

Ірклієнко А. І.

БІКАМЕРАЛІЗМ ЯК ФОРМА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ДЕМОКРАТІЇ. ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Монографія



Київ
Видавничий дім «Інтернаука»
ЦУЛ
2022

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Ірклієнко А. І.

**БІКАМЕРАЛІЗМ ЯК
ФОРМА КОНСТИТУЦІЙНОЇ
ДЕМОКРАТІЇ.
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ
АНАЛІЗ**

Монографія

Київ
Видавничий дім «Інтернаука»
ЦУЛ
2022

УДК 342.5323

I-81

DOI: 10.25313/Irklienko

Рецензенти:

Оніщук Микола Васильович — доктор юридичних наук, ректор Національної Школи Суддів України.

Щербанюк Оксана Володимирівна — доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри процесуального права, юридичного факультету ЧНУ ім. Юрія Федьковича.

Ірклієнко Андрій Ігорович

Бікамералізм як форма конституційної демократії. Порівняльно-правовий аналіз — К. : Видавничий дім «Інтернаука», 2022. — 392 с.

ISBN 978-611-01-2817-9

Монографія є комплексним дослідженням теоретичних та практичних питань впровадження бікамералізму в Україні як форми конституційної демократії та порівняльно-правового аналізу. Положення українського законодавства щодо парламентаризму розглядається у порівнянні із відповідними положеннями європейського законодавства щодо функціонування інституту двопалатного парламенту в країнах ЄС, Великої Британії, Канади та Сполучених Штатів Америки. У роботі розкрито поняття, генезу, впровадження цього інституту у систему органів державної влади та місцевого самоврядування, питання щодо вірності основному закону, його правового виховання, проблем його запровадження та політичної складової бікамералізму, ролі публічних політичних осіб, його правовідносини у взаємодії з органами державної влади та судового контролю. З урахуванням сучасних аспектів та досягнень теоретико-правової науки, проведенням конституційного порівняльно-правового аналізу, виявленням тенденцій сучасних конституційних процесів, обґрунтовано пропозиції та рекомендації, спрямовані на впровадження бікамералізму як форми конституційної демократії та порівняльно-правового аналізу на вдосконалення правового регулювання двопалатного парламенту та закріплення даного інституту у відповідні положення Конституції України.

Дана монографія призначена для науковців у сфері конституційного права України, практикуючих юристів, студентів, аспірантів та тих осіб, хто цікавиться інститутом запровадження бікамералізму в Україні.

ISBN 978-611-01-2817-9

© Ірклієнко А. І., 2022

© Видавничий дім «Інтернаука», 2022

© ЦУЛ, 2022

ЗМІСТ

Вступ.....5

**Розділ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ТА ІСТОРИЧНИЙ
АНАЛІЗ БІКАМЕРАЛІЗМУ.....7**

- 1.1. Поняття бікамералізму..... 7
- 1.2. Історія становлення бікамералізму.....20
- 1.3. Функції бікамералізму33
- 1.4. Осмислення бікамералізму з точки зору філософії права...39
- 1.5. Методологія бікамералізму в умовах формування
сучасної конституційної демократії.....56
- 1.6. Бікамералізм та його конституційні цінності.....68

**Розділ 2. ГЕНЕЗИС БІКАМЕРАЛІЗМУ В СУЧАСНИХ
ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ95**

- 2.1. Двопалатний парламент Італійської Республіки95
- 2.2. Двопалатний парламент Федеративної Республіки
Німеччини..... 109
- 2.3. Парламент Австрії 125
- 2.4. Двопалатний парламент Швейцарської Конфедерації... 143
- 2.5. Двопалатний парламент Франції 154
- 2.6. Генеральні кортеси Іспанії..... 168
- 2.7. Парламент Сполученого Королівства Великої Британії...172
- 2.8. Конгрес Сполучених Штатів Америки..... 178
- 2.8. Парламент Канади 212
- 2.9. Парламент Королівства Нідерландів 218
- 2.10. Федеральний парламент Королівства Бельгії..... 223
- 2.11. Парламент Чехії 230
- 2.12. Парламент Словенії 239
- 2.13. Парламент Румунії..... 250
- 2.14. Двопалатний парламент Польщі 260

Розділ 3. ПРИНЦИП ОРГАНІЗАЦІЇ ДВОПАЛАТНОГО ПАРЛАМЕНТУ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ДЕМОКРАТІЇ	281
3.1. Формування двопалатного парламенту в умовах децентралізації влади	281
3.1.1. Вірність конституції як невід’ємне правило норм моралі члена парламенту	297
3.2. Політична складова бікамералізму.....	304
3.3. Статус парламентської опозиції у двопалатному парламенті	316
3.4. Проблеми запровадження бікамералізму в Україні	331
Загальні висновки	347
Список використаних джерел	352
Додатки	387

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Бікамералізм нині вважають двоїстим явищем конституційно-правової дійсності, організації влади в різних країнах. На даний час у світі налічується більше шести з половиною десятків загальнодержавних двопалатних парламентів. У федеративних державах парламенти, як правило, є і в їх суб'єктах, причому вони також можуть бути як однопалатними, так і двопалатними. Цей феномен поширений у країнах із різними формами правління і територіального устрою, як правило, у демократичних і з високим рівнем економічного розвитку.

Системне оновлення конституційного механізму державної влади в Україні та принципів її взаємовідносин із місцевим самоврядуванням зумовило актуалізацію питання конституційно-правового статусу вищих органів державної влади в Україні, їх модернізацію та врахування позитивного європейського досвіду забезпечення системи стримувань і противаг між гілками державної влади. Зазначені процеси передбачають внесення змін до Основного Закону України, що становить основу конституційно-правового статусу Верховної Ради України.

Парламентаризм теоретичні витоки якого беруть початок в ідеях про народний і національний суверенітети, цілком логічно пов'язаний із утвердженням принципів верховенства права і демократизму в суспільстві і державі, впровадженням ефективних механізмів гарантування конституційних прав людини, а також формуванням таких інститутів, які б забезпечували всебічне здійснення функцій держави та задоволення потреб суспільства.

Уперше в новітній історії України можливість утворення двопалатного парламенту передбачалася в проекті Конституції України 1992 року, згідно з яким парламент — Національні збори — мав складатися з Ради Депутатів (нижня палата)

і Ради Послів (верхня палата). Вивчення історичних паралелей доконституційного періоду 1996 року дозволяє виокремити етапи, коли запровадження подібних ідей набувало особливої актуальності. Загалом ідеї двопалатності у депутатському корпусі традиційно мали набагато більше опонентів, ніж противників. Нині актуальність дослідження бікамералізму в умовах конституційної демократії зумовлена назрілою необхідністю конституційно-правової реформи в Україні.

Феномен бікамералізму з теоретичної точки зору відображений у ідеях народного представництва, парламентаризму і поділу влади. Тому це питання вивчали в різні часи А. Алексєєв, І. Бентам, В. Гессен, Г. Гроцій, Л. Дюгі, Дж. Докк, Ш. — Л. Монтеск'є та ін. Значний внесок у дослідження проблематики парламентаризму й бікамералізму, здійснили В. Туманов, В. Чіркін, П. Астафичев, М. Баглай, М. Вітрук, Б. Страшун, А. Автономов, В. Бежанов, М. Гнезділов, Д. Ж. Коуклі та ін.

У науці конституційного права України питання бікамералізму побільшості тлумачиться крізь призму доцільності/недоцільності його запровадження в конституційну практику. Варто відзначити, що у такому контексті питання актуальності для України бікамеральної моделі парламенту були предметом уваги М. Баймуратова, М. Дурдинця, О. Копиленка, О. Скрипнюка, О. Щербанюк, О. Совгирі, О. Сінкевич, О. Фрицького, Ю. Фрицького, Ю. Барабаша, Ю. Шемшученка, В. Журавського, В. Колісника, Н. Камінської, І. Куян, О. Клименко, А. Мацюка, Н. Мяловицької, М. Оніщука, В. Федоренка, В. Шаповала, Т. Француз-Яковець та ін.

Проте сучасний стан досліджень бікамералізму у вітчизняній конституційно-правовій науці засвідчує недостатність комплексного опрацювання означеної проблематики у контексті розвитку конституційної демократії, що підкреслює актуальність тематики даної монографії.

Розділ 1.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ТА ІСТОРИЧНИЙ АНАЛІЗ БІКАМЕРАЛІЗМУ

1.1. Поняття бікамералізму

Бікамералізм юридико-правова парламентська категорія, яка має складну структуру системи парламентаризму. Аналіз ідей, поглядів, концепцій представників юридичної науки, аспектів, наукової думки, представників правознавців багатьох епох, правової природи бікамералізму, його конституційно-правового статусу дає встановити основні періоди формування інституту бікамералізму, його доктринальну складову та значення для юридичних та суспільних наук. Характеристика інституту бікамералізму полягає у певному рівні розвитку правової конституційної думки, явищ та процесів. У світі правового значення інституту бікамералізму як інституту парламентаризму еволюція такого інституту розвивалася не одразу. Певні віхи історії, які йдуть з прадавнього часу, доби Київської Русі, часів гетьманату, дозволяє стверджувати про поетапне формування інституту парламентаризму в умовах формування конституційної демократії та у формуванні його в якості світової практики його запровадження. Нерідко ми бачимо та чуємо дискусії та критику за його запровадження та проти. І це характеризується політико-правовими явищами наприклад конфліктами громадянської та політико-правової спільноти в Україні. Відповідно до статті 75 Конституції України «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України» (Конституція України, 1996) Результати Всеукраїнського Референдуму 2000 року показали, що 82.9% учасників, бажають і навіть схвалюють

впровадження двопалатного парламенту в Україні (Забутий референдум, 2000) та зменшення кількості народних депутатів України з 450 чоловік до 300 чоловік.

Конституційний Суд України тоді у 2000 році визнав деякі положення Указу Президента України такими, що не відповідають Конституції України (Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України, 2000). Через дев'ятнадцять років після ухвалення даного рішення Конституційний Суд України дав Висновок в якому вказав на те, що пропонувані Законопроектом зміни стосовно встановлення додаткових вимог для представників органу законодавчої влади в Україні не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Конституційний Суд України дійшов висновку, що пропонувані Законопроектом зменшення конституційного складу Верховної Ради України з чотирьохсот п'ятдесяти народних депутатів України до трьохсот народних депутатів України; вилучення із тексту статті 76 Конституції України положення «на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування»; встановлення для кандидатів у народні депутати України таких вимог, як постійне проживання в Україні не менше останніх п'яти років і володіння державною мовою; заміна слів «не може бути обраним до Верховної Ради України» словами «не може бути народним депутатом України»; закріплення пропорційної виборчої системи для обрання Верховної Ради України та доповнення розділу XV «Перехідні положення» Конституції України пунктом 17 не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, не передбачають скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина, а отже, відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України. Та вказав у резолютивній частині, що такі зміни відповідають Конституції України (Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законо-

проекту про внесення змін до статей 76 та 77, 2000). Для покращення ситуації у сфері українського парламентаризму, на нашу думку, є впровадження в Україні інституту двопалатного парламенту (Росоляк, Гомак, 2016).

Для визначення теоретико-методологічних основ дослідження необхідно здійснити змістовно-семантичний аналіз категорії «бікамералізм». Апелюючи до думки Т. Француз-Яковець (Француз-Яковець, 2018), що в науці конституційного права двопалатність вважається типовою властивістю парламентаризму, хоча й такою, що була історично збережена як своєрідний компроміс у відносинах буржуазії і феодалного класу, методологічно виправданим шляхом для розкриття сутності і змісту бікамералізму є його дослідження крізь призму категорії парламентаризму. Питання формування бікамерального парламенту в Україні важливі не тільки з теоретичної, але і з практичної точки зору. Психологічні чинники впливу на формування суспільної думки громадян теж мають місце з огляду на те, що на сьогодні суспільством сформовано певні стереотипи та міфи щодо двопалатності, які спростувати дуже важко, в першу чергу через брак знань та інформації щодо самого феномену бікамералізму (Француз-Яковець, 2014).

На думку О. Ф. Скакун, «законодавча влада — це делегована народом своїм представникам у парламенті (Верховній Раді, Конгресі, Фолькетинзі, Альтинзі та ін.) державна влада, що має виключне право приймати закони (Скакун, 2001).

Поняття «парламентаризм» є об'єктом багатьох досліджень в області юриспруденції (Романюк, 2014) і політології (Сало, 2009), але разом з тим залишається одним з найбільш багатограних, багатоаспектних політико-правових явищ. Деякі вчені вважають, що парламентаризм зародився в Древньому Римі (Рыбкин, 1995). Так, Н. Панчак-Бялобоцка зазначає: «Прийнято вважати, що батьківщина парламентаризму — Великобританія. Але якщо ми звернемося до більш далекого минулого — історії Стародавнього Риму, — то побачимо, що перші паростки народного представництва

і зразки представницьких органів, статус, порядок формування та розподіл повноважень, які були взяті за основу парламентського будівництва багатьох країн світу, зародилися саме там ... Існування Римського Сенату подарувало світовій цивілізації деякі суттєві елементи устрою представницьких органів, в тому числі і верхніх палат парламентів» (Панчак-Бялоблоцка, 2010, с. 178).

Цілком можливо, що основні риси сучасний парламентаризм, дійсно, успадкував з Стародавнього Риму, однак, ідеї народного представництва не оминули й інші стародавні держави. Правильно вказує В. Борисова, що «якщо зробити невеликий екскурс в історію розвитку парламентаризму, то можна виявити, що його зачатками є ті типи представницької демократії, які існували з давніх часів. Органами народного представництва виступали народні збори, рада старійшин, Сенат (Древній Рим), Римський форум, Коміції, Віче (Давня Русь), Курултай (тюрко-монгольські держави) і т.п.» (Основи римського приватного права, 2007, с. 56).

А як вказує О. Омельченко, «давня історія свідчить про те, що політичне представництво в тих чи інших формах (народні збори в Стародавній Греції, Сенат — в Римі, новгородське віче, курултаї у степовиків і т.д.) ставало по суті одним з універсальних способів здійснення влади, що впорядковує різноманіття соціальних інтересів в загальній волі» (Омельченко, 2000, с. 278).

За твердженням В. О. Ріяка, «парламент це виборний колегіальний орган держави, наділений нормотворчими, фінансовими та контрольними повноваженнями, що діє в умовах демократичного режиму. Парламентаризм у широкому розумінні слова — це система формування та діяльності верховного представницького органу, держави, а також політико-державних відносин та інститутів, прямо чи непрямо пов'язаних з ним за умови існування в суспільстві демократичного режиму (Ряка, 2002, с. 178).

В даний час поняття «парламентаризм» розглядається в різних аспектах. Кожен з сучасних авторів сформулював

своє визначення парламентаризму, при цьому більшість підкреслює багатоаспектність даного поняття. Так, Н. Омельченко звертає увагу на два основні підходи в трактуванні феномена парламентаризму: «Перший підхід умовно можна назвати «менеджерський», розглядає парламентаризм як форму державного правління» (Омельченко, 2017, с. 78). На його думку, такий погляд спрощує суть питання. У сучасному світі прийнято розрізняти монархічну і республіканську форми правління. Парламенти існували і існують при різних формах правління. Парламентаризм можна тлумачити як спосіб організації державної влади в рамках тієї чи іншої форми правління, але не як самостійну форму правління.

Другий підхід більшою мірою орієнтований на політологічний аналіз і передбачає трактування парламентаризму «як системи організації і функціонування державної влади, що базується на поділі влади, множинності інтересів різних соціальних груп громадянського суспільства, політичний плюралізм» (Омельченко, 2011, с. 10). Сам Н. Омельченко дотримується саме такої, другої точки зору. Дійсно, якщо прийняти за аксіому сучасний поділ форм правління на монархічну і республіканську, то, як окрему форму правління парламентаризм уявити неможливо, оскільки досвід показує, що він може бути присутнім і в республіці, і в парламентській монархії.

Тому ми згодні з думкою Н. Омельченко про те, що парламентаризм є лише певною системою організації та функціонування державної влади. Одночасно М. Новіков уточнює визначення парламентаризму: це «система організації та функціонування державної влади, заснована на принципі поділу влади і верховенстві закону, при формально привілейованому становищі парламенту, що обирається на вільних виборах за участю політичних партій» (Новіков, 2006, с. 58). На його думку, серед найважливіших ознак парламентаризму можна виділити наступні:

- дотримання принципу поділу влади;
- безумовне верховенство права;

- наявність в суспільстві законодавчої і представницької установи — парламенту;
- наявність системи політичних партій парламентського типу;
- демократичний процес формування парламенту і його публічність (Новіков, 2008). Відносно пропонованих ознак, зазначимо таке:
 - а) в ознаці «безумовне верховенство права» трохи бентежить слово «безумовне», так як це передбачає й існування верховенства права при якихось умовах;
 - б) ознака «системи політичних партій парламентського типу» також викликає сумніви. Тут, нам здається, слід було б дати вказівку не стільки на політичні партії (адже в теорії конституційного права є точка зору, згідно з якою у формуванні парламенту повинні брати активну участь не тільки політичні партії, а й інші громадські об'єднання), а на політичну зрілість громадянського суспільства.

Розширене трактування парламентаризму дає П. Мартиненко. Він визначає його як «складний і багатогранний феномен, якусь шкалу соціальних цінностей, де панує закон, утвердилися принципи верховенства права та поділу влади, де громадянське суспільство характеризується демократизмом і високою політико-правовою культурою» (Мартиненко, 1996, с. 35).

Деякі вчені розглядають парламентаризм в іншому аспекті — в основу кладеться такий критерій, як місце і роль парламенту в системі органів держави. Наприклад, Ю. Ломжець вважає, що існує три позиції (Ломжець, 2012, с. 138).

Перша зводиться до твердження, що парламентаризмом називається державний лад, заснований на верховенстві парламенту в системі органів держави (Ладиченко, 1998, с. 67). Друга позиція близька до першої і полягає в утвердженні «провідної», «істотної», «привілейованої» ролі парламенту. Однак, незрозуміло, чому Ю. Ломжець виділяє дану позицію? Мабуть, тому що бачить відмінність між верховенством

парламенту і його «провідною», «істотною», «привілейованою» роллю в системі органів держави. На наш погляд, верховенство парламенту вже передбачає його «провідну», «істотну», «привілейовану» роль. Інша справа, якщо є протиставлення «сильний парламент» — «слабка виконавча влада», «слабкий парламент» — «сильна виконавча влада».

Третю групу поглядів, вказує Ю. Ломжець, складають думки вчених, які вважають, що парламентаризм має місце там, де є парламент незалежно від його ролі в державному житті. Дану позицію підтримують укладачі Енциклопедичного словника з конституційного права, а також Ю. Древаль (Древаль, 2009), І. Словська (Словська, 20015) та ін.

На нашу думку, недоліком зазначених позицій є те, що основний нахил робиться на визначення місця і ролі парламенту в системі органів держави, але не розкривається сама суть парламентаризму, яка полягає в прояві найвищого ступеня представництва інтересів основних груп і прошарків населення при реалізації державної влади. Більш того ми вважаємо, що вказівка на верховенство парламенту є неправильною, оскільки, по-перше, неясно, яким чином пріоритет, привілейованість парламенту вписується в систему поділу влади; по-друге, в деяких державах парламент зовсім не займає домінуюче становище, більш політично сильною є виконавча влада або президент.

Наприклад, в США палати центрального представницького органу мають значний, але не першорядний вплив на політичне життя суспільства, оскільки Сполучені Штати є класичною президентською республікою. У Республіці Казахстан також спостерігається непропорційний розподіл обсягу влади між Парламентом, Президентом і Урядом. Цікавим видається позиція В. Дмитрушко, котрий визначає парламентаризм як «систему організації та функціонування органів державної влади на основі конституційного принципу поділу влади, що гарантує їх незалежність і самостійність. Тобто головним критерієм парламентаризму є не принцип верховенства парламенту, а формування і функціонування цього

органу на основі конституційного принципу поділу влади» (Дмитрушко, 2013, с. 72).

Резюмуючи, зазначимо, що парламентаризм — це особлива система державного керівництва, що базується на поділі влади, та демонстрації законодавчої та контрольної компетенції парламенту.

Головними компетенційними складовими, що характеризують природу і сутність парламенту, є цілий ряд властивих тільки йому ознак, таких, як прийняття законів і інших нормативно-правових актів, що мають вищу юридичну силу на всій території держави, здійснення контролю у фінансовій сфері, щодо бюджетної політики, соціальн-економічного, культурного, політичного розвитку, встановлення основних принципів розвитку і діяльності в сфері розвитку державності, зовнішньої і внутрішньої політики, контролю за діяльністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, подолання лиха, усунення обмежень за обсягом функцій, компетенції і авторитету вищого представницького органу держави з боку інших гілок влади.

У сучасних державах функціонують бікамеральні загальнонаціональні представницькі органи двох видів — двопалатні парламенти унітарних і федеративних держав. В останніх двопалатність пояснюється бажанням забезпечити в одній палаті представництво інтересів суб'єктів федерації (Австрія, Індія, Німеччина та ін.). В унітарних державах вважається, що друга палата парламенту виступає як інтегральна частина законодавчого органу.

Колегіальність представницької гілки влади розкривається, на нашу думку, не тільки в чисельності її членів (депутатів, сенаторів), але і в структурі — в двопалатності. Орган представницької і законодавчої влади, устрій якого передбачає наявність двох палат. Принцип двопалатності (бікамералізму) має стійку тенденцію до поширення і реалізований більш ніж в 65 країнах світу. При всьому різноманітті варіантів формування і визначення повноважень кожної з палат бікамерального парламенту конституційно-правовому

інституту парламентаризму в цих країнах притаманна низкаспільних ознак.

Зазвичай нижня палата двопалатного парламенту є «провідником» інтересів соціальних верств і груп. Оскільки склад її депутатського корпусу повинен відображати соціально-політичну структуру суспільства, він формується шляхом прямих загальних виборів за мажоритарною, пропорційною або змішаною системою. Ця палата, як правило, розділяє з главою держави і (або) урядом відповідальність за державну політику в соціально-економічній сфері (рідше — в області оборони і національної безпеки), самостійно або спільно з главою держави вирішує питання формування і відставки уряду, в разі урядової кризи може бути розпущена главою держави.

