMENT OF FOREIGN COUNTRIES

The features of realization of stage of consideration of bills in parliaments of foreign countries are researched. It is marked that procedure of consideration of bill in one or another country depends on many factors and has some peculiarities general lines incident to procedure of passing of bills in parliaments is selected.