Конституційне право зарубіжних країн

УДК 342

Курило Орина Сергіївна
студентка
Харківського національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
Курило Арина Сергеевна
студентка
Харьковского национального юридического университета
имени Ярослава Мудрого
Kurylo Oryna
Student of the
Yaroslav Mudryi National Law University

ПРОЦЕДУРА «ГІЛЬЙОТИНИ»: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН, ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ
ПРОЦЕДУРА «ГИЛЬОТИНЫ»: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН, ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ В УКРАИНЕ
THE PROCEDURE OF «GUILLOTINE»: EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES, PROSPECTS OF INTRODUCTION IN UKRAINE

Анотація. *У статті автор розглядає таку процедуру, як «гільйотина», яка може зробити вагомий внесок у сучасну законотворчість в Україні, а також необхідність досліджувати теоретичні концепції вдосконалення інституту вітчизняного парламентаризму. Автор простежує досвід зарубіжних держав у цій сфері; доходить висновку, що певні обмеження можуть слугувати гарною допомогою в розгляді законопроектів парламентом.*

Ключові слова: *законодавча процедура, «гільйотина», регламент, парламентаризм, законотворчість.*

Аннотация. *В статье автор рассматривает такую процедуру, как «гильотина», которая может внести весомый вклад в современное законотворчество в Украине, а так же необходимость исследовать теоретические концепции совершенствования института отечественного парламентаризма. Автор прослеживает опит зарубежных государств в этой сфере; приходит к выводу, что определенные ограничения могут служить хорошим подспорьем в рассмотрении законопроектов парламентом.*

Ключевые слова: *законодательная процедура, «гильотина», регламент, парламентаризм, законотворчество.*

Summary. *In the article the author considers such a procedure as "guillotine", which can make a significant contribution to modern law-making in Ukraine, and also necessity to probe theoretical conceptions of perfection of institute of domestic parliamentarism. The author traces experience of the foreign states in this sphere; comes to the conclusion, that certain limitations can serve as a good help in consideration of bills parliament.*

Key words: *legislative procedure, "guillotine", regulations, parliamentarism, law-making.*

На мою думку, розкриття даної теми неможливе без початкового встановлення дефініції поняття «гільйотина» в цьому контексті. «Гільйотина» - це право уповноваженого суб'єкта в парламенті на рішення обмежити час обговорення законопроекту.

Актуальність даної теми полягає в тому, що зараз дослідження такої процедури, як «гільйотина» може зробити вагомий внесок у сучасну законотворчість в Україні, зокрема, досліджуючи теоретичні концепції вдосконалення інституту вітчизняного парламентаризму. Такий аналіз дає поштовх для впровадження дещо нового, простежуючи шлях функціонування об'єкта дослідження, як вже усталеної практики в інших

країнах. Ми можемо робити висновки і пропонувати шляхи подолання конфліктних ситуацій, беручи до уваги історію конституційного розвитку державних інститутів в зарубіжних країнах.

Наприклад, у Великобританії в рамках обговорення законопроектів будь-який депутат, щоб отримати слово повинен "зловити око спікера". Завдяки такій процедурі, найчастіше слово отримують лише активні депутати. Дебати можуть бути закрити як в палатах, так і в комітетах, а їх припинення може мати дуже різний вигляд. У депутата є можливість внесення пропозиції про негайне голосування з питання, що винесено на обговорення – якщо її приймуть, то дебати будуть припинені, але більш ефективним методом обмеження дебатів є так звана «гільйотина», за якою палата виносить рішення, що обговорення повинно бути лімітовано певним часом, після закінчення якого дебати потрібно припинити. Виглядає це дещо незвичним чином: спікер в будь-який момент дебатів має право звестися на ноги, що означатиме їх припинення.

У другому читанні депутати вислуховують повідомлення представника, який є автором проекту, потім комісія дає свій висновок з його доповіді. Саме під час такого розгляду можливе застосування процедури «гільйотини».

З досвіду Франції можна побачити, що прийняття законопроектів може взагалі обходитися без дебатів, оскільки довге обговорення часто затягує законодавчу процедуру, хоча саме при такому порядку втрачається можливість вдосконалення законів і усунення недоліків ще на стадії прийняття. Але така процедура є лише альтернативною, загалом, час дебатів не може перевищувати 5 хвилин. Антологічний ліміт встановлений і у США.