Верхня палата двопалатного парламенту відображає на загальнодержавному рівні влади політико-територіальний устрій країни. Склад її членів може формуватися шляхом прямих або непрямих виборів, призначення або за змішаним принципом, але в будь-якому випадку покликаний представляти інтереси територій при проведенні загальнонаціональної політики.

Домінуючими в світовій практиці принципами формування і функціонування цієї палати є:

- обмеження безпосереднього впливу політичних партій на формування її складу;
- «м'який» механізм ротації складу;
- неможливість розпуску;
- наділення голови палати статусом другої чи третьої посадової особи в державі.

Верхня палата самостійна, але частіше спільно з главою держави вирішує питання війни і миру, введення воєнного чи надзвичайного стану, застосування заходів федерального втручання на території країни, призначення суддів, вищих посадових осіб органів прокуратури та адміністрації, а також офіцерів вищого командного складу збройних сил. При здійсненні законодавчих та інших повноважень, що належать до сфери спільної компетенції палат парламенту, верхня пала-

та грає роль стримуючого елемента, що забезпечує відносну незалежність від політичної кон'юнктури.

З теоретичної точки зору принцип двопалатності парламентської системи спочатку пов'язаний з принципом поділу влади. Карл Ловенштайн описує двопалатну систему як підсистему горизонтального поділу влади, де основна увага приділяється взаємному контролю і балансу між палатами парламенту. Як правило, другі (нижні) палати представляють інтереси територіальних одиниць. Сьогодні бікамералізм притаманний усім федеративним державам і зустрічається в унітарних державах з розвинутою територіальною автономією.

Саме у верхній палаті знайшли своє відображення основні протиріччя федералізму як державного устрою — протиріччя, які можна назвати генетичними, тому що вони притаманні федералізму в силу його природи. Це перш за все протиріччя між представництвом громадян і представництвом регіонів як суб'єктів федерації, це протиріччя між інтересами конкретних регіонів і інтересами країни в цілому, а також базова розбіжність між первинністю суб'єктів федерації і національним суверенітетом. Всі ці протиріччя безпосередньо втілюються у верхній палаті парламенту будь-якої федеративної держави, оскільки вона була винайдена насамперед для того, щоб представляти суб'єкти і погоджувати інтереси регіонів і країни в цілому.

Аналіз сучасного стану бікамералізму в Європі свідчить про природну його модернізацію при досить високому рівні наступності форм і функцій. Бікамералізм став однією з основних тенденцій розвитку парламентаризму на рубежі століть. Примітно, як резюмує Т. Француз-Яковець, що науковці різних країн світу, звертаючись до зарубіжного досвіду функціонування бікамеральних систем, аналізуючи всі можливі переваги та недоліки двопалатності, розуміють сучасний бікамералізм як один із значущих інституційних механізмів забезпечення дієвого розподілу влади (Француз-Яковець, 2012, с. 90).

Змістовна правильність цього відображається у світовій практиці функціонування двопалатних парламентів, підтвер-

джуючи, що основними перевагами бікамерального парламенту є:

- сприяння широкому взаємоконтролю, співпраці палат, що відповідно підвищує відповідальність депутатів;
- створення умов для фазового і відповідального обговорення законопроектів, їх наукової, матеріальної, фінансової аргументації;
- відповідність вимогам професійного представництва; зменшення конфліктів між парламентом та урядом, а також сприяння раціональному розв'язанню конфліктів, гарантій проти «авторитарності» парламенту, вираження не тільки загальнодержавних інтересів, але і територіальних» (Святоцький, Чушенко, 1998, с. 20).

Наявність другої палати в унітарних державах обумовлено демократизмом суспільства, що виражається в реалізації принципів поділу влади, системи стримувань і противаг, а також необхідністю представлення інтересів груп, які не інституалізовані особливими державними утвореннями. Аналізуючи історичний розвиток структури парламентів, можна зробити висновок про те, що однопалатний парламент притаманний державі в економічно або політично нестабільний, перехідний період. В унітарних державах верхня палата традиційно відіграла роль консервативного гальма прогресивних перетворень і формувалася менш демократичним шляхом, ніж нижня. У демократичних державах, де і верхня, і нижня палата формуються цілком або в основному шляхом виборів, сенсу в існуванні верхньої палати не залишилося. Не випадково в деяких країнах верхні палати після Другої світової війни були скасовані (Нова Зеландія, Данія, Швеція). У ряді країн збереження другої палати — данина традиції або стримуючий фактор.

Поділяючи думку Т. Француз-Яковець, вважаємо, що ключовою ознакою бікамеральних парламентів є принципи визначеності повноважень, що розподіляються між його палатами. Принципи бікамералізму, як свідчить історико-юридична практика, споконвічно пов'язані з принципами поділу влади, відповідно як підсистема поділу влади по горизонталі,

основним критерієм якої є ефективний взаємний контроль, адекватний баланс між палатами бікамеральних парламентів (Француз-Яковець, 2018, с. 56). Завдяки цій конструкції, яка базується на принципах визначеності розподілу влади, де дві палати взаємно обмежують одна одну, знаходячись у режимі системи стримувань і противаг, відповідно, друга палата продукує і виражає погляди й певні інтереси корпорацій, станів, духовенства. Безперечно, цей зв'язок забезпечується та ідентифікується у демократичних політичних режимах, де основна складова діяльності парламентів інтегрується через призму захисту основоположних прав людини і громадянина, їх реальну конкретизацію.

Теоретичні аргументи і практика свідчать на користь двопалатності. Безумовно, це має сенс, якщо діяльність нижньої і верхньої палат організована по-різному. Верхня палата втрачає свій сенс, якщо вона просто повторює нижню, особливо з точки зору позиції в них політичних партій.

На відміну від загального політичного представництва в нижній палаті, склад верхньої палати повинен орієнтуватися на представництво різних соціальних груп, які є важливими для кожного конкретного суспільства (держави) і які не мають відповідного представництва в нижній палаті. Верхня палата не протиставляє себе нижній, а в більшій мірі доповнює і коригує її.

Як показує практика, члени верхніх палат можуть займати свої посади:

- прямим голосуванням;
- обиратися особливою категорією виборців нижчого рівня (наприклад, членами місцевих рад);
- обиратися різними функціональними або професійними групами (корпоративне представництво);
- обиратися місцевими органами влади;
- обиратися членами іншої палати;
- відбиратися своїми колегами по верхній палаті (кооптація);
- призначатися главою держави;

- призначатися органом виконавчої влади суб'єкта (главою органу);
- шляхом успадкування;
- шляхом заміщення за посадою.

При формуванні нижніх палат парламентів у різних поєднаннях і варіантах використовуються прямі вибори за системами: пропорційною; непрямих виборів; призначення регіональними органами влади або монархом; кооптації; етнічного квотування; територіального представництва.

Підсумовуючи, апелюємо до наукової позиції Р. Мартинюка, що бікамералізм є «звичним політико-правовим явищем сучасного парламентаризму. І далеко не всі двопалатні парламенти функціонують винятково у високорозвинених державах, як прийнято вважати. Досить часто створення бікамерального парламенту є шляхом виходу з кризи для держав різних за станом свого економічного розвитку. З іншого боку, не можна не погодитися з тезою про те, що бікамералізм виправдовує себе лише в умовах розвиненого парламентаризму» (Мартинюк, 2008, с. 100).

Підводячи підсумки та враховуючи вищевикладене, вважаємо, що саме поняття «Бікамералізм» в наукових колах має різні значення. Але, на нашу думку термін бікамералізм — є парламентською структурою, яка складається з двох палат, має різні за обсягом повноваження, при яких нижня палата приймає законодавчі акти, а верхня палата може їх схвалити або відхилити та прийняти свій законодавчий акт.

Підтримка запровадження двопалатного парламенту, скорочення кількості парламентаріїв та обмеження їх імунітету виявилася найбільш однозначною. Прихильники бікамералізму в Україні отримали серйозний аргумент як пряме схвалення народом, однак практична реалізація цієї ідеї потребує з'ясування питання доцільності. Оскільки самі адепти ідеї двопалатності в Україні схильні посилатися на європейський досвід (і не лише через відсутність відповідних прецедентів у нашій історії), то спочатку доцільно коротко розглянути бікамеральну модель в європейському контексті (Колух, 2016).

1.2. Історія становлення бікамералізму

В даний час в світі налічується більше шести з половиною десятків загальнодержавних двопалатних парламентів (зазвичай називають їх загальну кількість — 663, хоча іноді називають й інше число, яке відрізняється на 1–2 від вищевказаного). Підкреслимо, що мова йде тільки про загальнодержавні парламенти. У федеративних державах парламенти, як правило, є суб'єктами, причому вони також можуть бути як однопалатними, так і двопалатними. Наприклад, в США легіслатури всіх штатів, за винятком одного, — двопалатні, а в Канаді, навпаки, всі провінційні законодавчі органи, крім одного, — однопалатні. У Німеччині також всі ландтаги, за винятком одного, — однопалатні, в Федеративних Штатах Мікронезії — з чотирьох штатів в трьох легіслатури однопалатні, а в одному — двопалатна, в Бразилії, правда, асамблеї всіх штатів і Федерального округу — однопалатні (Гнездилов, 2002).

В цілому в останній чверті ХХ ст. спостерігалася стійка тенденція до зростання питомої ваги однопалатних парламентів серед усіх загальнонаціональних парламентів світу: в 1976 р. частка двопалатних парламентів становила 46% (26 з 56), в 1986 р. — 34% (28 з 83), в жовтні 1996 року — 33% (59 з 178). У той же час в деяких країнах на рубежі ХХ і ХХІ ст. відбувався перехід від унікамералізму до бікамералізму. Так, в 1995 р. став двопалатним парламент Казахстану, в 1996 р. — парламенти Чехії та Білорусі, в результаті реформи 2002–2004 рр. — парламент Узбекистану. А в деяких державах в цей період незабаром після введення двопалатності вже готові від неї відмовитися. Наприклад, в Киргизстані з 1995 по 2005 рік два скликання працював бікамеральний парламент — Жогорку Кенеш, а, відповідно до результатів референдуму від 2 лютого 2003 року, Жогорку Кенеш з 2005 р. став однопалатним. При цьому від унікамералізму не відмовилися і після революції 2005 року, і в підготованих до кінця 2005 р. поправках до Конституції передбачений однопалатний парламент (Жогорку Кенеш) (Древаль, 2009).

В історії, так і в даний час зустрічаються не тільки однопалатні і двопалатні, а й трьохпалатні парламенти. Разом з тим наявність у парламенті більше двох палат є винятком із загального правила. Не випадково в свою книгу, яка побачила світ вперше в 1815 р, І. Бентам, узагальнюючи наявний в ту епоху досвід діяльності парламентів, включає саме главу «Поділ законодавчого корпусу на дві палати» (Жеримов, 2011, с. 147). Безумовно, структура парламенту (унікамеральна, бікамеральна або навіть трикамеральна) впливає на порядок його роботи, підвищуючи або знижуючи ефективність діяльності, але також і на політику, що здійснюється законодавчим органом, і на характер взаємин даного інституту з іншими органами державної влади. У зв'язку з цим питання оптимізації структури парламенту, в тому числі і встановлення кількості палат в парламенті, знаходяться в центрі уваги в процесі створення будь-якого парламенту. При цьому історично зазначені питання з'явилися одночасно з виникненням самих парламентів і будуть, швидше за все, існувати до тих пір, поки існують сучасні парламенти. Розглянемо історію виникнення та розвитку ідеї бікамералізму від найдавніших часів до сьогодення.

Становлення інституту бікамералізму бере свій початок в Стародавній Греції. На рубежі другого і першого тисячоліття до н.е. в давньогрецькому суспільстві ще не було держави, але суспільство вже розділилося на простий народ і родову знать. До VIII ст. до н.е. із змішаного населення виросло місто Афіни. Рада старійшин трансформувалася в постійний орган — Ареопаг. Посади в ньому могли обіймати лише представники племінної знаті стану евпатридів («благородних») — земельної аристократії. Ареопаг видавав закони, здійснював суд. Щорічно в ньому обиралися 9 верховних старійшин — архонтів. Населення складалося з дрібних землеробів (геоморів), ремісників (деміургів) та «демосу» — народу (матроси, купці, «нові люди» та ін). Демос перебував у протистоянні аристократії (Бернет Джеймс, 1915).

Першими двопалатними парламентами в Стародавній Греції були Екклезія (Народні збори) і Рада Чотирьохсот,

які виконували законотворчу функцію. Народні збори стали найвищим органом влади, в роботі яких брали участь громадяни, котрим виповнилося 20 років. Було створено Раду Чотирьохсот, яка готувала справи для обговорення їх на народних зборах і здійснювала загальне управління країною. До її складу кожна філа щорічно обирала від громадян перших трьох класів на народних зборах по 100 представників з віковим цензом від 30 років. Політична реформа Солона виглядала наступним чином:

Вихідці з пентакосіомедімнів, вершників і зевгітів заміщували всі вищі полісні посади: архонтів, скарбників, полетів (згодом саме вони віддали орендою полісного майна), колакретів (до Солона — прислужники при жертвоприношеннях, пізніше — фінансова посада), і так званої колегії Одинадцяти (одинадцяти тюремників). При цьому, посади архонтів і скарбників заміщувалися виключно пентакосіомедімнами. При обранні архонтів, які дотоді призначалися радою Ареопагу, голосування проводилося по старих чотирьох філах — з кожної обиралося 10 кандидатів, а вже з цих останніх обирали 9 архонтів. Пентакосіомедімни, таким чином, мали найбільше політичних прав; щоправда, на їх долю припадало й найбільше полісних обов'язків — крім уже згадуваних ейсфори та комплектації кінноти, вони, мабуть вже з часів Солона, мусили виконувати й літургії, спеціальні загальнополісні повинності: на випадок війни трієрархію (спорядження на власний кошт трієр), в мирний час хорегію (оплату хорів на святах Діоніса), гімнасіархію (утримання протягом року гімнасія) тощо.

Рада Ареопагу, як і раніше, поповнювалася архонтами, що відбули річний строк своєї посади. Проте новиною стало те, що відтепер до Ареопагу могли потрапити екс-архонти не тільки з аристократів, а й багаті вихідці з простонароддя, демосу; принаймні теоретично... По своїй суті, однак, Ареопаг залишався консервативним, проаристократично орієнтованим органом влади, що стояв на сторожі традиції: йому, говорить Арістотель Солон доручив бути стражем законів —

тобто здійснювати вищий нагляд за виконанням закону іншими органами влади.

Ареопаг, втративши свої деякі функції утримав за собою розгляд карних справ по звинуваченню в убивстві, на які не розповсюджувалося право апеляції гелієї. Безпосередньої ж участі в управлінні полісом Ареопаг не брав — на це була орієнтована в своїй діяльності новостворена Солоном рада чотирьохсот, так звана Буле (букв.: «Рада»). Вона обиралася народом щороку прямим голосуванням з представників трьох вищих розрядів, не молодших 30 років — по 100 чоловік від кожної філи. В завдання Буле входила, в особливості, попередня підготовка питань і справ, які лише після цього могли вноситися на розгляд еклесії. На думку Солона, створення двох рад мало забезпечити стабільність в суспільстві: він розраховував, — пише Плутарх (Plut. Solon. XIX), — «...що поліс при двох радах, мов корабель, який стоїть на двох якорях, менше буде піддаватися коливанням і що народ буде почуватися спокійніше».

Загалом, Ареопаг і Буле, яке обиралося народними зборами, могли, в свою чергу, активно впливати на роботу еклесії, певним чином її зорієнтовуючи. Не даремно Арістотель вважав їх олігархічними і аристократичними інститутами — на противагу гелієї, в якій ще чіткіше, ніж в еклесії проступала тенденція до майбутньої демократизації афінського поліса (Ставнюк, 2005).

Своєю чергою в Стародавньому Римі одним з найвищих державних органів влади був Сенат (лат. *senatus*, від *senex* — «старий», буквально «рада старійшин»), що виник з ради старійшин патриціанських родів в кінці царської епохи (близько VI століття до н.е.). Зі встановленням республіки, сенат, разом з магістратами і народними зібраннями (коміціями) став істотним елементом суспільного життя. До складу сенату довічно входили колишні магістрати — таким чином, тут концентрувалися політичні сили і державний досвід Риму.

Члени Сенату ділилися на ранги відповідно до раніше займаних посад (консули, претори, едили, трибуни, квестори).

Під час дискусій сенатори отримували право голосу відповідно до цих рангів. На чолі сенату стояв найбільш заслужений, перший з сенаторів — принцепс (princeps senatus).

В.М. Безчасний, О.В. Філонов, В.М. Субботін, С.М. Пашков. У працях цих авторів простежується думка про те, що перший етап (первинний, початок XI–XVIII ст.) становлення інституту парламентаризму характеризувався процесами створення парламенту як органу держави, який виборював свої роль і місце, розроблялися способи його побудови.

Цілком припустимо, що суто з формального погляду такий підхід має право на існування, але при цьому, на нашу думку, саме у змістовному сенсі необхідно більш глибоко розуміти, що поняття еволюції парламентаризму як таке аналогічне поняттям «первинний», «початковий» і може призвести до помилкових методологічних підходів. На підтвердження цієї тези звернімося до Академічного тлумачного словника української мови. Слово еволюція (лат. *evolutio*) — розгортання, поступовий розвиток, процес зміни, перетворення (Конституційне (державне) право зарубіжних країн, 2008).

У багатьох країнах сучасні парламенти вирости з середньовічних станово-представницьких установ. У Середні віки наявність в станово-представницьких установах двох, а то й трьох палат було закономірним наслідком поділу суспільства на три великих стани (хоча і всередині кожного стану, в свою чергу, було також поділ на кілька груп станового характеру). Досить швидко два вищі стани (духовенство і дворянство) в ряді держав об'єдналося в одну палату. Це було пов'язано, перш за все, з тим, що інтереси цих станів у чому збігалися: і ті, і інші володіли феодальними привілеями, були включені в систему управління країною і т.д.

При цьому в деяких державах частина дворянства (нетитуловане, ті хто володіли невеликими за розмірами земельні володіння або не мали землі зовсім) виявилися в нижній палаті. В Англії, наприклад, в умовах втягування джентрі в ринкові відносини і зближення в силу цього з купецтвом таке об'єднання, можливо, сприяло активізації діяльності

Палати громад і перетворення її на рушійну силу трансформації державного управління. У Польщі, де в Сенаті засідали магнати, а в Сеймі збиралися депутати від шляхти, але не виявилось представництва підприємців і ремісників, в умовах, що змінилися до кінця XVIII ст. обидві палати пережили кризу, яка призвела згодом до кризи всього державного управління. Як відомо, це закінчилося розділом держави.

З кінця XIV сторіччя бікамеральна система парламенту, побудована на соціальному підґрунті, з'являється в Англії. Поряд з представництвом цивільних та релігійних «сеньйорів», зосередженим у «палаті лордів», тут виникло представництво громад (графств, міст, сіл), яке представляло народ і стало проводити свої засідання в окремії «палаті громад». У рамках англійського бікамералізму колишній правлячий клас зберігав значну владу, яку продовжував реалізовувати через право вето палати лордів. І все ж англійський бікамералізм став взірцем для пізнішого розвитку цього феномену. В Європі бікамералізм став панівною моделлю: всі європейські конституції XIX сторіччя запроваджували двопалатну систему парламенту (виключення становили Греція і Люксембург). Вони відіграють важливу роль у забезпеченні розвитку законодавчої влади в умовах формування конституційної демократії. Насамперед верхня палата парламенту представляє регіон, який має право вирішувати питання які пов'язані із законопроектами, що приймає нижня палата парламенту (Ірклієнко, 2002).

Як відомо, англійська Палата лордів виросла з королівської Великої Ради (Бентам, 1997). В Іспанії парламент досі іменується Кортесами — Cortes — (а в Португалії він так називався досить тривалий час), що походить від іспанського (і португальського) слова, що позначає двір короля (corte).

Британський парламент складається, згідно із законодавчими актами, з: Корони, Палати лордів та Палати громад. Саме Палата лордів є прикладом британського консерватизму, адже розподіл парламенту на дві палати відбувся ще у 1330 році на основі Вестмінстерського статуту. Сьогодні склад верхньої палати британського парламенту формується

із спадкових та духовних лордів, довічних перів, ординарних лордів з апеляцій. До компетенції Палати лордів входять законодавчі, контрольні та судові функції. Законодавча функція верхньої палати обмежена, адже Білль про права 1689 р. встановив верховенство Палати громад у цій сфері. Нижня палата парламенту Великобританії — Палата громад — формується шляхом проведення виборів на основі мажоритарної системи відносної більшості.

Строк повноважень — п'ять років. Одним із слабких місць у роботі Палати громад тривалий час вважалось нерациональне використання часу. Так, Палата громад багато часу приділяє власне дебатам стосовно тих чи інших законопроектів. Тому законодавчий процес проходить повільно. Саме Палата лордів є прикладом британського консерватизму, адже розподіл парламенту на дві палати відбувся ще у 1330 році на основі Вестмінстерського статуту (Statute of Westminster 1331) (Ірклієнко, 2020). Про це свідчить той факт, що до обговорення в Палаті громад кожен рік готується більше 200 доповідей комітетів, але розглядаються з них далеко не всі (Француз-Яковець, 2011).

Отже, в середньовічній правовій і політичній свідомості саме такі верхні палати станово-представницьких установ були закономірні і додаткових обґрунтувань не потребували. Органічна участь різних станів на різних підставах в роботі станово-представницьких установ було підірвано розвитком ринкових відносин і пов'язаними з ними змінами уявлень про устрій суспільства. З плином часу включені в зростаючу ринкову економіку підприємці (в деяких країнах в їх середовищі виявилася частина середнього і дрібного дворянства) все наполегливіше вимагали правових і політичних змін. Природно, верхні плати (в тих країнах, де станово-представницькі установи продовжували скликати), що склалися з осіб, що утворювали феодальну верхівку, виявилися в опозиції буржуазним нововведенням.

Так, природно-історичним ходом подій на зорі сучасного парламентаризму верхні палати стали грати консервативну

роль. Пізніше ця консервативна роль верхніх палат отримала і теоретичне обґрунтування, але вже з нових позицій сучасного представництва, про що мова піде нижче. Однак варто підкреслити: те, що сприймалося як природне і закономірне явище в епоху феодалізму, перетворилося в протиприродне для значної частини людей Нового часу. На зміну уявлення про зосередження суверенітету в монарха приходять поняття народного суверенітету, на зміну закріплення привілеїв, вольностей і обтяжень за людиною як за членом станової групи, територіальної громади, роду, а також, можливо, як носієм індивідуально подарованих переваг перед іншими — приходять проголошення прав і свобод (і рівних для всіх обов'язків) людини як такої.

В таких умовах верхня палата представницького органу вже виглядає зайвою, адже всі люди беруть участь на рівних засадах у виборах до парламенту, який і діє від імені і за доручення суверенного народу. Мабуть, тому цілком природною відповіддю на спробу короля у Франції припинити роботу Генеральних штатів в 1789 р. стало проголошення депутатами від третього стану себе Національними зборами і приєднання пізніше до цих депутатів ряду представників інших станів без яких-небудь вимог про створення другої палати.

В результаті цього делегати від усіх трьох станів зібралися в одних Національних зборах, що представляє всю Францію, всіх її жителів. Скликані потім Установчі збори передбачили в Конституції Франції, яка набрала чинності 3 вересня 1791 р., законодавчий орган, що складався з однієї палати. Після проголошення республіки у Франції в 1792 р. був скликаний однопалатний конвент. І тільки французька Конституція 1795 року, прийнята в період спаду революції, передбачила двопалатний законодавчий орган. Іншими словами, вже в XVIII в. однопалатний парламент сприймався політиками і населенням як цілком дієздатний і нормальний орган. І це не дивно, оскільки однопалатні представницькі органи були добре відомі в цей час.

Наприклад, в Англії в ході революції XVII століття була ліквідована Палата лордів. Однопалатними були парламенти ряду кантонів Швейцарії (звернемо увагу, що в цей період Швейцарія була конфедерацією не тільки за назвою, а й по суті, і окремі кантони були активно залучені в міжнародні відносини, і їх досвід державного будівництва був досить добре відомий). Широко в Європі (і, природно, в Північній Америці) в освічених колах в кінці XVIII століття була відома Конституція Пенсільванії 1776 року, що передбачала сильний однопалатний парламент. Вищий колегіальний орган, який брав найважливіші рішення в Швейцарській конфедерації в кінці XVIII ст., також був однопалатним. Однопалатним був і Конгрес, згідно зі статтями Конфедерації Сполучених Штатів Америки, який набрав чинності в 1781 р. Звичайно, можна обговорювати питання про те, чи є в повному розумінні цього слова і поняття парламентом вищий колегіальний орган конфедерації, але в XVIII столітті, на зорі сучасного парламентаризму, до уваги брався найрізноманітніший досвід.

Відзначимо, що у XIX столітті в різних країнах створювалися однопалатні парламенти, і це аж ніяк не сприймалося сучасниками як щось незвичайне. Як би там не було, але в деяких країнах верхня палата спочатку розглядалася як якийсь стримуючий демократичні устремління нижньої палати інститут, в тих випадках, коли керівництво країни неохоче йшло на включення парламенту в систему державних органів і сприймало це як певну поступку під тиском революційного руху. Так було, наприклад, в Росії в 1905–1906 рр. Царський Маніфест, в якому містилася обіцянка скликати Державну думу, був прийнятий 17 жовтня 1905 р., тобто в період підйому революції.

Тим часом навряд чи можна вважати, що на початку XX ст. парламент міг уявлятися лише двопалатним за своєю структурою. По-перше, вище вже йшлося про те, що однопалатні парламенти були добре відомі, як мінімум, з кінця XVIII ст., по-друге, крім загальних міркувань про те, що люди в царському оточенні були високоосвіченими і не мог-

ли не знати про можливість однопалатної структури парламенту, відомий факт проведення в 1906 р. (до речі, теж в умовах розвивалася революції) реформи Сейму в Фінляндії.

В результаті зазначеної реформи Сейму Фінляндії двопалатна станово-представницька установа перетворилася в однопалатний парламент (Исаев, Чеканский & Шишкин, 2000). Фінляндія тоді була державою (великим князівством), що знаходиться в унії із Російською імперією. Відзначимо, що у деяких країнах збереження верхньої палати стало певним компромісом між прихильниками нового політичного і економічного ладу і силами, що прагнули зберегти хоча б якісь залишки старого режиму. Так було, зокрема, в Англії, коли після реставрації правління Стюартів була відновлена і двопалатна структура парламенту. З остаточного вигнання Стюартів починається період становлення парламентаризму, що принципово відрізняє середньовічні станово-представницькі установи від сучасних законодавчих органів.

В Англії в цей період станово-представницька установа, іменована парламентом, поступово переростає в парламент в сучасному розумінні цього слова. Збереження ж окремих, але аж ніяк не всіх середньовічних форм в парламентській діяльності аж до теперішнього часу стало поступкою консерваторам. Середньовічні станово-представницькі установи відрізняються від сучасних парламентів, період становлення яких відноситься до епохи XVIII–XIX ст. і за типом представництва, і за суттю повноважень, що їм визначали їх місце серед інших державних органів. Станово-представницькі установи представляли не громадян своєї країни і навіть не населення в цілому, а окремі стани і громади, які отримали привілеї на таке представництво. Звідси і формування частини таких установ (як правило, верхньої палати) за спадково-посадовим принципом.

Для свого часу такий спосіб формування, як уже зазначалося, був надзвичайно легітимним. Але в сучасних умовах, тобто з кінця XVIII ст., почали діяти зовсім інші уявлення про легітимність і представництво. І ось на принципову

різницю і необхідно звернути увагу. Крім того, сьогодні в верхніх палатах парламентів представлені аж ніяк не громади, які мають на те привілеї, представництво в парламенті розглядається в даний час як право кожного громадянина, який досяг певного віку.

За своїми повноваженнями станово-представницькі установи не були офіційно законодавчим органом. Монарх скликав їх для наради і формально не був пов'язаний рішеннями таких установ (Барчук & Олійник, 2013). Не випадково, законодавчі ініціативи в англійському парламенті, прийняті палатою громад, оформлялися у вигляді петицій. Проте чинним законодавчим органом стають тільки парламенти сучасного типу (тобто не раніше XVIII ст.) (Арановский, 2001).

Саме в силу того, що, як уже зазначалося, верхня палата, перш за все, англійського парламенту (а він став зразком для багатьох парламентів, що з'явилися пізніше) представляла собою консервативний орган, здатний стримувати починання нижньої палати. У Франції перший парламент, створений за Конституції 1791 року, був однопалатним, а потім після низки революційних і контрреволюційних переворотів (в цей час існували як однопалатні, так і двопалатні вищі колегіальні представницькі органи), коли відбулася реставрація династії Бурбонів (1814 р. і 1815 р.), перейшли до двопалатного парламенту. У Португалії, прийнята спеціально обраними однопалатними кортесами, після революції (1820 р.) Конституція 1822 року передбачала однопалатний парламент. Але історичні події контрреволюційного характеру привели до припинення дії Конституції в 1824 р. (тимчасово діяла також у 1836–1838 рр.) й заміни її на Конституційну Хартію 1826 року, яка передбачала вже двопалатний парламент (Каленкіна, 2002).

Тут апелюємо до висновків сучасних дослідників, що утворення механізмів та конструкцій бікамеральних структур відбувається послідовно з формуванням європейських парламентів, поряд з тим, як у державах два, так звані, вищих стани (дворянство та духовенство) знайшли своє об'єд-

нання в одній із палат. Таке об'єднання цілком зрозуміле з погляду наявності спільних інтересів, які поєднують ці стани: наявність і володіння феодалними привілеями, належність до апарату державного управління й т.д. Не менш вирішальною була і спільність економічних та політичних інтересів, їх пов'язаність, що формувалася, виступаючи внутрішньо-становою роздільною складовою, яка відобразилася у структуруванні представницьких установ і, відповідно, набувала певного значення в якості важливої складової для подальшого становлення і розвитку парламентів. У цьому контексті слід зазначити, що у низці держав певна частина дрібного дворянства, не титуловані власники земельних угідь і певні інші категорії, виборювали належність до нижньої палати (Француз-Яковець, 2018).

І деякі сучасні вчені визнають, що в унітарних державах характер другої палати в деяких випадках відображає усвідомлене або неусвідомлене бажання тих, хто створював конституцію, стримати демократичний наступальний дух першої палати за допомогою більш консервативної частини представницького органу (Бегадян, 2003).

Відзначимо, що і в ХХ–ХХІ ст., коли в Європі вже не йдеться про збереження будь-якого політичного представництва, верхня палата парламенту в унітарній державі розглядається в якості стримуючого для демократичних устремлінь початку (Іжа & Росенко, 2013). Керуючись підходом, згідно з яким друга палата, найчастіше іменована верхньою, є гальмом для прогресивних перетворень. Так, в ХХ ст. багато унітарних держав, послідовно здійснючи демократизацію державного управління, відмовилися від бікамералізму: наприклад, Нова Зеландія в 1950 р., Данія в 1953 р., Швеція в 1969 р.

Як слушно резюмує Т. Француз-Яковець, у руслі подальшого історичного розвитку бікамералізму слід зазначити, що сучасні парламенти у своїй основі зумовлені своїм становленням, що базувалося на станово-представницьких установах, і, відповідно до цього, багато з них зберегли їх традицію та природу. З цих міркувань, англійський парламент є типовим

прикладом. Він є однією з давніх представницьких структур, що формувалася представниками станових і територіальних громад, відповідним сегментом у парламент входили й певні категорії за посадами, займаючи посади у державному управлінні, входячи до ради при монархові. Варто зауважити, що становопредставницькі структури не були законодавчими, а лише дорадчими, але в певні періоди без їхнього схвалення окремих питань монархи не мали змоги прийняти ті чи ті закони (Великобританія, Росія, Франція і т.д.) (Француз-Яковець, 2018).

Продовжуючи, вважаємо а доцільне навесли огляди французького ліберального мислителя XIX ст. Б. Констан, котрий бачив у верхній палаті окрему гілку влади, відрізняючи від влади законодавчої, що належить нижній палаті парламенту (Гончаренко, 2013). Він вважав, що така палата, висловлюючи інтереси земельної аристократії, є абсолютно особливим типом представництва, і тому вона і знаходить своє місце в системі поділу влади. А в системі поділу влади окремі її гілки не тільки самостійні, але і знаходяться у взаємодії і взаємозалежності.

Ідею Б. Констан про важливість верхньої палати парламенту в системі поділу влади продовжив інший французький вчений А. Есмен (Ентин, 1995). Згідно з його точкою зору, важливим засобом забезпечення балансу гілок влади є двопалатна структура парламентів, що дозволяє уряду спиратися на одну з палат в разі конфлікту з іншою. Однак якщо продовжити такі міркування, то напрошується висновок про те, що двопалатна структура парламенту зміцнює саме виконавчу владу (Івченко, 2004), порушуючи баланс гілок влади на користь виконавчої, оскільки остання використовує то одну палату, то іншу в боротьбі з цими внутрішніми структурними підрозділами парламенту.

Разом з тим, нині двопалатність зберігається в сучасному світі і викликає значний інтерес як серед теоретиків, так і практиків, породжуючи особливо гострі суперечки в періоди підготовки проектів нових конституцій або поправок до вже діючих основних законів.

1.3. Функції бікамералізму

У Конституційному праві України його функції грають важливу роль у становленні науки державотворення, науки теорії права та його історії. Не менш важливо, що функції, який має двопалатний парламент становить основу його роботи та підтримка його життєдіяльності направлена на регулювання суспільних відносин в галузі парламентського права.

Традиційно до функцій двопалатного парламенту відносять три функції — законотворчу (законодавчу), представницьку і контрольну. Деякі автори виділяють і інші функції. Наприклад, кадрову, або функцію формування кадрового складу деяких вищих органів держави. Таку точку зору підтримує, наприклад, О. Фісун (Фісун, 2009). Дослідник стверджує, що бікамеральний парламент має низку повноважень, які не можна віднести ні до законодавчих, ні до контрольних функцій. Ці повноваження близькі за змістом і спрямовані на вирішення питань, пов'язаних з підбором керівних політичних та інших державних службовців. Даний автор виділяє ще одну функцію — зовнішню (зовнішньополітичну), яка охоплює роботу в сфері міжнародних відносин і розвитку відносин з іншими державами, міжнародними організаціями. Ми згодні з цією класифікацією функцій парламенту, проте в цьому параграфі зупинимось тільки на трьох основних функціях парламенту.

Ведучи мову про функціональність бікамерального парламенту, вбачаємо за доцільне відзначити, що вважаємо трактування парламентаризму лише як стратегії поділу владних повноважень звужує розуміння парламентаризму, тому що тут вказується лише один з основних ознак парламентаризму — конституційний принцип поділу влади. На нашу думку, вносить плутанину в розуміння парламентаризму використання даного терміну в якості позначення його ідейно-теоретичної концепції. Але в такому випадку більш правильним буде застосування термінів «концепція парламентаризму» або «теорія парламентаризму». Тому вважаємо,

що процедура виокремлення функцій бікамералізму вимагає поглибленого аналізу розуміння парламентаризму як способу побудови (організації) державної влади і як способу здійснення (реалізації) державної влади.

На нашу думку, в парламентаризмі основною ознакою є представництво інтересів всіх категорій населення, тому в понятті функцій бікамерального парламенту ця теза якимось повинна бути відображена. Тут апелюємо до позиції І. Степанова, котрий виділив три підходи до розуміння функціонального значення даного феномена (Степанов, 1992, с. 50–51).

Перший підхід — системний. В даному випадку акцентується увага на особливій ролі і місці парламенту в системі гілок єдиної державної влади і пропонується розглядати парламентаризм як систему правління, що характеризується функціональним розподілом законодавчої і виконавчої функцій при формальному верховенстві парламенту по відношенню до інших органам.

В рамках другого підходу, який визначений як функціональний, парламентаризм визначається крізь призму представницької демократії і функції парламенту, як теорія, що обґрунтовує діяльність законодавчої влади. На підтвердження І. Степанов, наводить слова І. Хабрієва про те, що «парламентаризм йде корінням в середньовічну форму представництва народу у вигляді зборів, які володіють певними правами і повноваженнями під час прийняття рішень в рамках конкретної системи влади або державного ладу», а також, що «це режим обов'язкової політичної солідарності між урядом і органом або органами, які визнаються авторитетними виразниками народної думки» (Степанов & Харбієва, 1999).

Ми не вважаємо, що наведена точка зору в дійсності відображає зміст функціонального підходу. Принаймні, розгляд парламентаризму як «теорії» не може мати відношення до функціонального підходу. Крім того, парламентаризм як «форма представництва народу» має більше відношення до системного підходу. А твердження І. Степанова про «режим обов'язкової повної солідарності між урядом і органом

або органами, які визнаються авторитетними виразниками народної думки» взагалі вважаємо досить сумнівним, бо в принципі не може бути повної солідарності між представницькою та виконавчою владою в силу того, що, по-перше, конфлікти і протистояння інтересів різних категорій населення були і будуть завжди з об'єктивних причин, по-друге, введення принципу стримувань і противаг, поділу влади в такому випадку втрачає будь-який сенс.

На нашу думку, виявляючи сутність функцій двопалатного парламенту, необхідно його розглядати поза історичним контекстом, незалежно від вже досягнутих результатів. Найбільш відповідною такому підходу нам видається думка Р. Тургунбенкова, який вважає, що найбільш адекватною нинішньому стану речей визнається характеристика парламентаризму з точки зору здійснення парламентським інститутом в системі державного управління ключової — представницької функції (Тургунбеков, 1998).

О. В. Сінькевич зазначає, що значущість регулятивної функції права важко переоцінити, і конституційне право не є в цьому випадку винятком. Регулятивну функцію права зовсім не випадково «висувають» на перше місце в переліку який охоплює завжди і охоронну функцію права, а деколи і інші. Адже право традиційно називають регулятором суспільних відносин, і це надає підстави акцентувати увагу саме на його регулятивній функції (Сінькевич, 2020).

Отже, можна погодитись з Автором про те, що регулятивна функція конституційного права України також впливає і на бікамералізм з точки зору регулювання суспільних відносин у будь-якій сфері життя парламенту в цілому. Адже регулятивна функція має важливі аспекти регулювання будь-яких чинників його діяльності.

Парламент — це єдиний офіційний орган народного представництва. Спираючись на представницьку функцію, яка фіксує його зв'язок з народом, в поняття «парламентаризм» можна вмістити, по суті, всі його видові особливості. Іншими словами, ця ключова характеристика парламентаризму є універсальною.

Реалізуючи її, парламент як публічний інститут отримує здатність знаходити різні форми, в залежності від характеру державності, соціально-політичних і економічних умов.

Тому в літературі справедливо відзначається, що виконання функції народного представництва ріднить і «привілейований» парламентаризм, характерний для суспільств із стійкою і значною роллю парламентів (Великобританія, Німеччина, Італія, Іспанія та ін.), і «президентський» (США, Франція), і «перехідний» парламентаризм країн з нестійкими парламентськими інституціями (країни СНД, деякі держави Східної та Центральної Європи), і «авторитарний» парламентаризм держав зі слабо оформленими парламентськими структурами, де парламенти відіграють роль законодавчих органів (країни Латинської Америки і Південно-Східної Азії).

У загальному розумінні парламент є вищим представницьким органом держави, що здійснює законодавчі функції. На нашу думку, первинна ознака парламентаризму полягає саме в народному представництві. Спочатку парламент створювався для обмеження одноосібної влади монархів і представлення інтересів окремих прошарків населення. В даний час парламентаризм — політико-інститут, що дозволяє при реалізації державної влади висловити політичні інтереси і цінності основних груп і прошарків населення.

Таким чином, основним і первинним ознакою є народне представництво. Залежно від історичного періоду, від рівня розвитку демократії формуються інші ознаки, які є хоч і фундаментальними, але вторинними по відношенню до народного представництва. Як зазначає Б.А. Бекжанов, особливі риси парламентаризму в різних державах обумовлені такими факторами як: співвідношення соціальних сил в суспільстві, рівень правової, політичної культури, традиції країни, світовий досвід (Бекжанов, 1998) та ін.

Що ж розуміється під представництвом? На думку вітчизняного дослідника А. Яковлева, існує три сенсу цього поняття:

- 1) представництво як делегування повноважень;

2) представництво як «типовість», володіння типовими, середніми характеристиками якоїсь групи осіб;

3) представництво як символ (Яковлев, 2013).

Як вважає О. Скрипнюк, «парламент реалізує всі три сенси представництва. Депутати — це представники, делеговані виборцями. Парламент в цілому — «представник» нації, так би мовити, нація в мініатюрі. Нарешті, він символ нації» (Скрипнюк, 2010).

Останнє зауваження видається дивним, оскільки в літературі і в конституціях багатьох держав роль символу нації, національної єдності належить главі держави (монарху або президенту). Деякі автори виділяють «представництво» як одну з головних характеристик двопалатного парламенту, яка має на увазі «відображення соціальної структури суспільства в складі парламенту» (Скакун, 2010). У межах дослідження вважатимемо, що представницька функція полягає у реперезентуванні волі народу країни, виборців, у вираженні їх політичної волі.

Відзначимо, що представництво як функція двопалатного парламенту має давні витоки. У підрозділі 1.2. ми з'ясували, що ідея народовладдя зародилася ще в часи панування Римської імперії. Тоді інтереси народу висловлювали на народних зборах, де населення обирало представників всіх регіонів держави, що заслужили загальну повагу, авторитет. Таким чином, здійснювалася фактично представницька демократія, або представницьке народовладдя.

В теорії політології та юриспуденції розроблено зміст поняття «представницька влада», яка, в широкому сенсі, є сукупністю повноважень, делегованих народом або його частиною своїх виборним представникам, об'єднаним в спеціальному колегіальному органі, на чітко визначений термін. Дане визначення, на наш погляд, не повністю розкриває сенс цього терміну, так як акцентує увагу на представництві, але не дає розуміння самої влади.

Видається доцільним, представницьку владу розуміти як делеговане народом (в реальності, зрозуміло, не всім

народом, а тільки його частиною) виборним представникам право представляти і здійснювати волю народу, впливати на діяльність і поведінку людей.

На нашу думку, представництво можна поділити на два види: загальнонародне представництво і представництво регіонального рівня. Загальнонародне представництво становить репрезентування соціальних, партійних та інших інтересів всього народу, а представництво регіонального рівня — інтересів певного регіону, тобто адміністративно-територіальної одиниці.

Представництво як функція двопалатного парламенту є напрямком його діяльності, що полягає у реалізації політичних інтересів народу. Загальнонародне представництво має свої особливості. Зокрема П. Бондар виділяє наступні: «по-перше — це представництво загальнонародного рівня; по-друге — це колегіальний характер влади парламенту, що здійснює широке і різноманітне представництво соціальних, партійних та інших інтересів казахстанського народу» (Бондар, 2018, с. 35). На нашу думку, друга особливість не є специфічною рисою, характерною тільки для двопалатного парламенту, так як принцип колегіальності характерний і для деяких органів виконавчої влади.