Також певна аналогія гільйотини існує у Російській Федерації, де тривалість доповіді не може перевищувати 7 хвилин. Для відповідей на запитання депутатів Державної Думи по суті законопроекту відводиться не

більше 35 хвилин. Палата може змінити час, який відводиться для запитань та відповідей. Потім за проектом постанови має право виступити представники фракцій, інші депутати Державної Думи, вповноважений представник Президента Російської Федерації в Державній Думі і вповноважений представник Уряду Російської Федерації в Державній Думі. Переважне право задати питання і виступити за проектом постанови надається представникам фракцій. Їм надається до 7 хвилин, іншим депутатам Державної Думи - до 3 хвилин.

Є ряд вчених, які досліджували цю процедуру, та які торкалися її вивчення при дослідженні порядку роботи парламентів (парламентської процедури) у зарубіжних країнах. Серед них: Г.М. Роберт, А.З. Георгіц, А.Є. Козлов, О.О. Погрібний, І.М. Погрібний, О.В. Волошенюк, Д.М. Михайлович.

Г.М. Роберт визначав парламентську процедуру як сукупність правил і звичаїв, на підставі яких чиняться справи в англійському парламенті. Парламент здійснює свою діяльність у різних формах: на роздільних і спільних засіданнях палат, шляхом організації роботи постійних комітетів (комісій), діяльності депутатів у виборчих округах, через органи, що існують при парламенті тощо [1, с. 46].

Для забезпечення оперативного вирішення питань у Палаті громад Великобританії використовується певний набір процесуальних засобів: "закриття дебатів", "кенгуру", "гільйотина". Закриття дебатів полягає в тому, що на будь-якій стадії обговорення депутат може внести пропозицію про припинення дебатів. Вона ставиться на голосування і вважається прийнятою, якщо її підтримують не менше 100 депутатів. Кенгуру зводиться до того, що спікер на стадії доповіді законопроекту визначає, які поправки з числа запропонованих до білля необхідно винести на обговорення, а які – ні. Гільйотина ж згортає дебати як за часом, так і за змістом білля (на це відводиться не більше трьох годин). Іноді усі ці засоби

можуть комбінуватися. Спочатку вноситься пропозиція про гільйотину, а після - про кенгуру і закриття дебатів [1, с. 45].

Проблема часу в парламенті часом є дуже гострою, тому регламенти можуть містити особливі прийоми, призначені для згортання дебатів: «закриття», «кенгуру», «гільйотина». «Закриття» засноване на тому, що на будь-якій стадії обговорення питання може бути внесено пропозицію про припинення дебатів. Найбільш жорсткий прийом, який згортає дебати як за часом, так і за змістом, - «гільйотина» - тобто встановлення фіксованого часу обговорення питання [2, с. 464].

Спікер має право визначати, які поправки будуть розглядатися, а які – ні (так звана «процедура кенгуру»). Для того, щоб уникнути затягування прийняття закону, тривалість дебатів може бути обмежена шляхом проведення автоматичного голосування після закінчення певного часу («процедура гільйотини») [3, с. 296].

Як на мене, то для визначення можливості залучення «гільйотини» до національної законотворчості, спочатку ми маємо визначитися з існуючими обов'язками та правами спікера парламенту. Обов'язки головуючого на пленарному засіданні Верховної Ради:

Головуючий на пленарному засіданні Верховної Ради: 1)… 7) оголошує списки осіб, які записалися на виступ, та надає слово для виступу; 8) надає слово для доповіді (співдоповіді), запитань, виступу, оголошує наступного промовця; 9) створює рівні можливості народним депутатам, депутатським фракціям (депутатським групам) для участі в обговоренні питань відповідно до положень цього Регламенту; 10) утримується від коментарів та оцінок щодо промовців та їх виступів, крім випадків порушення норм депутатської етики (стаття 51 цього Регламенту); 11) вживає заходів для підтримання порядку на пленарному засіданні;

Головуючий на пленарному засіданні Верховної Ради має право: 1) вносити пропозиції з процедурних питань щодо ходу пленарного засідання,

які ставляться на голосування першими; 2) об'єднувати обговорення кількох пов'язаних між собою питань порядку денного пленарного засідання Верховної Ради. Якщо з цього приводу виникають заперечення народних депутатів, процедурне рішення про це приймається Верховною Радою без обговорення; 3) підсумовувати обговорення питань [4, с. 2].