Колегіальність — це принцип діяльності, за якого в процесі обговорення питань враховується думка кожного, хто бере участь в засіданні або зборах. Більш правильним слід вважати принцип поєднання єдиноначальності і колегіальності. Так, хоча всі депутати палат парламенту мають рівні права і обов'язки, в ході здійснення своєї діяльності вони обирають голову палати, який деякі питання може вирішувати самостійно. Основи для представництва традиційно для двопалатних парламентів закріплені в положеннях конституціях держав, відповідно до якого народ делегує здійснення своєї влади державним органам. Таке делегування здійснюється на основі виборів, народ наділяє своїх представників правом формувати інші органи влади. В ході цих виборів повинні виявлятися політичні інтереси різних соціальних груп, враховуватися регіональні інтереси.

Народне представництво може розглядатися не тільки як спосіб формування вищого представницького органу, а й спосіб його функціонування і діяльності. На цьому наголошала Т. Бодякіна, називаючи народне представництво «визначальною властивістю бікамерального парламентаризму» (Бодякіна, 2006, с. 140). Примітно, що реалізація функції представництва в умовах бікамерального парламенту повинна реалізуватися в різних аспектах. По-перше, у здійсненні територіального представництва (велика частина депутатів повинна бути представниками від адміністративно-територіальних одиниць); по-друге, у здійсненні партійного представництва; по-третє, — представництва національно-культурних та інших значущих інтересів суспільства.

1.4. Осмислення бікамералізму з точки зору філософії права

У філософії права розвиток уявлень про бікамералізм набуває ще більшого інтересу з точки зору осмислення його через праці багатьох філософів. Він може розглядатися як соціальна цінність, парламентська культура чи як політична чи конституційна культура.

Для розглумачення природи осмислення бікамералізму з точки зору філософії права вважаємо за доцільне здійснити короткий історико-філософський екскурс змістового наповнення поняття «філософія права».

У цьому плані великий інтерес становлять також думки мислителів давньосхідного світу. Як наочний приклад візьmemo давньокитайська думка. З часів суперечки легістів («законників») та Конфуція (VI–V ст. до н.е.) у Китаї склалися два принципи або визначення правління: Фа Чжи — правління закону і жінок Чжи — правління людей. Але за всіх розбіжностей по багатьох питаннях вони були єдині в трактуванні питання пріоритету товариства над окремо взятим

індивідом та повного підпорядкування другому першого. Більшість давньосхідних китайських мислителів шукали вирішення нагальних проблем сучасності в ідеальному минулому. Ідеалізація давнини та обґрунтування необхідності прихильності їй стали загальноприйнятими в їх спорах та теоретичних побудовах. Так, уже в період Чуньцю в Китаї сформувалося поняття Гу (древність), що означає повагу до традиції. Центральне місце у ньому займали правила, які, за Конфуцієм, існували лише у давнину.

Тому, стверджував він, саме тоді у Піднебесній панував порядок. Причому, представники легізму, моїзму, даосизму, конфуціанства та інших філософських та етико-політичних вчень, незалежно від своїх поглядів з інших питань, які не заперечували важливості прихильності Гу. Це поняття як би іманентно містило у собі ідею заданості та зумовленості форм державного устрою.

Конфуцій, віддавши йому пальму першості, звів це поняття у ранг вищого мірила історичну цінність. Тому не дивує той факт, що Конфуцій орієнтував свій ідеал держави на стародавні зразки.

На думку, кожен член суспільства від народження і до своєї смерті мав у повсякденному житті керуватися етикетом. Чи для нього — ритуал — був організуючим початком та основою держави. «Коли втрачено ритуал, — говорив Конфуцій, — то настає безладдя; коли назви (імені) не відповідають своїй суті, то запановують помилки; коли порушено встановлення, то настає хаос; коли втрачено істинне, то приходиться хибити» (Лунь юй: 1994).

На думку фахівців, чи за допомогою поняття у вченні Конфуція досягається органічне злиття соціального та політичного світів, суспільства та держави, які ніяк не можна протиставляти один одному. Конфуцій надавав перевагу патріархально-патерналістській формі правління. Його трактат «Лунь юй» закінчується наступним судженням Вчителя: «Не знаючи волі (Неба), не можна стати благородним чоловіком. Не знаючи обряду, не можна утвердити себе [у су-

спільстві]. Не знаючи, що говорять [люди], не можна пізнати людей (Лунь юй 1994, с. 143).

А ці якості, украй необхідні для правителя, доступні лише найкращим людям, аристократії. Розглянувши різні варіанти відправлення верховної влади в країні, Конфуцій називав найбільш згубною ту форму, в якій «доля держави опиняється в руках слуг васалів». Про цю небезпеку та неспроможність такої форми правління, як вважав філософ, свідчить той факт, що такі володарі двічі порушили моральний кодекс: по-перше, зрадили своїх господарів (Дафу), по-друге, підняли руку на главу держави, скинувши його. Особливу значущість він надавав тому факту, що «слуги васалів», будучи людьми з відповідною психологією слуг, не в змозі належним чином розпорядитися ритуалом і, отже, що неспроможні впоратися з іншими обов'язками, пов'язаними з керуванням державою. Показово, що колись у деяких царствах Китаю вперше почали вводити офіційно затвержені закони, Конфуцій реагував цього негативно. На його думку, принцип рівності всіх підданих держави перед законом, відстоюваний легістами, є насильством над особистістю та порушує основи управління державою. «Якщо зникне відмінність між верхами та низами, то як можна керувати державою?» — Запитував він. Цікавим є і інший аргумент Конфуція, який наводиться в «Лунь юй»: «Якщо керувати народом через закони та підтримувати порядок за допомогою покарань, народ прагнутиме ухилитися [від покарань] і не відчуватиме сорому. Якщо ж керувати народом за допомогою чесноти та підтримувати порядок при допомозі ритуалу народ знатиме сором, і він виправиться» (Лунь юй 1994, с. 61). Таким чином, закон відкидався заради правил, які, згідно з Конфуцією, і повинні лежати в основі державного правління. Мабуть його полеміка з легістами та негативне ставлення до позитивних законів пояснювалися заборонною спрямованістю цих законів та орієнтованістю на жорстокі покарання. Легістам була чужа сама думка про захист будь-яких прав і свобод членів суспільства згідно із законом. У них закон

виступав переважно як заборона, порушення якої закон і покликаний жорстоко покарати. Ні про яке підпорядкування влади закону не могло бути й мови. Більш того, вважалося за необхідне всіляко приховувати від підданих таємниці управління, що відкривало найширші можливості для довільного тлумачення законів.

Звідси виникає питання: А чи можна говорити про політичну філософію та соціологію стосовно античного світу? З урахуванням всього сказаного видається природним, що у Стародавньому світі політичні феномени загалом вивчалися у зв'язку з усім комплексом суспільних явищ. Усі знання про соціальний світ, у тому числі про поліс, розуміється як єдине ціле суспільство-держава, були єдині та нероздільні. Мав місце своєрідний універсалізм, у якому політичне спеціально не виділялося із загальної суми всіх суспільних явищ.

Основні аспекти життя сприймалися людиною античності в їхній цілісності, не роблячи відмінностей між державою та громадянським станом, фактами та цінностями, реальним та ідеальним. Знання, будучи знаннями про світобудову, космос, буття, мали синкретичний характер. Тому світогляд людей характеризувався цілісністю і нерозчленованістю на окремі сфери (Гаджиев, 2016).

В результаті протягом всієї попередньої Новому часу історії вчений дивився на себе не як на будь-якій галузі знання, а як на шукача знань і мудрості взагалі про всі сфери та прояви людського життя. Звідси і сама назва — філософія (в індійській думці даршана), тобто. любомудрість. Фалес, пояснюючи сонячне та місячне затемнення тим, що їхнє світло затуляється місяцем чи землею, називав це філософією. Або відкрити Піфагором гармонію звуків також називали філософією. «Я вважаю, що наука про географію, якою я вирішив тепер займатися, так само як і будь-яка інша наука, що входить у коло занять філософії», — з таких слів починає свою знамениту працю «Географія» великий мислитель старовини Страбон.

В обґрунтування цієї тези він наводить той аргумент, що в минулому всі ті, які займалися цією справою, були

філософами. Серед них він називав Гомера, Анаксимандра, Демокріта, Дікеарха, Полібія та ін. (Страбон, 1990).

Інтерес представляє також міркування Страбона про те, що «найбільш мудрі з тих, хто писав про поезію... кажуть, що вона є чимось на кшталт первісної філософії» (Страбон, 1990, с. 64).

Все сказане дозволяє зробити висновок, що в давнину всі форми самоорганізації суспільства, будь то поліс, республіка або щось у цьому роді, що передаються на сучасних мовами поняттям «держава», ототожнювалися із суспільством як таким, що забезпечує життєдіяльність людей у всіх її формах та проявах. Важливо відзначити, що античні мислителі, які розглядали політичні феномени поліса, взагалі не знали поняття «держава», яке було введено в науковий обіг Нікколо Макіавеллі. Тому виникають питання: що конкретно розуміється під політичною філософією та політичною соціологією?

Чи правомірно говорити про них стосовно до античного часу? Або необхідно говорити про єдину безперервної традиції політичної філософії та політичної соціології від античного періоду донині?

Для пошуку правильних відповідей на ці та інші пов'язані з ними питання не слід змішувати історію політичних навчань та ідей, накопичення політичного знання з політичною наукою, політичною філософією та політичною соціологією у сенсі слова (хоча і не можна заперечувати факт існування між ними наступного, генетичного зв'язку). У плані визнання обґрунтованості чи необґрунтованості цих аргументів нас не повинні ввести в оману назви робіт основоположників античної філософії, такі як «Держава», «Закони», «Політика» та ін.

Справа у тому, що в них йдеться не тільки і не стільки про державу та світі політичного у сучасному значенні слова. Це дослідження поліса у його тотальності без розрізнення будь-яких окремих сфер життя. Симптоматично, що розглядаючи «Політику» Аристотеля як політичну соціологію, Р. Арон наголошував, що «її основу складає аналіз політич-

ного ладу, організації управління на всіх рівнях колективного життя» (Арон, 1993).

Якщо перекласти мовою наших днів, то за тематикою це — суспільствознавчі роботи, які розглядають, відповідно стандартам сучасної класифікації соціальних та гуманітарних наук, об'єкти дослідження соціології, політичної соціології, політології, політекономії, культурології, філософії у тому інтегральному єдності. Такий підхід виключав будь-яке розчленування суспільства окремі самостійні сфери життя.

Якщо так, то класиків античної думки можна було б назвати не лише «політичними філософами» та «політичними вченими», але і з не меншою на те підставою також «соціологами», «політичними соціологами», «Політекономістами», «культурологами». Але така постановка питання було б неприпустимим «осучасненням» античних мислителів та відмовою від історичності відповідних соціальних та гуманітарних дисциплін (Арон, 1993, с. 64).

Анонсований термін було введено в науку німецьким юристом, представником історичної школи права (Lehrbuch eines Civilistischen Cursus, 2012). Г. фон Гуго, який оскаржував деякі положення природного права і відкидав концепцію суспільного договору. Г. фон Гуго став основоположником історичної школи права. Найважливішим джерелом права він вважав звичай, а саме право Г. фон Гуго пов'язував з якимсь «народним духом», який він визначав як особливу форму правосвідомості того чи іншого етносу, підкреслюючи, що головним фактором, що впливає на формування «народного духу», є історичні умови, в яких формується і розвивається та чи інша етнічна група.

Однак термін «філософія права» отримав поширення тільки після виходу в світ роботи Г. Гегеля «Філософія права» (Гегель, 1990). У цій книзі, як і в своїх лекціях в Гейдельберзькому університеті, Гегель проводив певну аналогію між поняттями «природне право» і «філософія права». У вступі до своєї роботи він пише: «Філософська наука про право має своїм об'єктом ідею права — поняття права і його

здійснення». У своїх лекціях в Гейдельберзькому університеті Г. Гегель обґрунтував свою філософську систему, куди він включав не тільки філософію права, але і філософію історії, релігії, політики і логіки. Філософія права тісно пов'язана з суперечкою про існування свободи волі, її меж і природи, яка ведеться в філософії з давніх часів. Питання про свободу волі є також основоположним і для юриспруденції.

Тому для глибокого розуміння сутності права, самої ідеї права необхідно будувати всю систему правових знань на основі філософії права. Тільки на такій основі стає можливим прогресивний поступальний розвиток права, що враховує всі досягнення людської думки і розширює світоглядні межі і підходи до розуміння права (Hegel, 2007). У межах дослідження вважаємо, що сутність бікамералізму крізь призму філософії права виявляється в історії розвитку досліджуваного феномену. Тому вважаємо за доцільне простежити трансформацію філософії бікамералізму від найдавніших часів до сьогодення.

В.Г. Графський наводить думку про те, що кого, сприйняття права та правових традицій у сучасному світі здебільшого залежить не стільки від доступності досліджуваного матеріалу, скільки від стану юридичної науки (Графський, 2004).

Бікамералізм як державно-правове явище виник значно раніше парламентаризму, тому спочатку перешкодив, а потім впливав на розвиток парламентаризму і в деяких випадках призводив до виникнення (в окремих державах, наприклад, Італії) двопалатного парламентаризму з інститутами політичної довіри в обох палатах парламенту. Подання про бікамеральні структури парламенту (представницької установи) народжувалося в Англії швидше в ході природно-історичного розвитку держави і соціальної структури суспільства, ніж було результатом раціонального конструювання або, в контексті сучасної термінології, не було продуктом конституційного дизайну. Бікамералізм як конституційно-правовий інститут став поширеним явищем в ХІХ–ХХ століттях в державах з різною територіальною організацією в умовах як республіканської, так і монархічної форми правління

з різним ступенем демократичного, економічного і соціального розвитку.

Інтерес до питання структури парламентів, плюсів і недоліків двопалатності, існував завжди (Конончук, 2008). Термін «структура парламенту» можна розглядати в широкому і вузькому сенсі слова. У вузькому сенсі термін може позначати тільки розподіл парламенту на палати. У широкому сенсі — структурування не тільки на палати, а й на складові елементи палат парламенту (комітети, комісії та інші структурні елементи) (Лейпхарт, 1997).

Грунтуючись на аналізі багатовікової історії парламентів, можна зробити висновок про те, що структура всіх парламентів (як в широкому, так і у вузькому сенсі) має багато схожих рис. Зупинившись на розгляді структури парламенту в вузькому сенсі, слід зазначити, що парламент зазвичай буває однопалатним або двопалатним. В середні віки, в європейських країнах волею верховної влади з'явилися станово-представницькі збори — прообрази сучасних парламентів, вони мали, як правило, три (іноді і більше) палати, по числу станів (духовенство, дворянство і «третій стан»). Винятком була Англія, тут духовенство вимагало для себе право самостійно визначати порядок оподаткування і в роботі парламенту участі не брала. Представники вищого духовенства, як великі землевласники, засідали в одній палаті з дворянством. В результаті англійський парламент склався (і зберігся до сих пір) як двопалатний. Сьогодні в більшості країн світу існування двопалатних парламентів пов'язано не стільки з запозиченням структури англійського парламенту, скільки з досвідом становлення американської демократії і системи поділу влади.

Так, один з «батьків-засновників» Сполучених Штатів Америки Дж. Медісон вважав, що при республіканській формі правління законодавча влада неминуче виявиться домінуючою. Щоб усунути цей недолік, на його думку, необхідно було не тільки застосувати принцип поділу влади, а й розділити законодавчу гілку на дві частини і зробити їх,

за допомогою різної процедури обрання і різних принципів діяльності, настільки мало пов'язаними один з одним, наскільки дозволяє характер їх загальних функцій і загальна взаємозалежність. Саме на таких принципах була побудована структура Конгресу США, до складу якого входять сенат і палата представників.

У свою чергу фундаментом інституційної творчості «батьків-засновників» Сполучених Штатів Америки послужили ідеї Ш. Монтеск'є, який обґрунтував необхідність двопалатності як ефективного засобу «утримання від крайнощів» як виконавчої, так і законодавчої влади. Причому роль аристократичної складової законодавчої влади (представленої верхньою палатою), на думку Монтеск'є, повинна була складатися не в праві ухвалювати, а в праві відмінити. Конструкцію представницької влади, «яка забезпечує свободу», він описав наступною формулою: «Законодавчі збори складаються тут з двох частин, взаємно стримують один одного правом скасування, причому обидві вони зв'язуються виконавчою владою, яка в свою чергу пов'язана законодавчою владою» (Коукли, 1997).

Широке поширення в XVIII–XIX ст. думки про те, що парламент як орган народного представництва домінує в умовах республіканської форми правління, пов'язане з досвідом англійської та Великої французької революцій. Остання, як відомо, і почалася з рішення представників «третього стану» вважати себе «генеральними штатами» в цілому і змінити свою назву на «Національні збори». «В результаті цього середньовічні стану — *estats* — померли, і народилася *nation* ...» (Кола, 2002, с. 56). «Протиотрутою» якраз і вважалася система поділу влади. Так, відомий французький юрист і політичний мислитель Л. Дюгі писав: «Щоб уникнути всемогутності парламенту, кращий спосіб, який був знайдений, полягає в так званому ... поділі влади» (Пашенцев, 2016, с. 114).

Однак недостатність принципу поділу влади показали події 1793–1794 рр. у Франції, коли демократично обраний Національний Конвент, формально чинний в умовах поділу влади і проголошеної «Декларації прав людини і громадянина»,

встановив, тим не менш, криваву «якобінську» диктатуру, жертвами якої стали багато відомих діячів революції, в тому числі зі складу самого Конвенту. Проблема створення політичних механізмів, здатних захистити суспільство від необмеженої влади, навіть тієї, що обрана ним самим, знайшла своє вирішення в ідеї свободи політичної діяльності, тобто свободи створення політичних організацій, що артикують і агрегують інтереси різних соціальних груп суспільства. Таким чином, три ключові ідеї — політичного представництва за посередництвом загальних, прямих і таємних виборів, поділу влади і свободи політичної діяльності — стали теоретичним і практичним базисом сучасного бікамерального парламенту.

У загальному розумінні, наявність двопалатного парламенту виправдана в федеративній державі, де одна палата формується на основі представництва всього населення держави, а в іншій палаті представлені окремі суб'єкти федерації. В силу цього кожен суб'єкт федерації представлений рівною кількістю членів другої палати. Тільки в чотирьох федеративних державах (Танзанія; Сент-Кітс і Невіс; Мікронезія; Коморські острови) існують однопалатні парламенти (Керимов & Куксин, 2017).

Говорячи про доцільність другої палати, відомий французький правовід Марсель Пріло підкреслював, що бікамеральність має природну основу тільки в федеративних державах. Така конструкція органічно вписується в конституційні традиції сучасних федерацій. «У федеративній державі, — вказує бельгійський професор А. Ален, — двопалатна система далеко не зайва, оскільки при федеральному устрої з однопалатною системою парламент розглядається як представник територіальних одиниць і є одним з елементів відцентрових сил. Звідси участь територій в прийнятті рішень на загальнонаціональному рівні, особливо з питань їх статусу, що є суттєвою рисою федерального держави. Така процедура — прерогатива другої державної палати, де представлені територіальні утворення» (Керимов, 2007, с. 56).

Суджень, які доводять існування зв'язку між формою державного устрою і організаційною структурою парламенту, досить багато. Навіть радянські юристи, критично сприймали дуалізм палат, визнаючи його обґрунтованість в федераціях. Ці уявлення зберегли своє значення в сучасній теорії і практиці пострадянського федералізму. Двопалатність Федеральних Зборів виступає фундаментальною основою реального федералізму, покликаною розширити права і самостійність народу.

Особлива ситуація існує в ФРН, де багато вчених не визнають Бундесрат — орган земельного представництва — палатою парламенту, звертаючись при цьому найчастіше до відповідної позиції Федерального Конституційного Суду. У той же час деякі німецькі фахівці підходять до цього питання більш обережно, вказуючи на специфічність Бундесрату і відзначаючи, що є аргументи як на користь визнання його палатою парламенту, так і проти цього.

У деяких країнах збереження другої палати — данина традиції, а в деяких друга палата — додатковий або стримуючий фактор на шляху перетворень (в залежності від політичного режиму). Іноді в окремих унітарних державах другу палату формують як орган представництва територіальних колективів, які проживають в межах адміністративно-територіальних одиниць (Франція, Італія, Іспанія). Цим намагаються пояснити необхідність збереження верхніх палат парламентів у таких державах.

У регіоналістських державах (Іспанія, Італія), які розглядається крізь призму проміжної форми між унітарною і федеративною державою, таке «запозичення досвіду» федерації до певної міри виправдане. Однак, в цілому, для унітарної держави навряд чи органічним є копіювання в структурі парламенту рис, властивих федераціям. Суб'єкти федерації є державними утвореннями в складі державі, тому їм характерний специфічний статус й вони потребують спеціального представництва в федеральному парламенті. У той же час, адміністративно-територіальні одиниці в унітарній державі аж ніяк не мають ознаки державних утворень.

Наявність другої палати в унітарних державах крім зазначених причин детерміновано демократизмом суспільства, що виражається в реалізації принципу поділу влади, системи стримувань і противаг, й, водночас, необхідністю представлення інтересів груп, які не інституалізовані особливими державними утвореннями.

У шостому розділі одинадцятої книги «Духа законів», Монтеस्क'є, описуючи в ній державний устрій Англії (вірніше, своє розуміння цього феномена), один з перших обґрунтував двопалатність як ефективний засіб, для того щоб «утримувати від крайнощів» як виконавчу, так і законодавчу владу. Причому роль аристократичної складової законодавчої влади, на думку Монтеस्क'є, повинна полягати не в праві ухвалювати, а в праві відмінити (Ковлер, 2002).

Розглядаючи двопалатність як засіб демократичної парламентської системи, нині філософи виділяють два істотних аспекти: різну інституційну основу і різний «політичний грим»; включення інституалізованих груп зі специфічними інтересами, які є дуже важливими для окремого взятого суспільства. Обговорюючи питання мажоритарної і консенсусної демократії, дослідники нині бачить сенс двопалатності в плюралістичних суспільствах (різко розділених за релігійною, ідеологічною, мовною чи расовою ознаками, що формує відокремлені одна від одної суспільні підгрупи), для яких підходить модель консенсусної демократії (Костицький, 2008).

Двопалатність в колоніальних легіслатурах була зумовлена відмінністю між «власністю і кількістю», як це демонструє приклад конституції Массачусетса 1780 : населення («кількість») було представлено в нижній палаті, а «власність» — у верхній.

Концепція Лейпхарта про плюралістичні суспільстві, які різко розділені за релігійними, ідеологічними, лінгвістичними, культурними, етнічними і расовими ознаками переслідує ту ж мету заперечення мажоритарного принципу, пов'язаного з однопалатним парламентом, і підтримки консенсусної демократії в зв'язку з двопалатної парламентською системою.

Підводячи підсумок, відзначимо, що з точки зору філософії права ідея двопалатної структури парламенту базується на визнанні того, що суспільство неоднорідне за своїм складом з великою кількістю різних інтересів. Сучасні демократії намагаються враховувати це визнання шляхом створення різних форм прийняття політичних рішень. Однак неможливо одночасно враховувати різні інтереси всіх груп і приватних осіб. Не просто визначити, які з численних інтересів повинні бути інституційно представлені і в якій формі. Що стосується законодавчих органів, до яких ідея двопалатних парламентів відноситься в першу чергу, то тут зроблені спроби досягти прогресу в рамках двопалатного парламентаризму.

Специфічною є структура норвезького парламенту — Стортингу. Весь його склад, обирається повністю і без будь-яких відмінностей між майбутніми парламентаріями. Потім одна чверть з цього загального складу обирається в Ластінг, ті парламентарії, що залишилися утворюють Одельстінг. Згідно з офіційною точкою зору, Стортинг є однопалатним парламентом, якому властива певна структурна своєрідність. Деякі вчені вважають питання про однопалатність Стортингу дискусійним (Конончук, 2008).

Аналіз історичного розвитку структури парламентів підтверджує думку про те, що однопалатний парламент притаманний державі в нестабільний економічний чи політичний, перехідний періоди. На прикладі історії французького парламенту достатньо чітко видно, що однопалатний устрій законодавчого органу характерний для революційних періодів, тоді як епохи еволюційного розвитку знаменуються поверненням до двопалатної конструкції.

Детальний аналіз суті двопалатності містять роботи І. Бентама, який розглянув не тільки плюси, а й недоліки бікамералізму. До останніх англійський філософ відніс, по-перше, те, що за умови двопалатної організації меншість може отримати таке ж значення, як і більшість, оскільки «питання, прийнятий навіть одноголосно в одній палаті, може бути відкинуте більшістю одного голосу в іншій».

По-друге, такий поділ сприяє виникненню двох різних напрямків в залежності від складу палат. По-третє, кожна палата буде позбавлена частини тих відомостей, які б вона мала при єдиних зборах. По-четверте, поділ на палати неминуче уповільнює хід справи (Бентам, 1997).

Вказівку на ці недолік ми знаходимо у Мастласа: «однопалатний парламент працює більш ефективно, оскільки наявність другої палати може надмірно ускладнювати законодавчий процес» (Mastlas, 1987, с. 47–48). Нарешті, по-п'яте, остаточним результатом такого поділу буде розподіл прав, який надасть одній палаті ініціативу, а іншій — лише право негативізувати. Тоді інтерес цієї палати, яка володіє лише правом негативу, буде полягати у відхиленні всяких пропозицій. Аналогічну думку висловлював Мастлас: «в самій двопалатній системі закладена можливість виникнення конфліктів в структурах влади».

У згаданій роботі Мастлас вказує на такі недоліки бікамералізму з точки зору філософії права:

- друга палата нерідко виступає як гальмо на шляху демократії, особливо, коли її члени не обираються або ж обираються за допомогою непрямих виборів;
- друга палата сприяє консерватизму в політиці, оскільки вона підтримує існуючий конституційний устрій та іноді відображає інтереси лише правлячої еліти. Однак, існує дієвий спосіб запобігти виникненню цих недоліків: вибирати парламентаріїв обох палат. Консерватизм в деяких випадках організації бікамерального парламенту є заслугою верхньої палати.
- двопалатний парламент може звужувати доступ до процесу визначення політики, оскільки остаточне вироблення законодавчих актів знаходиться в руках об'єднаних комітетів. Однак, прихильники бікамералізму стверджують, що двопалатна легіслатура є гарантом більш якісного законодавства, більшої презентабельності і забезпечення плюралізму думок (Mastlas, 1987, с. 47–48).

Візантійський історик П. Кесарійський, констатує у своїх творах демократизм антів, стверджував: «Антами ніхто не управляє одноособово, здавна ними керує народне зібрання, і всі справи (добрі чи лихі) вони вирішують спільно» (Історія держави і права України, 2006).

Крім цього, яскравим прикладом демократичної традиції закономірно вважають дотримання мешканцями українських земель норм давньоруського права, зокрема вимог кодифікованого збірника «Руська правда» Ярослава Мудрого. Зазначені норми слугували підґрунтям для подальшого утвердження вітчизняних правових засад, а згодом становлення українського парламентаризму, витоки якого сягають у демократичні вічеві традиції. Князівські міжусобиці, що набули масштабного характеру, а також монголо-татарська навала після смерті Ярослава Мудрого зрештою призвели до занепаду централізованого державного правління Київської Русі. Крім порушення соціально економічного розвитку, зазначені події суттєво деформували суспільні відносини, якісно змінивши структуру влади. За цих умов, як зауважує відомий історик і політичний діяч М. С. Грушевський, почала відроджуватися політична самоуправа, на якій вирішували доленосні питання життєдіяльності мешканців цих земель (Грушевський, 1993).

У цьому контексті видатний науковець М. П. Драгоманов стверджував, що за своєю природою віче було органом «народного самодержавства», а Київська Русь федерацією вільних міст, які очолювали князі. Останніх обирали під час зазначених народних зборів. Їх можна було так само відкликати, якщо їхня політика суперечила вимогам критерію відповідальності. Таким чином, на думку вказаного теоретика, віче за своєю суттю було органом (Драгоманов, 1991).

Переваги ж двопалатної системи Бентам бачить у тому, що вона гарантує досконале дотримання встановлених правил і процедур. Ще одна перевага, на погляд Бентама, пов'язана з тим, що для всебічного розгляду справи необхідне розходження інтересів і поглядів, забобонів і звичок: «Люди, що

працюють довгий час разом, об'єднані ... корпоративним духом», що має природну протизавагу у іншій палаті (Бентам, 1997). Третя перевага — основна для Монтеस्क'є — обмеження влади єдиної палати (Монтеस्क'є, 1955). «Поділ законодавчого корпусу, — підсумовує Бентам, — за будь-якого складу палат перешкоджає реформам ... Державний корабель, укріплений двома якорями, набуває такої сили опору, якої він не міг би досягти ніякими іншими способами». Теоретичні аргументи і практика сучасних демократій свідчать на користь двопалатності. Беручи до уваги всі аспекти процесів прийняття політичних рішень, двопалатний парламент є більш демократичним, ніж однопалатний. Безумовно, двопалатність має сенс, якщо нижня і верхня палати мають різний інституційний базис і їх діяльність організована по-різному. Верхня палата втрачає свій сенс, якщо вона лише повторює нижню палату, особливо з точки зору позиції в них політичних партій.

М. Ю. Дурдинець вказує, що на сучасному етапі культурно-історичного розвитку людства фактична реалізація законодавства є можливою лише за умов високого рівня правосвідомості населення. Саме правосвідомість суспільства є підґрунтям демократичної держави на шляху визнання принципу верховенства права, законності, справедливості й миру. Непорушність конституційних засад дає змогу встановити соціальний порядок, добробут і соціальну свободу незалежно від того, який президент очолює державу або яка партія здобула більшість у парламенті. Формування права та його розвиток відбуваються в суспільстві на рівні правосвідомості. Таким чином народжується правова ідея, яка згодом стає нормою.

Це саме стосується парламентаризму та ідеї бікамералізму як наслідку еволюції правової свідомості. Лише в державах із високим рівнем правової свідомості й політичної культури можлива ефективна діяльність двопалатного парламенту.

У процесі становлення правової свідомості важливу роль відіграє держава. Її органи, зокрема законодавчі, представля-

ючи інтереси населення країни, мають демонструвати приклад правової поведінки та бути взірцем дотримання прав і свобод людей. Зазначене передусім підтверджується тим, що депутат парламенту — це публічна особа. На підсвідомому рівні його (незалежно це публічна особа. На підсвідомому рівні його (незалежно від поведінки) сприймають як самоствержену й успішну людину. Якщо ж його від поведінки) сприймають як самоствержену й успішну людину. Якщо ж його поведінка є аморальною та незаконною, пересічні люди можуть сприймати це за поведінка є аморальною та незаконною, пересічні люди можуть сприймати це за суспільно допустиму та прийнятну неусуспішно допустиму та прийнятну норму, що, відповідно, запускає механізм орму, що, відповідно, запускає механізм деградації суспільства та нівелювання права в широкому значенні. Усі зазначені деградації суспільства та нівелювання права в широкому значенні. Усі зазначені аргументи й висновки безпосередньо стосуються парламентаризму як феномену аргументи й висновки безпосередньо стосуються парламентаризму як феномену та конкретної його моделі, адже в парламенті наявні представника конкретної його моделі, адже в парламенті наявні представники народу, яким і народу, яким делеговано владні повноваження. (Дурдинець 2018).

Узагальнюючи, підкреслимо, що з точки зору філософії права бікамералізму притаманні такі переваги:

- обидві палати взаємно стримують одна одну в сфері поділу влади;
- двопалатний парламент більш ефективно контролює виконавчу владу;
- двопалатний парламент забезпечує ширше представництво виборців, особливо в багатонаціональних країнах;
- наявність другої палати забезпечує більш ретельне опрацювання законопроектів;
- друга палата діє в якості гаранта конституції, оскільки подовжуються терміни проходження спірних законопроектів, що дає додатковий час для розгляду законопроекту і його громадського обговорення.

1.5. Методологія бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії

Як і будь-яка наука, вона має свою методологію, яка виражається в дослідженні предмету та методу. Щодо методології бікамералізму то тут ми маємо зовсім іншу модель побудови з точки зору і конституційного парламентського права і теорії. Синтез бікамералізму в умовах формування конституційної демократії полягає у тому, в якій формі держави буде існувати даний інститут. Або навпаки — формі якої моделі, яка існує у світі він буде функціонувати: Німецькій, італійській, польській, швейцарській, фразузській і так далі.

Проблема бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії за своєю теоретичною та практичною значущістю відносяться до фундаментальних питань політичної науки (Абрамитов, 2001).

При вирішенні поставлених завдань автор спирається на прийоми структурно-функціонального аналізу і системного підходу. Структурно-функціональний аналіз дозволяє розглянути бікамералізм як систему, що володіє складною структурою, де кожен елемент має певне значення і виконує специфічні функції, які забезпечують цілісність цієї структури, а використання системного підходу дозволяє аналізувати проблематику в контексті розвитку процесів взаємодії держави і громадянського суспільства (Авер'янов, 2009).

Такий розгляд переконливо показує, що зародження і становлення бікамералізму з його специфічними особливостями є відображенням трансформаційних процесів політичної системи і суспільних відносин в країні на конкретному історичному етапі її розвитку (Автономов, 2013).

Важливим при аналізі бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії представляється використання інституційного підходу, який концентрує увагу на функціонуванні даного інституту, його складових частин, виявляє ступінь їх ефективності і дозволяє виявити ознаки і властивості парламентаризму.

Поряд з інституційним підходом в роботі використовується і неоінституційний (Буланенко, 2010), в рамках якого бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії розглядається через призму формальних і неформальних норм і установок, що утворюють складні взаємини соціальних суб'єктів з приводу влади.

При аналізі поставлених в роботі завдань важливу роль відіграє компаративний (порівняльний) підхід, який дозволяє виявити загальне і особливе в різних моделях бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії, зіставивши їх досвід становлення та функціонування.

У дослідженні використовується історичний підхід з метою розгляду бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії в його послідовному тимчасовому розвитку з урахуванням традицій і закономірностей суспільно-політичного розвитку суспільства і виявлення зв'язків минулого, сьогодення і майбутнього.

Виокремлюючи етапи еволюції бікамералізму, дослідники не мають однастайності у поглядах на його генезу. Виходячи із зазначеного, доречним є твердження українського вченого і політика В. С. Журавського про те, що перший етап становлення та розвитку бікамеральної організації парламентів в Україні розпочався з IX–XV ст. На теперішніх землях нашої держави, як зазначає дослідник: «прототипи сучасних парламентів існували вже в античних полісах Північного Причорномор'я: Херсонесі, Ольвії, Боспорі, Тірі та ін. Вищим законодавчим органом у полісах були збори, в Ольвії скорочено називались «народ». Зазвичай це були збори міської общини, в якій брали участь лише повноправні громадяни міста, до яких належали громадяни віком від 25 років. Народні збори вирішували найважливіші питання внутрішньої і зовнішньої політики, обирали посадових осіб і контролювали їхню діяльність. Вони також надавали громадянство, торгові привілеї іноземцям, вшановували громадян, які мали заслуги перед містом» (Журавський, 2002).

В роботі також використовується соціологічний підхід, що дозволяє з'ясувати залежність парламентаризму від суспільства, соціальної обумовленості політичних явищ, вплив економічних, соціальних, культурологічних відносин на інститут парламентаризму.

З метою з'ясування значення інституту бікамералізму для суспільства і особистості і уточнення їх оцінки даного інституту з точки зору загального блага, справедливості, свободи, поваги до прав людини і поваги його гідності, в даному дослідженні також використовується нормативно-ціннісний підхід.

Таким чином, складність теми дослідження зумовлює використання комплексного підходу, що дозволяє аналізувати проблему бікамералізму як цілісної структури, з урахуванням органічних взаємозв'язків усіх її структурними компонентами, які забезпечують її цілісність. Плюралістичний і міждисциплінарний підходи до дослідження анонсованої проблеми дозволили враховувати суперечливі погляди і неоднакові уявлення про бікамералізм, його сутність, соціальну спрямованість, структуру і перспективи розвитку з позицій правознавства, філософії, політології та соціології. Ці ж підходи допомогли створити найбільш оптимальну систему знань про бікамералізм, в якій містяться об'єктивні дані про об'єкт і предмет дослідження.

Відзначимо, що бікамералізм в умовах формування сучасної конституційної демократії — це складне явище. Під час визначення сутності цього поняття виникає ряд проблем методологічного характеру, що зумовлено, з одного боку, неоднозначністю його розуміння і множинністю підходів до нього, а з іншого — складністю втілення принципів, що складають основу бікамералізму, в політичну дійсність.

У політичній науці проблеми, пов'язані з функціонуванням владних інститутів, що базуються на принципах парламентаризму, неодноразово ставали об'єктом пильної уваги не тільки для зарубіжних, а й вітчизняних дослідників (Валевський, 2008). Можна виділити два основних підходи до трактування феномена бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії. В рамках першого підходу,

правового за своєю суттю, бікамералізм розглядається як форма державного правління, існування і розвиток якого пов'язують з наявністю в суспільстві таких інституційних компонентів, як двопалатний парламент, принципу поділу влади, системи стримувань і противаг, партійної система. Ступінь розвиненості бікамералізму багато в чому залежить від того, наскільки повно реалізовані зазначені принципи на практиці.

Другий підхід — політологічний — дозволяє сконцентрувати увагу на комплексному характері феномена бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії, оскільки наявність інституційних компонентів не є підтвердженням факту існування цього феномена в державі і суспільстві. На його розвиток впливають характер політичної культури, особливості політичного режиму, геополітичні характеристики держави.

Крім того, розвиток парламентаризму в державі залежить не тільки від політичних, а й від конкретно-історичних умов (Вегеш, 2008). Сутність парламентаризму зумовлювали зміни його історичних функцій і структури. Спочатку поняття бікамералізму пов'язувалося з конституційною і законодавчою владою парламенту. Це означало, що конституція й інші закони, прийняті двопалатним парламентом, покликані обмежити волю правителя.

Пізніше вираженням сутності бікамерального парламентаризму стали ідея суверенітету, а також практика підзвітності парламенту системі правління й відповідальності уряду перед парламентом. Водночас, нині сутність бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії безпосередньо пов'язана з системою поділу влади. У ній бікамеральний парламентаризм постає як механізм реалізації домагань на владу, які гарантує Конституція парламенту, в той час як парламент змушений рахуватися з такими ж конституційними гарантіями інших інститутів влади.

В системі поділу влади парламентська влада обмежена системою стримувань і противаг. Законодавчі повноваження парламенту перебувають під контролем конституційного

суду, який забезпечує нагляд за дотриманням конституційних норм.

З методологічної точки зору особливий інтерес для нашого дослідження представляють визначення бікамералізму, запропоноване німецьким дослідником П. Льоші. Він виділяє вузьку і більш широку дефініції парламентаризму. Вузька дефініція пов'язує бікамералізм з наявністю в політичній системі парламентської установи як виразника інтересів народу; ширша дефініція розглядає бікамералізм як цілу систему, де здійснюється взаємодія певних інститутів, громадських структур, що спираються на суспільно-політичну культуру соціуму. Важливо відзначити, що П. Льоші виправдано акцентує увагу на суспільно-політичній культурі і неможливості перенесення системи бікамералізму на інші суспільства без урахування особливостей їх суспільно-політичної культури (Лёше, 1999). Таким чином, широка дефініція парламентаризму в інтерпретації П. Льоші застерігає від абсолютизації і однобічності в оцінках бікамералізму і заперечує можливість його впровадження в політичну систему в будь-якому суспільстві без урахування історичних традицій державного будівництва та особливостей соціально-культурної середовища. Трактуювання П. Льоші суті парламентаризму передбачає взаємозумовленість парламентаризму і демократії, що не є поодиноким випадком в політичній науці.

Відзначимо, що виникнення поняття «бікамералізм» в українській політичній теорії та практиці зумовило інтерес дослідників до цієї проблеми. Нині науковці пов'язують перспективи розвитку бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії в Україні з ідеєю представницької влади. У вітчизняній політичній науці перші дослідження з проблем сучасного парламентаризму з'явилися порівняно недавно, в кінці 80-х — початку 90-х рр. ХХ ст., коли наша держава зіштовхнулася з певними труднощами в процесі переходу до демократичного ладу. Відтоді серед вітчизняних дослідників немає єдності в трактуванні питань, пов'язаних з теорією і практикою парламентаризму в Украї-

ні. У політологічних виданнях представлена величезна безліч різних визначень, які розкривають сутність поняття «парламентаризм» та «бікамералізм».

Як слушно резюмує М. Дурдинець методологія дослідження бікамералізму пов'язана з необхідністю вивчення й типологізації підходів і поглядів щодо функціонування двопалатних структур як передумови ефективного розвитку європейського парламентаризму та прояву його правосвідомості. Методологія спрямовує зусилля вченого на розроблення принципів і підходів до критичного осмислення правової реальності, які було запропоновано у філософії, соціології, політології та інших наукових сферах діяльності людини. Так, застосування методів не можна обмежувати вузьконауковими підходами, їх доцільно розглядати в широкому політико-правовому та соціокультурному контекстах. Обираючи спосіб пізнання, слід урахувувати зв'язок науки з рівнем соціального розвитку та основними формами суспільної свідомості, особистісні характеристики суб'єкта дослідження, співвідношення методологічних і ціннісних аспектів та інші соціальні фактори (Дурдинець, 2018).

Вважаємо за доцільне розглядати сутність бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії через зміну як модифікацію і трансформацію політичних явищ і подій. Слід зазначити, що подібний підхід у вітчизняній політичній науці розділяє Б. Глотов, але в його концептуальному просторі зміна розглядаються у вузькому аспекті, тобто як політична зміна (Глотов, 2002). Ми ж пропонуємо зрозуміти сенс бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії через призму загальної наукової категорії — зміна і тільки потім показати особливості змін в цьому процесі. Це в нашому розумінні буде логічним оскільки:

- зміна як наукова категорія вбирає в себе всі універсальні ознаки, що характеризують даний процес, відповідно вони здатні більш точно показати сенс змін бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії, які є основним двигуном політичних дій, що становлять політичний процес;

- окреслити особливості політичних процесів (змін) видається можливим лише тоді, коли ми виявимо в них спільне (універсальне), властиве всім змінам бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії;
- експлікуючи теорію змін в процес установалення бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії, ми зможемо відступити від тієї методологічної сегментарності, яка склалася в політичній науці при вивченні і аналізі цього процесу.

Зміна є найбільш загальною формою буття всіх явищ, в тому числі і політичних. Вона має на увазі будь-який рух і взаємодію, перехід з одного стану в інший. Політична зміна, тобто політичний процес (тут — трансформація бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії) — це все процеси розвитку в політиці, а також виникнення нових політичних явищ.

Будь-яка політична система під впливом якісних змін в соціальному середовищі постійно знаходиться в русі і розвитку. Фактично не існує двох ідентичних один одному станів однієї і тієї ж політичної системи. З іншого боку, кожен день в повсякденному житті все ми зустрічаємося з політичними процесами і намагаємося зрозуміти їх, але робимо це суб'єктивно, без докладання якихось зусиль до поглиблення і ускладнення цього розуміння.

Щоб глибше зрозуміти факти існування бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії, потрібно виробити показники для їх опису, вдатися до певного способу виявлення внутрішніх і зовнішніх відносин між ними і, нарешті, шляхом спрощень побудувати модель досліджуваного фрагмента політичного життя суспільства. Здається, що даний алгоритм вивчення політичних процесів вже вироблено в політологічній науці, але відразу постає проблема у виборі відповідного і ефективного методу дослідження.