Тож, ми бачимо, що такого конкретного повноваження, як власна ініціатива спікера на припинення обговорення не закріплено. Є лише загальна регуляторна функція на час дебатів. Звісно, час виступу першого доповідача дещо обмежений, до трьох хвилин, але наступні пропозиції та суперечки із залученням інших депутатів дуже часто затягують процес обговорення законопроектів, а тому і їх прийняття в цілому. Також існує скорочена процедура обговорення, але вона використовується скоріше, як виняток.

Для доповіді надається не менше 10 хвилин, співдоповіді - п'яти хвилин і заключного слова - трьох хвилин. Тривалість часу для доповіді й співдоповіді під час розгляду проектів кодексів та законопроектів, які містять більш як 100 статей, пунктів, а також законопроектів про внесення змін до Конституції України збільшується у два рази, якщо Верховна Рада не прийме іншого рішення [4, с. 2].

Співдоповідачем проекту при його розгляді у першому читанні є визначений головним комітетом один з його членів. У разі розгляду альтернативних проектів, які повинні розглядатись одночасно, нерідко робиться одна співдоповідь по всіх таких проектах. В обговоренні законопроекту беруть участь депутати, які записались на виступ [5, с. 770].

Отже, розглянувши дію процедури «гільйотина» в зарубіжних країнах, дослідивши процесуальні аспекти з цього питання в Україні, можна дійти висновку, що впровадження такого права для відповідних суб'єктів допоможе підтримати порядок та чітке викладення матеріалу депутатами, пришвидшить розгляд законопроектів та покращить роботу парламенту в

цілому. На сьогодні існує проблема занадто довгого обговорення важливих законодавчих питань, а це звісно впливає і на життя усього суспільства. Впроваджувати щось нове потрібно тільки зважаючи на специфіку роботи вітчизняних органів державної влади. Доходимо висновку, що дана процедура тільки вдосконалить функціонування парламенту. «Перший, якщо не єдиний, обов'язок члена Палати громад - як можна рідше говорити і як можна частіше голосувати» - Герберт Асквит (1852-1928), британський політик.

Література

1. Георгіц А. З. «Конституційне право зарубіжних країн» Чернівці, "Рута", 2000. – 46 с.
2. Конституційне право: Підручник Відп. ред. А. Є. Козлов - М.: Видавництво БЕК, 1997. - 464 с.
3. Порівняльне правознавство : навчальний посібник / Олексій Олексійович Погрібний, Ігор Митрофанович Погрібний, Олександр Володимирович Волошенюк, Дмитро Мар'янович Михайлович . – Харків : Видавництво Харківського національного університету внутрішніх справ, 2006 . – 296 с. - Бібліографія наприкінці тем . – На укр. яз. - ISBN 966-610-180-7
4. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України». Регламент від 10.02.2010 № 1861-VI.
5. Конституційне законодавство України (законодавчі акти, коментар, офіційне тлумачення): Збірник нормативних актів / Автори-упорядники Лінецький С. В., Мельник М. І., Ришелюк А. М. – К.: Атіка, 2000. – 770 с.

References

1. Georgiz A.Z. "Constitutional Law of Foreign Countries" Chernivtsi, "Ruta", 2000. - 46 p.
2. Constitutional Law: Textbook of the Rep. Ed. A. E. Kozlov - Moscow: BEC Publishing House, 1997. - 464 p.
3. Comparative jurisprudence: a manual / Oleksiy O. Pogribny, Igor MitrofanovichPogribny, OleksandrVladislavovichVoloshenyuk, Dmitry Maryanovich Mikhailovich. - Kharkiv: Publishing House of Kharkiv National University of Internal Affairs, 2006. - 296 p. - Bibliography at the end of the topic. - In Ukrainian I'm from. - ISBN 966-610-180-7
4. The Law of Ukraine "On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine". Regulation from 10.02.2010 № 1861-VI.
5. Constitutional legislation of Ukraine (legislative acts, commentary, official interpretation): Collection of normative acts / Authors-compilers Linetsky SV, Melnik M.I., Ryshelyuk AM - K .: Atika, 2000. - 770 p.