Зазначені вище складності щодо досягнення процесу функціонування бікамералізму в умовах формування сучасної кон-

ституційної демократії є загальними (Дзыбова, 2008). Якщо говорити про наукове вивчення і аналіз бікамералізму з точки зору політичних процесів, то тут ситуація ще складніша. На наш погляд, ці проблеми визначаються особливостями власне політичних процесів. Серед основних слід зазначити:

- деякі політичні процеси мають яскраво виражений ненормативний характер, що пояснюється наявністю в політичному просторі різноманітних типів руху (хвильового, циклічного, лінійного, інверсійного, тобто поворотного та ін.), що володіють власними формами і способами трансформації політичних явищ, поєднання яких позбавляє їх суворої визначеності і стійкості;
- політичний процес — це сукупність відносно самостійних, локальних трансформацій політичної діяльності суб'єктів (відносин, інститутів), які виникають на перетині найрізноманітніших факторів і параметри яких не можуть бути точно визначені, а тим більше спрогнозовані;
- певний тип політичних змін має власну ритміку (циклічність, повторюваність), що характеризується поєднанням стадій і взаємодій суб'єктів, структур, інститутів;
- вивчаючи фактично сформовані зміни в політичних явищах, політичний процес неодмінно містить у своєму змісті відповідні технології і процедури дій. Іншими словами, політичний процес демонструє той характер змін, який пов'язаний з діяльністю конкретного суб'єкта, що застосовує в той чи інший час і в тому чи іншому місці звичні для нього способи і прийоми діяльності (Грищенко, 2003).

Таким чином, багатовимірність і мінливість політики призводить нас до того, що дослідження бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії має кілька рівнів, а отже, і наявність різних за якістю методів і прийомів вивчення. Ми апелюватимемо до думки сучасного фахівця у сфері українського парламентаризму В. Літвина, котрий виділяє такі рівні дослідження парламентаризму:

1. *Методологічний рівень* пов'язаний з тим, що на його основі формується теоретична або концептуальна позиція, яка лежить в основі інтерпретації проблеми або предмета. З даної дослідницької позиції нами виділені методологічні підходи до розуміння сутності бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії, такі, як інституційний, неоінституційний, соціологічний, історичний, структурно-функціональний, системний і дискурсивний, на основі яких ми пропонуємо власну концептуальну позицію в інтерпретації феномену бікамералізму в сучасному світі.

У загальному розумінні методологія складається з методів, процедур, робочих концепцій, правил, що застосовуються для перевірки теорії, напрямку дослідження і пошуку рішень проблем реальної (практичної) політологічної науки. Методологія — це специфічний спосіб вивчення, систематизації та оформлення досліджень (Кельман, 2011).

2. *Методичний рівень* визначається механізмом вимірювання методів збору і обробки первинної інформації про сутність бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії. До методів дослідження цього процесу у контексті нашого дослідження віднесено наступні: соціологічні, історичні, логічні, системні, субстанціональні, нормативні, ціннісні, антропологічні, психологічні, емпіричні. Відносно останніх мається на увазі сукупність таких дослідницьких методик, як статистичні вибірки, електоральна статистика, аналіз документів, лабораторні експерименти, включене спостереження, мозковий штурм і нарешті ігрові методики.

3. *Процедурний або технологічний рівень* відбиває процес визначення сукупності технічних, технологічних і фінансових заходів, необхідних для здійснення поставленої політичної мети (Історія українського парламентаризму, 2008).

Однією з найбільш важливих проблем будь-якої науки є проблема методу, вирішення якої дозволяє отримати нове знання і застосувати його в практичній діяльності. Разом з тим, це і одна з найбільш складних проблем, яка і випереджає вивчення наукою свого об'єкта і, крім того, є підсумком такого

вивчення. Як ми зазначали вище, під час вивчення політичних процесів виникають складнощі як методологічного, так і методичного рівня. Звідси і неоднозначність в розумінні категорії «метод». На наш погляд, метод, що використовується в політологічній науці — це сума прийомів, засобів дослідження наукою свого предмету. Для більш наукового формулювання звернемося до авторитетної думки вітчизняного філософа-політолога Ф. Кирилюка. Дослідник стверджує, що у вузькому сенсі метод науки є сукупність підходів і принципів, правил і норм, інструментів і процедур, що забезпечують взаємодію суб'єкта, що пізнає (тобто вченого) з пізнаваним об'єктом для вирішення поставленої дослідницької мети (Кирилюк, 2011).

За час існування політичної науки методи дослідження політичних процесів зазнали еволюцію, тому зараз дуже складно виокремити ті методи, які привнесені в політологію з інших дослідницьких областей, і ті, які є спеціалізовано політичними. Для нас це не є метою дослідження, тому обмежимося короткою характеристикою груп методів і проаналізуємо їх переваги та недоліки.

Дотримуючись класичних науково-методологічних принципів, видається можливим виокремити три групи методів, які доцільно застосовувати в процесі вивчення процесу сутність становлення бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії: *загальнонаукові; соціально-гуманітарні та спеціально-наукові (політологічні)* (Ирхин, Зотов & Зотова, 2002).

Група загальнонаукових методів передбачає внутрішній поділ на дві підгрупи — філософські та логічні. Перша пов'язана з філософсько-світоглядними принципами і оціночно-аксіологічними критеріями, до яких апелюють дослідники у галузі наукового знання. В процесі вивчення сутності бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії доцільно використовувати принципи діалектики, основи системного підходу і структурного функціоналізму.

До логічних методів традиційно відносять порівняння, узагальнення, синтез, аналіз, визначення, розподіл (класи-

фікація), аналогію, дедукцію та індукцію. *Аналіз* як метод дослідження використовувався для визначення вихідних почав парламентаризму та бікамералізму, а також висвітлення форм його прояву в правовій реальності. *Синтез* різних точок зору, а також виявлених принципів існування та функціонування бікамералізму дозволив запропонувати нове його розуміння. *Діалектичний метод* показав взаємозалежність бікамералізму і таких категорій, як форма правління, державний (політичний) режим здійснення влади, організація діяльності механізму держави, народне представництво, а також правосвідомість і законність.

Друга група методів для нас вкрай важлива, оскільки використовується тільки в соціально-гуманітарних науках, до яких відноситься і політологія. Відповідно, ця група методів використовується в процесі вивчення особливостей становлення бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії. Дану групу складають такі методи: історичний, системний, порівняльно-правовий, компаративний, аналіз документів, психологічні, статистичні, (тести, шкалування), культурологічні (методи вивчення стереотипів і традицій), соціологічні (інтерв'ю, анкетні опитування, контент-аналіз, фокус-групи та ін.). Охарактеризуємо деякі з них.

Системний метод використовувався оскільки всі правові явища, як і будь-які інші, слід розглядати не ізольовано, а сукупно, що дозволяє зосередити погляд на дослідженні кооперації складових частин інституту бікамералізму і здійснювати його аналіз на основі принципу об'єктивності. *Порівняльно-правовий метод* розширив горизонти уявлення про бікамералізм і його видоутворення за допомогою їх вивчення через зіставлення між собою, а також з іншими інститутами, дозволивши показати подібності та відмінності та, тим самим, виявити загальне, особливе і одиничне в кожній формі парламентаризму.

Формально-юридичний метод використовувався в процесі розгляду нормативних дефініцій, а також доктринальних визначень основних понять дослідження. *Метод контент-аналі-*

зу основних джерел дисертаційного дослідження, що належать до епохи соціалізму, дозволив виважено дати оцінку різним документам й науковим роботам не тільки суто з точки зору їх внутрішнього змісту, а й з урахуванням обставин їх складання в рамках відповідної політичної кон'юнктури.

Метод тлумачення і юридичної герменевтики застосовувався для з'ясування того семантичного значення, яке вкладалося кожним вченим у поняття «парламентаризм» та «бікамералізм». Відзначимо, що необхідність застосування даного методу проявилася в тому, що багато правознавців визначають парламентаризм не через усталені категорії юридичної науки, а за допомогою словосполучень, які не охоплюються понятійним апаратом загальної теорії держави і права. *Статистичний метод* сприяв збору матеріалів парламентської практики, представлених результатами законодавчого процесу.

Відносно визначення сукупності третьої групи методів, а саме спеціально-наукових або політологічних, виникає низка методологічних складнощів. Якщо до них віднести ті прийоми, які вже напрацьовані в самій політології: модифікацію або комбінування декількох методологічних компонентів в особливий інструментарій, придатний лише для специфічного дослідження конкретного політичного об'єкта, процесу або явища, то тоді ці методи не можна вважати чисто політологічними, вони привнесені з інших наук. Але їх адаптування під політологічні дослідження дещо модифікує і трансформує їх.

Говорячи про наявність спеціально наукових (політологічних) методів дослідження політичних процесів, Ю. Шемшученко наводить такі: «... імітаційне моделювання політичних ситуацій з використанням елементів теорії ігор або рейтингові експертні оцінки популярності політичних лідерів зі шкалуванням, або ж, нарешті, багатомірний статистичний, порівняльний аналіз держав і партій, який можна здійснити лише з використанням комп'ютерної техніки» (Політологічний енциклопедичний словник, 2004).

Звичайно, всі зазначені методи взяті з інших наук — теорія ігор з математики, складання рейтингів з соціології, статистичний аналіз з економіки, шкалування з психології, але всі вони мають політичну специфіку і політологічне змістовне тлумачення.

Отже, ми маємо право говорити про формування чисто політологічного дослідницького інструментарію і виділяти його в окрему групу спеціально наукових (політологічних) методів. З психології та медицини в політичну науку проникають тести та лабораторні експерименти, з соціології — анкетні опитування, інтерв'ю, спостереження, а з математики та статистики — регресійний, кореляційний, факторний та інші види аналізу, а також математичне моделювання і методи теорії ігор. За допомогою хронологічного методу в історичній ретроспективі досліджувалися етапи накопичення знання про бікамералізм і окремі аспекти становлення теорії поділу державної влади.

1.6. Бікамералізм та його конституційні цінності

Конституційний дизайн можна розглядати як інтегральну частину конституційної телеології щодо формування наукових уявлень та узагальнення конкретного досвіду створення конституцій та конституційно-правових інститутів, оцінки ефективності їх функціонування в контексті реалізації як конституційної програми держави і суспільства (Конючук, 2008). Парламент та його структура (однопалатна, багатопалатна — полікамеральна, у тому числі бікамеральна) у період конституційних революцій, створення нових конституцій найчастіше є предметом конституційного дизайну, реальної правової інженерії, а не природно-історичним процесом розвитку держави та суспільства (Борденюк, 2011). Разом з тим на конституційне моделювання парламентських структур впливають як історичні державно-правові традиції,

панівна публічна мораль у сфері представницького правління та цінності державних діячів і реформаторів, що культивуються або поділяються.

Бікамералізм як державно-правове явище виник значно раніше за парламентаризм (Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії, 2008). Поза як спочатку перешкоджав, а потім впливав на розвиток парламентаризму і в деяких випадках призводив до появи (в окремих державах, наприклад, Італії) двопалатного парламентаризму з інститутами політичної довіри в обох палатах парламенту (Сучасний парламентаризм: український та світовий виміри, 2018). Уявлення про бікамеральну структуру парламенту (представницької установи) народжувалося в Англії швидше в ході природно-історичного розвитку держави та соціальної структури суспільства, ніж було результатом раціонального конструювання або в контексті сучасної термінології не було продуктом конституційного дизайну.

Бікамералізм як конституційно-правовий інститут став поширеним явищем у XIX–XX століттях у державах з різною територіальною організацією в умовах як республіканської (Волощук, 2014), так і монархічної форми правління з різним ступенем демократичного, економічного та соціального розвитку (Француз-Яковець, 2018). Зазначимо, що Україна при переході в XX століття в європейському державно-правовому просторі (поряд із Туреччиною) не мала конституції та загальнонаціональної представницької установи парламентського типу. Тому на початку XX століття в ході державних перетворень належало вирішити важливе для нашої держави і суспільства: конституційне питання про тип конституції та парламентської установи як загальнонаціонального представницького органу.

Широку популярність в європейських конституційних державах набула система бікамералізму: двопалатного парламенту з різним політичним представництвом у палатах та призначенням «верхньої» та «нижньої» палат. Наукова розробка доктрини бікамералізму на початку XX століття

проводилася ліберальними державознавцями (продовжувачами традицій школи державного права) та конституціоналістами (котрі переважно входили або були тісно пов'язані з партією конституційних демократів) з позицій виявлення не тільки динаміки та тенденцій у європейському та світовому застосуванні на основі використання порівняльно-правового методу дослідження, але й у контексті можливостей та перспектив удосконалення конституційної моделі бікамералізму.

Серед плеяди державознавців та конституціоналістів були, які розглядали різні взаємопов'язані з доктриною бікамералізму питання:

1) поширення двопалатної системи в монархіях та республіках, особливості реалізації принципу бікамералізму в умовах різних способів формування верхніх палат парламенту;

2) співвідношення бікамералізму та парламентаризму в конституційних системах з політичною відповідальністю уряду перед парламентами та без такого;

3) розвиток кабінетної системи у парламентських монархіях та її вплив на долю бікамеральної структури парламенту;

4) поширення та застосування принципів дисконтинуїтету чи континуїтету в організації законодавчої роботи верхніх та нижніх палат парламенту;

5) значення закриття сесії або закінчення легіслатури для долі законопроектів, ухвалених палатами парламенту;

6) вплив розпуску палати парламенту на правове значення ухвалених нею законопроектів;

7) оцінка ефективності практики бікамералізму в монархіях та республіках з позицій теорії правової держави та поширення режиму конституційної демократії. У сучасній конституційній теорії та політичній практиці демократичних держав концепція парламентаризму протистоїть різним формам автократії, диктатури та вождизму, однак у багатьох випадках не виключає національного лідерства в політичному керівництві країни, поєднуючи юридичні та політичні форми такого лідерства з відповідальністю та опорою на пар-

ламентське представництво й конституційними цінностями бікамералізму (Сучасний парламентаризм: український та світовий виміри, 2018).

Парламентаризм завжди привертав пильну увагу дослідників (Druckman & Thies, 2002) у країнах як із стійкими демократичними традиціями, так і в тих, які здійснювали перехід від авторитарних та диктаторських режимів до режимів конституційної демократії (Француз-Яковець, 2018). Як спосіб правління парламентаризм у класичному вигляді забезпечував досить ефективний контроль за виконавчою владою на загальнонаціональному рівні, хоча й не був позбавлений недоліків щодо створення стійкої парламентської більшості. З історико-правової точки зору парламентаризм розвивався за умов різних держав, мав надзвичайно різну ступінь реалізації демократичних інститутів правління. В одних державах виникнення парламентаризму передувало широкому розвитку інститутів демократичного правління (Великобританія, Туреччина, Індія), в інших державах (скандинавського регіону) виникнення парламентаризму та розвиток демократії протікало більш менш паралельно.

На думку сучасних дослідників, неможливо обмежувати парламентаризм виключно демократичними цінностями, він існував і може існувати поза демократичним політичним режимом. Парламентаризм — це особлива система державного керівництва, що базується на розподілі влади, представництва, законодавчої та контрольної компетенції парламенту. Висока правова культура громадян, як слушно зазначається, є необхідним атрибутом сучасного парламентаризму, який передбачає прагнення виборців безпосередньо або через своїх представників брати участь в управлінні справами держави.

У літературі відзначаються чотири конституційні принципи парламентаризму — народовладдя, поділ влади, ідеологічного та політичного різноманіття, а також федералізму. Ці принципи мають визначальне значення для парламентаризму, гарантують його розвиток у сучасній державі. Водночас ці принципи є конституційними цінностями бікамералізму.

Питання бікамералізму, як структурної особливості сучасних парламентів, їх вплив на практику парламентаризму та відображення у конституційних системах правління виявляються не до кінця дослідженими. Сучасний парламентаризм виріс із системи представницького правління, що складалася спочатку у Великій Британії, а потім у країнах континентальної Європи протягом кількох століть (Шаповал, 2015). Парламентаризм у Великобританії сформувався до 1830-х років і став поширюватися на європейському континенті в результаті поєднання рецепції, революційного руху та створення нових конституцій парламентської монархії (наприклад, у Бельгії) або парламентської республіки (наприклад, у Франції в період III Республіки, середина 1870-х років).

Як демократична система правління парламентаризм утвердився в сучасних державах лише у XX столітті, причому стійка демократична традиція сформувалася у другій половині XX століття після Другої світової війни. Дж. Стюарт Мілль зазначав, що сутність представницького правління полягає в тому, що весь народ, або значна його частка за допомогою своїх депутатів, які періодично обираються, тримає в руках вищу владу контролю. Народні депутати повинні мати цю владу, на думку Мілля, у всій повноті (Француз-Яковець, 2018). Призначення представницького правління Мілль бачив у тому, щоб представницькі Збори не керували державою (до них вони зовсім нездатні), а здійснювали спостереження та контроль над урядом — усунули з посади людей, які становлять уряд, якщо вони не заслуговують на довіру, або дії їх не збігаються з бажаннями нації (Француз-Яковець, 2018). На нашу думку в цій тезі кристалізуються конституційні цінності сучасного бікамералізму.

Дослідження поняття, природи, видів та змісту конституційних цінностей належить до актуальних проблем науки конституційного права. Зокрема нині активно досліджується загальне та особливе у конституційному закріпленні цінностей в рамках бікамеральних демократій, ієрархія конституційних цінностей у зарубіжних країнах. Очевидно, що кожна

держава самостійно визначає та конституційно формалізує «набір» національних конституційних цінностей, тим самим визначаючи свою конституційну ідентичність.

Не торкаючись теоретичних міркувань щодо поняття конституційних цінностей, зазначимо, що конституційні цінності є фундаментальними, узагальненими, стратегічними пріоритетами (завданнями, принципами) розвитку суспільства і держави в умовах двопалатності парламенту (Diermeier, Eraslan & Merlo, 2007). Дані орієнтири пріоритетного розвитку бікамеральності іноді розглядаються як деякі ідеали, яких прагне суспільство та держава на певному щаблі свого історичного розвитку.

Конституційні цінності можна позначити як «основні (базові) гранично узагальнені засади (загальні принципи)..., що виконують роль правотворчого орієнтиру» (Cutrone & McCarty, 2006), як «звід національних інтересів та конституційного патріотизму» (Lijphart, 1999). Погоджуючись з О. Скрипнюк у тому, що під цінністю розуміють якесь благо, якому віддається перевага в ряді інших благ» (Скрипнюк, 2011, с. 20), підкреслимо, що кожна конституція в умовах двопалатності парламенту закріплює свою систему суспільних цінностей і націлена на те, щоб на її основі формувалися відповідні погляди кожного члена суспільства.

Конституція є «візитною карткою» будь-якої держави, вона «відбиває панівні у суспільстві в конкретних історичних умовах цінності і є юридичним фундаментом існування цих цінностей. Таким чином, Конституція в умовах двопалатності парламенту закріплює ціннісні системи координат.

Конституційні цінності виступають як «ядро» правових цінностей, яким притаманні ієрархічне розташування та певні тенденції розвитку. Все це властиво і конституційним цінностям бікамералізму. Зокрема, однією з тенденцій розвитку національних конституційних цінностей в умовах двопалатності парламенту є їхня універсалізація у світовому вимірі.

Особливе місце в цьому процесі займають питання сутності окресленого явища, що зумовлюють універсалізацію

факторів, напрями універсалізації цінності самої конституції, можливі межі універсалізації конституційних цінностей в цілому.

Сучасний світ людини в окремій спільності та у всепланетарному вимірі, як і сотні, тисячі років тому, підпорядкований її інтересам, зумовленим об'єктивно існуючим прагненням людини вижити або забезпечити комфортне перебування в природі та суспільстві її самої та її нащадків. Людина пов'язує свої інтереси із досягненням певних матеріальних та духовних благ. Ті блага, які об'єктивуються потребами та свідомістю людини як найбільш значущі для її особистого та суспільного життя, зазвичай розглядаються як «цінності» людини, людської спільноти (Tsebelis & Money, 1997). Цінності можуть виявлятися у різних сферах життєдіяльності людини (Політичні перетворення в країнах Центральної та Східної Європи: історико-політичні, етнонаціональні, електоральні та державно-управлінські аспекти, 2021) включаючи сферу правового забезпечення особистого, господарського, соціально-культурного, політичного життя на внутрішньодержавному та міжнародному рівнях.

В останньому випадку виникає питання, з одного боку, про власну цінність права як соціального явища в умовах двопалатності парламенту, «як здатність служити метою та засобом задоволення соціально справедливих, прогресивних потреб та інтересів як громадян, так і суспільства в цілому» (Шаповал, 2015, с. 78), а з іншого боку, про затвердження людських цінностей, серед яких передусім «абсолютні цінності» — свобода, справедливість, спільна користь (загальний інтерес), правова стабільність (правовий порядок)» (Парламентська діяльність: цінності, стандарти, компетентність, 2016, с. 45). І саме право, і затверджені ним цінності є правовими цінностями бікамералізму (Tsebelis & Rasch, 1995).

«Ядро» правових цінностей у переважній більшості країн з двопалатним парламентом становлять конституційні цінності. Природа, зміст та значення конституційних цінностей досліджуються як один із проявів всебічного пізнання впли-

ву правового регулювання на життєдіяльність окремої людини, суспільства та держави, що виражається у ціннісному підході до пізнання такого впливу.

Так, М. Мілова зазначає, що ціннісний підхід «дозволяє виявити у сфері конституційного регулювання якийсь ідеалізований зліпок (модель) аксіологічних конституційних засад та відносин, які мають безпосереднє нормативне оформлення у конституційному законодавстві» (Мілова, 2005, с. 89). У цьому тлумаченні йдеться про те, що конституційні цінності сфокусовані насамперед на зміст конституції, що характеризується деякими особливостями в умовах двопалатності парламенту.

Близько 90 років тому німецький мислитель А. Гензель зазначав, що зміст будь-якої правової системи, в тому числі бікамеральної, є реалізацією конституційно встановленої системи цінностей.

Визначаючи конституційні цінності сучасного нашого суспільства та держави людськими цінностями, визнаними конституцією, конституційним законодавством, слід зазначити, що ці цінності можуть бути і конкретизовані у тексті конституції, в конституційному законодавстві відповідної країни, де запроваджений бікамералізм. Вони можуть бути віднесені до конституційних цінностей у силу, наприклад, визнання їх такими за допомогою офіційного тлумачення норм конституції органом конституційного контролю або за допомогою прихильності держави та її конституції до певних міжнародно-правових положень, які проголошують деякі цінності (Парламентська діяльність: цінності, стандарти, компетентність, 2016).

У світлі сказаного вважаємо за доцільне звернутись до питання про ієрархію у системі конституційних цінностей в умовах двопалатності парламенту. З питанням сутності конституційних цінностей тісно переплітається питання системи цих цінностей. Дотримуючись логіки визначення системи правових цінностей з погляду їх соціально-правової ієрархії, у системі конституційних цінностей можна виділити такі цінності (Політичні перетворення в країнах Центральної та

Східної Європи: історико-політичні, етнонаціональні, електоральні та державно-управлінські аспекти, 2021).

По-перше, це цінність самої конституції держави як основного та системотворчого в національному праві закону та політичного документа, які проголошують цілі, ідеали та принципи життєдіяльності окремої людини, устрою суспільства та держави. Адже конституцію як цінність характеризують верховенство її у правовій системі держави, пряма дія закріплених у ній норм, забезпечення правового статусу людини, встановлення основ життєдіяльності суспільства та держави...закріплення системи державних органів прокуратури та порядку здійснення громадської влади, відповідність діяльності державних органів прокуратури та держави у цілому її розпорядженням, стабільність правового регулювання й, водночас, необхідність відповідати нагальним потребам у суспільному розвитку.

По-друге, мова йде про визнані конституцією цінності, що мають найвищий ступінь ідейно-правового узагальнення їх змісту, об'єктивовані в основні конституційні принципи:

- права і свободи або гідність людини;
- визнання;
- дотримання та захист яких є обов'язком держави;
- демократична, правова, республіканська (монархічна), унітарна (федеративна), соціальна, світська (релігійна), екологічна та культурна державність;
- суверенітет держави, суверенітет народу;
- правління на основі поділу державної влади на взаємно врівноважувані гілки;
- самоврядування населення на місцевому рівні та деякі інші цінності, яким конституція в умовах двопалатності парламенту може надавати основний характер.

По-третє, проголошені конституцією цінності життєдіяльності людини, устрою суспільства та держави, що конкретизують, з погляду домінуючих доктрин, зміст цінностей, об'єктивованих основними конституційними принципами в умовах двопалатності парламенту.

Наприклад, як цінності, що конкретизують таку основну цінність за Конституцією України прав і свобод людини, що відбивається в рівності, гідності, соціальному самовизначенні (у тому числі свободі думки і слова, свободі громадських об'єднань, здійснення публічної влади тощо), в доступності матеріальних та духовних благ (право власності, свобода праці, соціальний захист, житло, здоров'я, освіта, сприятливе довкілля, творчість, користування досягненнями науки, техніки та культури, безпека та ін.). Аналогічно можна виділити конкретизуючі конституційні цінності у змісті інших цінностей, об'єктивованих основними конституційними принципами.

Вивчення та аналіз конституційних цінностей в умовах сучасної двопалатності парламенту дало змогу виявити тенденцію до універсалізації конституційних цінностей. Тому важливо виявити її сутність, чинники, що зумовлюють таку ситуацію, напрями універсалізації цінності конституції, межі універсалізації конституційних цінностей тощо (Політичні перетворення в країнах Центральної та Східної Європи: історико-політичні, етнонаціональні, електоральні та державно-управлінські аспекти, 2021).

Сучасний розвиток конституційних цінностей в умовах двопалатності парламенту перебуває на історичному перехресті двох основних тенденцій: з одного боку, дедалі очевиднішою стає тенденція універсалізації конституційних цінностей, що захоплює більшою чи меншою мірою всі держави; з іншого боку, прагнення тих самих держав, їх народів до збереження власної історичної культурної ідентичності, включаючи ідентичність правової культури з її конституційними цінностями, до подальшого національного та міжнародного розвитку на основі власних суспільних цінностей.

У цьому своєрідному історичному «змаганні» двох тенденцій особливе місце посідає тенденція до універсалізації конституційних цінностей в умовах двопалатності парламенту. Через призму причин, форм та меж універсалізації конституційних цінностей у різних країнах неважко виявити й потужний пласт «національних конституційних цінностей»,

що спираються на «генетичне дерево» багатовікової культури, традицій, які задовольняють інтереси народу, його внутрішньодержавне та міжнародне становище.

У світлі сказаного зазначимо, що на сьогоднішній день загальноприйнятого переліку загальнолюдських цінностей, закріпленого у міжнародних документах, не існує. Проте можна констатувати також часткову інтернаціоналізацію цінностей. До універсальних цінностей в умовах двопалатності парламенту найчастіше належать свобода, рівність, гуманізм, демократія. Поряд з цим окремі конституції, особливо прийняті останніми роками, закріплюють у своїх текстах як найважливіші конституційні цінності мир, безпеку, права, суспільний прогрес, соціальне та економічне благополуччя.

Поруч із загальнолюдськими (універсальними) можна назвати регіональні цінності, тобто соціальні цінності, формалізовані насамперед у міжнародних регіональних документах. Перелік загальноєвропейських цінностей знайшов свій відбиток у ст. 2 Договору про Європейський Союз (в ред. Лісабонського договору 2007 р.).

Закріплення спільних конституційних цінностей Європейського Союзу зумовлює необхідність їх визнання та дотримання державами-членами через їхнє формальне відображення у текстах національних конституцій та практиці органів конституційного контролю. Слід зазначити, що в жодній конституції держав-членів ЄС немає норми про відданість європейським принципам і цінностям. Важливо наголосити, що на сучасному етапі глобалізація та інтеграція впливають на формування внутрішньодержавних цінностей в умовах двопалатності парламенту, про що свідчить досвід Європейського Союзу.

Натомість наявність у рамках європейського правового простору дворівневої системи конституційних цінностей ставить на практиці низку проблем, зокрема проблему узгодження та конкуренції загальноєвропейських цінностей та національних цінностей, що яскраво проявляється на прикладі Основного закону Угорщини 2011 р.

Зазначимо, що з недавніх пір окремі дослідники порушують питання про формування євразійської ідентичності, заснованої на євразійських цінностях бікамерального парламентаризму. Поглиблення інтеграційних процесів у рамках Євразійського економічного союзу у майбутньому також може порушити проблему узгодження спільних євразійських цінностей та національних цінностей.

До регіональних можна віднести також цінності, закріплені у конституційних текстах країн певного регіону. Загальновизнані цінності мають екстериторіальний характер, а національні поширюються лише на територію окремої держави, оскільки їхнє включення до текстів національних конституцій в умовах двопалатності парламенту зумовлено історичним розвитком суспільства і держави, традиціями, культурою, менталітетом народу, що проживає на даній території. Не всі національні цінності є загальновизнаними.

У сучасних дослідженнях у сфері конституційної інженерії розглядаються принципи й цінності конституційного дизайну (проекування) і зазначається, що вони необхідні для кращого розуміння проекту в цілому (проекту нової конституції або конституційно-правового інституту), а не для того, щоб розробляти формули для створення конституцій. При цьому наголошується, якщо конституція має відповідати цінностям людей, які житимуть при ній, немає жодної ідеальної чи типової конституції.

Це означає важливість обліку конкретно-історичних обставин у конституційному проектуванні, а також важливість узгодження між цінностями та поглядами представників передової конституційної думки і переконаннями державних реформаторів, які реально здійснюють певну (як з'ясувалося значно більш консервативну) програму конституційних перетворень.

Практика сучасного конституціоналізму показує, що конституційні системи зазвичай породжуються сміливими діями щодо цілеспрямованого інституційного проектування, втіленого в установчому документі держави. Тим часом важливо зрозуміти, наскільки творчі інновації та експери-

ментування відображені в бікамералізмі, якою мірою процес запозичення з урахуванням консервативного конституційного досвіду монархічних держав вплинув на кризу і подальше крах дуалістичного монархічного конституціоналізму та бікамералізму (Політичні перетворення в країнах Центральної та Східної Європи: історико-політичні, етнонаціональні, електоральні та державно-управлінські аспекти, 2021).

Обґрунтованість використання терміна «конституційний дизайн» («конституційне проектування») у роботах з конституціоналізму та порівняльного конституційного права в ряді випадків ставиться під сумнів через значну кількість архітектурних та конструктивістських конотацій у етимології слова «дизайн». Однак, на думку Гюнтера Франкенберга, термін «дизайн» охоплює з часткою точності те, як відбувається розробка конституції і зовсім не є стилістичною фігурою або надуманою аналогією (Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії, 2008).

На наш погляд, термін «конституційне проектування» («конституційний дизайн») може бути використаний у контексті дослідження конституційних цінностей бікамералізму, у тому числі, в розрізі монархічного бікамералізму. Примітно, що конституції більшості країн, що діяли в ХІХ — на початку ХХ століття, обмежували свободу розсуду монарха. Вони ставили певні правові перепони як різні обмежувальні умови користування правом скликання. Водночас сам привілей формального скликання парламенту залишався за главою держави — монархом.

Обмежувальними умовами, зафіксованими зазвичай, у нормах права, були такі. По-перше, для початку функціонування парламенту потрібно видання особливого правового акту, в якому вказувався термін скликання, а найчастіше і терміни виборів. По-друге, найбільш типовим обмеженням свободи скликання була вимога конституцією обов'язкової щорічної сесії парламенту. По-третє, конституцією встановлювався відомий термін скликання палат після їхнього розпуску. По-четверте, конституції часто вимагали обов'язкового скли-

кання парламенту за персональної зміни глави держави після заміщення його посади (смерті монарха, обрання президента) або за настання якихось надзвичайних обставин (наприклад, війни). По-п'яте, при існуванні двох палат вони майже завжди скликалися одночасно. Як виняток деякі конституції допускали різночасне скликання палат (Muthoo & Shepsle, 2007).

Крім того, відомо, що бікамералізм є елементом республіканського устрою. Провідною ідеєю республіканізму є не тільки виборність органів влади, зокрема парламенту, а й їх підзвітність і підконтрольність народу. За замислом батьків-засновників американської конституції, призначенням Сенату, крім забезпечення представництва штатів, є раціоналізація законодавчого процесу, щоб угамувати політичні пристрасті та забезпечити баланс інтересів. Основний аргумент Джеймса Медісона на користь поділу влади стосувався уникнення тиранії з боку уряду. Четвертий президент США доводив: «Авторитет законодавчої влади вимагає, щоб [законодавчий орган]... був поділений». Також він стверджував у дусі республіканізму, що верхня палата існує, аби народ мав змогу протестувати проти своїх правителів. У такий спосіб існує можливість запобігати тиранії парламентської більшості нижньої палати. Обмеженню потенційної тиранії Парламентської асамблеї, що було притаманно насамперед періоду III республіки, слугує і французький Сенат.

Бікамералізм є проявом конституційної традиції не тільки для федеративних держав, а й для унітарних. Хоч для останніх не завжди притаманна кореляція між розміром країни та явищем бікамералізму. Навіть невеликі за територією країни (Хорватія, Словенія, Чехія) мають двопалатну структуру парламенту. Водночас завжди верхня палата виступає інститутом забезпечення представництва регіонів. У сучасних умовах це створює мережу демократичної комунікації та, на думку німецького соціолога Юргена Габермаса, підвищує ступінь легітимності публічної влади.

В сучасній науковій літературі йдеться про те, що двопалатний парламент слугує платформою для суспільної

комунікації, забезпечення балансу інтересів та ухвалення зважених, консенсусних рішень. Крім того, важливо зазначити, що упровадження бікамералізму слугує одним із засобів подолання важкої спадщини диктатури. Верхня палата унеможливорює злиття владних функцій уряду та парламенту, коли центром ухвалення рішень стає особа, яка контролює правлячу партію (коаліцію партій), від чого роль законодавчого органу маргіналізується. Крім того, необхідність схвалення законопроектів верхньою палатою стримує радикалізм чи нігілізм нижньої палати.

Так, німецький Бундесрат у вітчизняній фаховій літературі визначається як верхня палата німецького Парламенту, а Бундестаг нижня. Однак у самій Німеччині більшість державознавців вважають, що тільки Бундестаг фактично є парламентом. Аналіз положень Основного Закону ФРН дає можливість зробити висновок, що тільки Бундестаг обирається населенням, складається з депутатів і представляє німецький народ як єдине ціле (Політичні перетворення в країнах Центральної та Східної Європи: історико-політичні, етнонаціональні, електоральні та державно-управлінські аспекти, 2021).

Щодо юридичної природи Бундесрату, Основний закон обмежуються вказівкою на те, що «через Бундесрат землі приймають участь у законодавчому управлінні Федерацією і у справах Європейського Союзу».

Важливо також відзначити, що Бундесрат не є виборним органом і не має чітко встановленого строку повноважень. У його складі постійно здійснюються ротації, порядок та строк проведення яких залежать від виборів до ландтагів, тобто місцевих представницьких органів, а також від формування земельних урядів.

Цікавим є порядок обрання Президента Бундесрату, який очолює його роботу. Так, у 1950 році голови земельних урядів уклали «Кьонігстагську угоду», згідно з якою головування у Бундесраті змінюється на основі ротації відповідно до чисельності земельного населення, починаючи з найбільшої землі. Дана процедура спрямована на встанов-

лення рівності земель, не дивлячись на її численність та надання кожній права висувати свого кандидата у Президенти (Політичні перетворення в країнах Центральної та Східної Європи: історико-політичні, етнонаціональні, електоральні та державно-управлінські аспекти, 2021).

З метою визначення ролі Бундесрату у законотворчій діяльності потрібно зазначити, що «німецьке конституційне право розрізняє федеральні закони, які потребують схвалення Бундесрату, та закони, які не потребують такого схвалення. Закони, які потребують схвалення, досить чітко визначаються Основним Законом» (Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії, 2008). За певних умов Бундесрат може стати єдиним законотворчим органом і тим самим замінити Бундестаг. Це можливе у тих випадках, коли Федеральний Президент вводить стан законодавчої необхідності, який передбачено ст. 81 Основного Закону Німеччини. Цей стан є тимчасовим та встановлюється, як правило на шість місяців. Таким чином, Бундесрат будучи інститутом представництва інтересів земель володіє значними повноваженнями, серед яких в першу чергу потрібно виділити участь у законотворчій діяльності.

Не дивлячись на те, що кількість законів, що потребують погодження Бундесрату є незначною, їх фундаментальний та конституційних характер дозволяє говорити про вагомість функціонування Бундесрату як для федерального управління так і для розвитку окремих земель. Така практика висвітлює конституційні цінності бікамералізму в сучасній Німеччині.

Тоді як у Великій Британії бікамералізм ототожнюється із верховенством права. Саме таке розуміння конституціоналізму притаманне сучасній британській конституційній доктрині. З даного приводу англійський вчений С. Маклвейн розглядає конституціоналізм як юридичне обмеження держави та повну протилежність свавільному правлінню.

Ідеї Вестмінстерської моделі конституціоналізму побудовані на суверенітеті парламенту, пануванні права й дії конституційних угод — юридично обов'язкових політичних

і моральних конвенцій. В межах даної моделі виконується функція парламентського контролю, який реалізується у формі надання офіційних запитів представникам виконавчої влади, роботи в комітетах, проведення консультацій та дебатів при внесенні поправок до законопроектів.

Дослідження даної моделі дозволяє диференціювати особливості взаємодії двопартійного парламенту та уряду залежно від форми державного правління (Георціга, 1998).

Загальноприйнятою є позиція, що вестмінстерська модель відповідає парламентській республіці, в якій за умови поєднання виконавчої та законодавчої влади і домінування уряду над парламентом на парламентську опозицію покладається функція контролю над урядом. Очевидно, що Британська модель політичної опозиції є яскравим прикладом вестмінстерської моделі конституціоналізму. Мова йде про механізми державного впливу на опозицію, які можуть реалізовуватись шляхом нарахування додаткової заробітної плати лідеру опозиції, тобто голові опозиційного уряду (Сучасний парламентаризм: український та світовий виміри, 2018). Таким чином, вестмінстерська модель конституціоналізму має такі риси як стабільність, плюралізм, позитивна дискримінація, ротація політичних еліт шляхом проведення «прозорих» виборів.

У світлі сказаного слід також констатувати тенденцію розширення каталогу конституційних цінностей, що спостерігається в умовах бікамерального парламенту. Відомо, що значну роль у процесі відіграють національні конституційні суди. Проблема узгодження цінностей та національних інтересів може виникати у кількох вимірах:

- 1) узгодження різнорівневих цінностей, наприклад, національних цінностей та регіональних цінностей;
- 2) конкуренція традиційних та «імпортованих», «чужих» цінностей;
- 3) «внутрішня» конкуренція цінностей.

Як згадувалося вище, у рамках європейського правового простору гостро постає проблема узгодження національних цінностей та спільних цінностей Європейського Союзу. Необхідно

враховувати, що цінності ЄС походять із політичної декларації штучним чином (на відміну від національних цінностей, зумовлених менталітетом, історичним досвідом народу, культурою, традиціями), а також те, що в принципі відсутнє поняття європейського народу. Зазвичай європейські дослідники стверджують, що ці цінності походять із загальноєвропейської конституційної спадщини, із загальних конституційних традицій.

Стаття 49 Договору про Європейський Союз (в ред. Лісабонського договору 2007 р.) закріплює, що будь-яка європейська держава, яка поважає цінності, зазначені у ст. 2, та зобов'язується проводити їх у життя, може звернутися із заявкою з метою стати членом Союзу (Георціга, 1998).

Таким чином, умовою європейської інтеграції є приєднання до цінностей ЄС. Стаття 2 Договору встановлює, що Європейський Союз ґрунтується на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, правової держави та дотримання прав людини, включаючи права осіб, що належать до меншин. Ці цінності є спільними для держав-членів у рамках суспільства, що характеризується плюралізмом, недискримінацією, толерантністю, справедливістю, солідарністю та рівністю жінок і чоловіків. Перша частина норми зміцнює цінності швидше політичного характеру, друга частина норми є необхідною умовою для захисту конституційних цінностей, зазначених вище. Наприклад, політичний плюралізм — це найважливіша умова демократії, недискримінація — правової рівності тощо (Сучасний парламентаризм: український та світовий виміри, 2018).

Примітно, що не всі загальноєвропейські цінності поділяються державами-членами ЄС, де запроваджено бікамеральний парламент (Дурдинець, 2017). Наприклад, Франція виступає проти визнання права меншин, це суперечить французькій національній традиції. Конституція Франції 1958 і Конституційна рада Франції гарантують принцип неподільності народу. Право меншин не становить частину загальноєвропейських цінностей, на думку деяких французьких посадових осіб.

Насправді, при комбінуванні ст. 2 Договору та ст. 21 Хартії ЄС про основні права 2007 року можна побачити посилення на право меншин. Те саме можна побачити з боку Ради Європи: ст. 14 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 р. (заборона дискримінації) відповідає Рамковій конвенції про захист прав національних меншин 1995 р. (Франція її не підписала).

Так, можна стверджувати, що в рамках європейського простору чіткіших контурів набуває тенденція зміцнення позицій держави з метою захисту національних інтересів.

Крім того в умовах бікамерального парламенту важливою є проблема конкуренції традиційних та «імпортованих», «чужих» цінностей. Ця проблема має фундаментальний характер і виходить на рівень проблеми сумісності культур, цивілізацій. Кожен народ (культура, цивілізація) має свої цінності, засновані на його історичному досвіді. Це можуть бути релігійні (наприклад, християнські) цінності, моральність, патріотизм. Безумовно, в основі «ціннісної системи координат» людини лежить «система цінностей, характерних для суспільства, як член якого вона себе позиціонує».

«Експорт» цінностей, далеких для суспільства, може призвести до їх укорінення або відторгнення. Так, включення цінностей ліберальної демократії до конституції країн, які мали традицій лібералізму (наприклад, країни СНД), у відриві від історичного досвіду народу може призвести до певних проблем, серед яких проблеми конкуренції цінностей і навіть неприйняття «чужих цінностей», оскільки деякі цінності є «штучними», які не походять з менталітету народу, його історичного минулого. І навіть якщо вони однаково сформульовані, у них може вкладатися різний зміст та розуміння. Звідси впливає проблема різного трактування конституційних цінностей в умовах бікамерального парламенту.

Зокрема, людина, її права та свободи як цінність має різне трактування у країнах Західної Європи та на пострадянському просторі (Шаповал, 2015). Це відома суперечка ідей лібералізму та комунітаризму щодо первинності особи-

стості чи суспільства. Особливістю конституцій країн СНД є ціннісний плюралізм, що виражається в одночасному закріпленні як ліберальних демократичних західноєвропейських цінностей (наприклад, гуманізм, поділ влади, плюралізм та ін.), так і комунітарних цінностей (соціальний діалог, соціальна відповідальність та ін.).

Через різне розуміння виникають і інші проблеми, наприклад захист прав більшості, можливість обмеження прав людини, її свободи через загальне благо, суспільний інтерес.

Особливо яскраво у країнах Західної Європи внутрішня конкуренція цінностей проявляється на прикладі свободи та безпеки. Безперечно, конституційні цінності перебувають у взаємозв'язку. Проте згадка у конституціях в умовах бікамерального парламенту вищих цінностей зумовлює їхню певну ієрархію.

Індивідуальні свободи людини є єдиними конституційними цінностями, і вони завжди виступають вищими цінностями. Так, відповідно до ст. I Основного закону Угорщини основні права можуть обмежуватися з метою... захисту будь-якої конституційної цінності, безумовно необхідною мірою, пропорційно меті, яку слід досягти, при збереженні суттєвого змісту основного права. У разі якщо конституційна цінність є відображенням національних інтересів, і її захист трансформується на захист цих інтересів. Отже, основні права є цінністю нижчого порядку.

У зв'язку з цим цікавою є позиція французького конституціоналіста Б. Матьє, який ставить питання про співвідношення спільного інтересу та приватних (особистих) інтересів у зв'язку з можливими обмеженнями індивідуальних прав і свобод громадян з метою спільного інтересу (наприклад, національної безпеки). Виступаючи проти абсолютизації фундаментальних права і свободи, автор зазначає, що концепція цих прав еволюціонувала, і ця еволюція сприяє ослабленню колективу. Більше того, на його думку, гіпертрофія індивідуальних прав на шкоду загальним інтересам може призвести до розпаду суспільства, в якому живе людина (Георціга, 1998).

Внутрішня конкуренція цінностей може виявлятися у різних аспектах. Проблемою також може бути неприйняття «чужих» цінностей, нав'язуваних одними людьми іншим (частини суспільства), і конкуренція з-поміж них.

Резюмуючи вищевикладене, виділимо тенденції розвитку конституційних цінностей в умовах бікамерального парламенту у XXI ст. По-перше, спостерігається тенденція до універсалізації конституційних цінностей, на наш погляд, лише загальнолюдських (Дурдинець, 2017). Неможлива універсалізація всіх цінностей, оскільки це призведе до зникнення національної ідентичності. Не всі національні цінності, закріплені в конституції, можуть бути загальноновизнаними, держава може суверенно встановлювати інші цінності, про що свідчить досвід деяких держав.

По-друге, відбувається розширення каталогу конституційних цінностей, з'являються нові цінності, деякі з них свідчать про посилення національних інтересів. Встановлюється нова ієрархія цінностей (безпека як абсолютна цінність та свобода як цінність нижчого порядку). У майбутньому можна прогнозувати подальше розширення каталогу конституційних цінностей. З одного боку, здається, поширюватиметься визнання таких цінностей, як безпека, публічний порядок та спільний інтерес, з іншого — встановлюватимуться нові цінності, такі як, можливо, відповідальність та інновації. Щодо зміни ієрархії цінностей, видається, що акценти змістяться від людини до загального добра, громадського порядку. Це до певної міри свідчить про зміцнення національних інтересів. У рамках європейського простору за збереження орієнтації на загальнолюдські цінності спостерігатиметься посилення власних інтересів держав, зміцнення національних цінностей.

Очевидно, універсалізація (глобалізація) конституційних цінностей в умовах бікамерального парламенту є одним із прикмет гуманітарного життя людства в Новий час. Вона означає процес «посилення рис загальності», «поступового руху до однорідного політико-економічного світу», у тому

числі «ідентичності правових систем», включаючи конституційні цінності, що формулюються в умовах бікамерального парламенту.

Універсалізація конституційних цінностей є об'єктивним процесом посилення гомогенності конституційних цінностей країн світу за допомогою взаємного проникнення одна в одну національних конституційно-правових культур (Парламентська діяльність: цінності, стандарти, компетентність, 2016), формування наднаціональних конституційно-правових та міжнародно-правових спільностей.

Виходячи з цього визначення, можна помітити, що універсалізація є дуже рухливий, складно структурований процес. Тут можна побачити, по-перше, запозичення державами в умовах бікамерального парламенту одна в одній певних доктринальних та правових конструкцій; окремих ціннісних положень, що визнаються та захищаються конституціями, правом взагалі; конкретних конституційних чи інших правових норм матеріального та процесуального характеру; по-друге, інтеграцію окремих конституційних (правових) спільностей у межах регіональних об'єднань держав чи історичних культурних, зокрема етнорелігійних, утворень (англосаксонська, романо-німецька, мусульманська та інші правові сім'ї); по-третє, вплив національних (внутрішньодержавних) конституційних цінностей, що стають основою для правових форм на створення єдиної системи світових людських цінностей, формально-юридично об'єктивованих у «загальноновизнаних принципах і нормах міжнародного права», і, навпаки, вплив таких загальнолюдських цінностей, які проголошуються міжнародними, на становлення та розвитку відповідних конституційних цінностей окремих держав (Георціга, 1998).

На тлі глобальних змін можна виділити окремі фактори, які, зокрема, кореняться у викликах природного, соціально-комунікативного, економічного, культурного (духовного), інформаційно-технологічного та геополітичного характеру (Сучасний парламентаризм: український та світовий виміри, 2018).

Факторами природного характеру можуть виступати природно-кліматичні зміни (наприклад, природні катаклізми), які ведуть до необхідності надання тривалої, стійкої підтримки тим чи іншим народам соціально-економічними та державно-правовими ресурсами інших держав або міжнародних організацій, внаслідок чого можливий вплив конституційних цінностей відповідних держав або правових цінностей міжнародних організацій на громадські, у тому числі конституційні, цінності народів, що потребують підтримки.

Фактори соціально-комунікативного характеру пов'язані з властивим людині прагненням пізнати навколишній світ, вийти за межі своєї держави, проникати в культуру інших народів і держав, обмінюватися інформацією, у тому числі оцінюючої підвалини, цінності власного та пізнаваного світу, найчастіше сприймаючи суспільні цінності, у тому числі і конституційні, інших народів та держав.

Чинники економічного характеру пов'язані з пошуком окремими країнами раціональних моделей, принципів, методів, матеріальних ресурсів в інших країнах для вдосконалення економічних відносин у своїй країні; формуванням міждержавних та спеціалізованих транснаціональних економічних об'єднань, розвитком економічного співробітництва між окремими господарюючими суб'єктами різних країн на основі узгоджених (єдиних) принципів, стандартів та правил, які, у свою чергу, ведуть за собою уніфікацію національного права та закріплюваних ним громадських, у тому числі конституційних цінностей в умовах бікамерального парламенту.

Адже економічні відносини наднаціонального рівня «поділяються на дві групи: відносини, у яких оборот товарів та коштів здійснюється між державами, та відносини, в яких такий оборот здійснюється між фізичними та юридичними особами, які перебувають під юрисдикцією різних країн. Відносини, що належать до другої групи, складаються у межах внутрішньодержавного правопорядку; завданням міжнародного права у разі є встановлення стандартів їх

внутрішньодержавного адміністративного та іншого публічно-правового регулювання (Шаповал, 2015).

Чинники культурного (духовного) характеру знаходять свій відбиток у проникненні, взаємному переплетенні культурних (духовних) цінностей різних народів та держав, зокрема у вигляді етнічної інтеграції різних народів межах окремих держав чи групи держав; інтеграції представників різних конфесій на основі принципів взаємної поваги та релігійної терпимості в рамках окремих держав чи групи держав; всепланетарного визнання як найважливіших цінностей людини, її сім'ї, виховання, освіти, науки, культури, мистецтва та інших духовних цінностей з поданням народам світу основних досягнень у цих сферах через різні канали людського спілкування.

Фактори інформаційно-технологічного характеру пов'язані з використанням нових досягнень у галузі науки, техніки та технологій для забезпечення інтернаціоналізації життєдіяльності людини, функціонування інститутів суспільства та держави в рамках окремих держав, груп держав та всіх країн планети (Сучасний парламентаризм: український та світовий виміри, 2018).

Розвиток в останні десятиліття новітніх телекомунікаційних (цифрових) технологій розширює можливості для стандартизації основних параметрів особистого, культурного, соціально-економічного та суспільно-політичного життя на наднаціональному рівні відповідно до уявлень про справедливість, ефективність та стійкість у задоволенні нагальних потреб людини, уможливорює використання у короткий історичний час досягнень людської думки та ресурсів навколишнього середовища, спрямовуючи людство у русло універсалізації принципів, стандартів та правил його життєдіяльності.

При цьому необхідно враховувати значення інформаційно-телекомунікаційних технологій, що розростається, не тільки як засоби миттєвої та вселенської передачі інформації, але і як самостійної продуктивної сили, що визначає майбутній розвиток людства. Подібний вплив інформаційно-телекомунікаційних технологій на універсалізацію суспільних

процесів сприяє тому, що досягнення у всіх сферах життя стають досягненнями всього людства. Національні цінності, створені зусиллями одного народу та органічно включені у сферу життя іншого народу, можуть стати джерелом його розвитку та прогресу.

Фактори геополітичного характеру виявляються у прагненні до локального та всеохоплюючого співробітництва держав з питань, що взаємно цікавлять, створення спілок держав та міжнародних організацій для забезпечення узгодженого вирішення питань особистого життя людини, використання природних ресурсів, взаємного розвитку економічного, соціального та культурного потенціалу, політико-управлінського впливу на внутрішньодержавні та міжнародні справи, у тому числі в галузі безпеки, оборони, запобігання та усунення наслідків природних та техногенних катастроф, освоєння космосу та ін. Ці фактори зумовлюють універсалізацію загальнолюдських цінностей — життя і гідність людини, її прагнення на основі принципів свободи, рівності та справедливості облаштовувати своє суспільство та державу з метою задоволення своїх потреб.

Однак на шляху визнання, дотримання та захисту цих міжнародних цінностей в умовах бікамерального парламенту можуть стояти різні уявлення про систему та способи збереження людських цінностей у різних соціальних, етнічних та релігійних спільнотах; різні рівні соціально-економічного та державно-правового розвитку країн, що дозволяють окремим використовувати свою перевагу для нав'язування власного уявлення про цінності іншим країнам (Парламентська діяльність: цінності, стандарти, компетентність, 2016); територіальні, етнорелігійні і природоресурсні конфлікти, що зберігаються, набувають характеру політичного і навіть військового протистояння.

У цих умовах важлива роль в інтернаціоналізації конституційних цінностей в умовах бікамерального парламенту належить діяльності всесвітніх, регіональних, урядових та неурядових міжнародних організацій, зокрема ООН (193 дер-

жави), Ради Європи (47), Європейського Союзу (28), Співтовариства (53 держави на чолі з Великобританією), Співдружності незалежних держав (11), Співтовариства демократій (106) та ін., які виробляють узгоджені морально-правові засади, стандарти та правила збалансованого розвитку людської спільноти (Шаповал, 2015).

Очевидно, що нині йде мова про універсалізацію цінності конституції в умовах бікамерального парламенту як відображення універсалізації конституційних цінностей у суспільстві. Визнаючи особливу цінність конституції (через її природи і призначення) серед конституційних цінностей різного рівня, слід підкреслити особливості її універсалізації, які відбиваються у певних рисах. Одночасно ці риси тісно переплетені з особливостями універсалізації інших конституційних цінностей.

У швидкоплинному ході розвитку людської історії фактори впливу на процес універсалізації конституційних цінностей є сусідами з факторами стримування такого процесу. В останньому випадку можна говорити, зокрема, про соціально-природну унікальність окремої людини (її особистісний суверенітет), про історично сформований уклад життя людської спільноти, про своєрідність природно-географічного розселення, соціальну, етнічну та релігійну ментальність народу, про рівень економічного, культурного та політичного потенціалу, ступеня державно-правової самостійності та умов включеності до міжнародного спілкування народу, його держави. Реальні чинники визначають межі універсалізації конституційних цінностей в умовах бікамерального парламенту.

З конституційно-правової точки зору межі універсалізації конституційних цінностей встановлені передусім конституцією держави (Парламентська діяльність: цінності, стандарти, компетентність, 2016). Конституція суверенної держави спрямована на гармонізацію, з одного боку, ступеня залежності держави у міжнародному (міждержавному) спілкуванні від відповідних міжнародних та міждержавних інститутів, сприйняття конституційно-правових цінностей інших держав, правил (стандартів) міжнародних організацій

та міждержавних асоціацій, а з іншого боку, справжніх та віддалених інтересів свого народу, забезпечення історичної ідентичності народу та суверенітету власної держави.

Вона, як правило, наголошує на історично усталеній самобутності народу, його культури, мови; встановлює верховенство народу та держави у вирішенні своїх внутрішніх питань та незалежності їх у міжнародному спілкуванні; затверджує самостійність вибору економічного, соціального та державно-правового устрою країни; охороняє національні конституційні цінності у перш за все власних соціальних інститутів; закріплює умови та принципи дії у сфері національного права міжнародних правил (стандартів); визначає умови та принципи участі громадян, економічних, культурних, політичних та інших об'єднань, державних інститутів та держави загалом у міжнародному спілкуванні.

Формально-юридично встановлювані умови та механізми забезпечення національних конституційних цінностей в умовах бікамерального парламенту матеріалізуються у змісті життєдіяльності громадян, функціонуванні інститутів суспільства і держави всередині країни та за кордоном, які, у свою чергу, зумовлені рівнем сприйняття культурної та державної ідентичності державотворчого народу, інтересами та потребами життя використанням ресурсів довкілля та власного технологічного потенціалу, суспільними уявленнями про власні можливості перспективного розвитку на основі визнання раціональності національних цінностей.

Звідси можна зробити висновок, що об'єктивними межами універсалізації конституційних цінностей в умовах бікамерального парламенту може виступати неприпустимість руйнування історичної пам'яті народу про ідентичність його та державності; соціального, етнічного, релігійного чи іншого громадського менталітету народу; усталеного довкілля людини, народу загалом; власного устрою особистого життя людини, соціальної, духовної, економічної та державно-правової життєдіяльності, що задовольняє її інтереси та потреби; існуючого становища народу та держави у міжнародному співтоваристві.

Розділ 2.

ГЕНЕЗИС БІКАМЕРАЛІЗМУ В СУЧАСНИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

У цьому розділі ми проаналізуємо питання функціонування двопалатних парламентів Європейського Союзу, Сполученого Королівства Великої Британії Сполучених Штатів Америки, Німеччини, Швейцарської Конфедерації, Австрії, Франції, Королівства Іспанії, Королівства Бельгії, Парламент Канади, Парламент Польщі, Парламент Чехії, Парламент, Словенії та Парламент Румунії.

2.1. Двопалатний парламент Італійської Республіки

Конституція 1947 р. є найважливішим джерелом італійського парламентського права. Безпосередньо парламенту присвячена глава 1 частини 2 («Організація республіки») Конституції. Тим самим в системі поділу влади законодавчий орган формально поставлений на перше місце. Разом з тим, положення, так чи інакше зачіпають парламентську діяльність, містяться і в інших частинах конституції (Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала), 2018).

Глава «Парламент» складається з двох розділів: «Палати» (ст. 55–69) і «Складання законів» (ст. 70–82). Збережена традиційна для Італії двопалатна структура парламенту, що включає палату депутатів і Сенат, хоча, зрозуміло, новий, республіканський бікамералізм принципово відрізняється від колишньої ієрархічної будови парламенту (Конституція Італії, 1988).

Конституція сформулювала лише найзагальніші принципи формування палат (ст. 56–59). Палата депутатів, що складається з 630 членів, обирається на загальнонаціональній основі. 315 сенаторів обираються по областях (всього їх 20). Активне і пасивне виборче право при виборах в палату депутатів закріплюється за громадянами, починаючи відповідно з 18 і з 25 років. Сенат обирається громадянами, що досягли 25 років, сенаторами можуть стати виборці не молодше 40 років. На відміну від палати депутатів, в сенаті є новообране довічне членство: сенаторами по праву стають всі колишні президенти республіки, а крім того, президент може призначити п'ять довічних сенаторів за видатні заслуги в суспільній діяльності, науці і культурі (згідно діючої конституційної практики, це положення трактується в тому сенсі, що загальне число вакансій не повинно перевищувати п'яти).

Щодо депутатів обох палат парламенту відповідно до ст. 28 конституції Італії можуть бути застосовані обмежувальні та каральні заходи за вчинення протиправних дій. Так наприклад парламентарії, як і інші посадові особи держави, безпосередньо відповідають згідно з кримінальними, цивільними і адміністративними законами за дії, вчинені в порушення чийось прав. У цих випадках цивільна відповідальність також поширюється на державу та публічні установи. Згідно зі статтю 67 Конституції кожен член парламенту Італії представляє націю та виконує свої функції без імперативного мандата. Нарешті, згідно зі статтею 68*(13) члени парламенту Італії не можуть піддаватися переслідуванню за вираження ними своїх думок і голосування при виконанні своїх функцій. Жоден парламентарій не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності без згоди палати, до якої він належить; не може бути підданий особистому або домашньому обшуку, не може бути заарештований або іншим чином позбавлений свободи, за винятком випадків виконання остаточного вироку або затримання на місці злочину, відносно якого передбачений обов'язковий арешт. Таке ж рішення вимагається, коли здійснюється у будь-якій

формі перехоплення розмов або повідомлення і виїмка кореспонденції членів парламенту (Костицька, 2019).

З 1993 р. палати обиралися на основі комбінації мажоритарної та пропорційної виборчих систем. З 2005 р. для обох палат використовується пропорційна система голосування. Більшість отримує коаліція, що добилася перемоги на національному (у Палаті депутатів) і регіональному (у Сенаті) рівнях (Ситник, 2016).

У Конституції не міститься скільки-небудь суттєвих вказівок стосовно виборчої системи, що діє при виборах палат, це пов'язано з запрограмованою свободою маневру для можновладців. Закони про вибори в палату депутатів (1957 р.) і в сенат (1948 і 1958 рр.), що діють по сьогоднішній день, оформили істотні відмінності при формуванні двох палат. При обранні палати депутатів діє пропорційна система, а при обранні сенату — мажоритарна з елементами пропорціоналізму. Не вдаючись в тонкощі виборчо-правової практики, зазначимо її характерні риси (Шаповаленко & Коуклі, 2009).

Вибори до Палати депутатів проводяться по багатомандатних округах. Голосування здійснюється за списками (зазвичай партійним) із зазначенням основних преференцій. Місця розподіляються пропорційно поданим за списками голосам. Для розподілу неврахованих голосів (залишків) утворюється єдиний загальнонаціональний виборчий округ, який сцмує їх за списками вже в масштабі всієї країни (Медведчук, 2013).

Вибори в сенат проводяться по одномандатних виборчих округах в рамках однієї області. Виборці голосують за конкретного кандидата, який може бути і як правило «пов'язаний» зобов'язаннями за взаємним використанням отриманих голосів з кандидатами по інших округах даної області (на практиці це зазвичай кандидати від однієї партії). Ця «зв'язок» не має значення, якщо хто-небудь з кандидатів отримує 65% голосів, — він автоматично стає сенатором. У разі ж неотримання ніким з кандидатів кваліфікованої більшості обласна виборча комісія розглядає «пов'язаних» канди-

датів як список в рамках всієї області і розподіляє сенаторські місця пропорційно отриманим за цими списками голосам.

Повноваження обох палат тривають п'ять років і можуть бути продовжені тільки в разі війни. Новий склад палат вибирається не пізніше 70 днів після закінчення повноважень попередньої легіслатури, а перше засідання палат нового скликання має бути проведено не пізніше, ніж на 20-й день після виборів (ст. 60–61 Конституції).

Стаття 88 Конституції Італії надає главі держави — президенту право розпуску як парламенту в цілому, так і однією з його палат. Стаття цей не деталізована в тому плані, що ні вона, ні законодавчих актів, а також регламенти палат не уточнюють підстави, за якими можливий розпуск. Разом з тим парламентська практика і конституційна доктрина виробили три критерії даних підстав: 1. неможливість створення стабільної більшості, 2. склалося у суб'єктів розпуску переконання в тому, що палати до цього часу не відображають дійсну розстановку сил в країні, тобто фактично втратили представницький характер, 3. непереборні протиріччя в позиціях палати і сенату.

Сучасний італійський бікамералізм виходить з існування двох конституційних принципів: рівності і функціональної автономії палат. Принцип рівності палат виводиться, як правило, з положень ст. 70 («Законодавча функція здійснюється обома палатами») і ст. 94 («Уряд повинен отримати довіру обох палат»): в здійсненні найважливіших, законодавчої та контрольної, функцій палати рівні. Втім, Конституція зовсім не знає будь-якого розмежування компетенції палат, хіба що з перевірки повноважень своїх членів (ст. 66). Що стосується принципу функціональної автономії, то він виводиться в першу чергу з ст. 55, в якій формулюється поділ парламенту на палати і тут же обмежується їх право збиратися на спільні засідання виключно випадками, встановленими самою Конституцією, а саме: при обранні президента республіки (ст. 83); при складенні присяги президентом республіки (ст. 91); при відданні під суд президента республіки (ст. 90);

при обранні третьої частини членів Вищої ради магістратури (ст. 104) і Конституційного суду (ст. 135), при формуванні списку можливих членів суду над президентом республіки (ст. 135). Функціональна автономія палат пов'язана не тільки з різним порядком їх формування і неоднаковою чисельністю. Головне — подвійний контроль прийнятих рішень.

У ст. 64 італійської Конституції записано: «Кожна палата приймає свій Регламент абсолютною більшістю голосів своїх членів». Сама конституційна відсилання, а також і велика літера в найменуванні цих внутрішніх документів палат підкреслюють їх особливе конституційне значення. Статус парламентських регламентів в системі італійського законодавства неоднозначний. З одного боку, це внутрішні документи органів державної влади і, як такі, носять підзаконний (постановами) характер. З іншого боку, за способом їх прийняття палатами, тобто носіями законодавчої влади, вони наближаються до законів. Нарешті фактично, по об'єкту їх регулювання — парламентської, а отже, і законодавчої діяльності в тому числі, — вони займають положення як би вище закону, бо він не може бути прийнятий крім процедур, передбачених регламентом (виключення, пов'язані, наприклад, з референдарною порядком законотворчості, передбачені самою Конституцією). Процедура внесення змін до регламенту в принципі не складна, що вимагає динамізм парламентської практики, але все ж містить «стримуючі» положення, що виключають прийняття імпульсивних рішень.

Ряд питань, пов'язаних з внутрішньою парламентською діяльністю, Конституція бере «на себе». Так, в Конституції, не кажучи вже про принципи законодавчої діяльності парламенту, зачіпаються також питання, пов'язані з датами скликання палат на чергові сесії (ст. 62), формуванням керівних органів (ст. 63), кворумом (ст. 64) і т.п. Зрозуміло, конституційні положення не можуть бути так чи інакше обійдені або, тим більше, порушені в регламентах палат.

Згідно ст. 62 Конституції Італії палати збираються в перший несвятоквий день лютого і жовтня. Крім того, будь-яка

з палат може бути скликана в надзвичайному порядку головами палат, президентом Італії та третиною членів якої-небудь з палат. В цьому випадку скликається й інша палата. Палати засідають окремо, за винятком проведення спільних засідань в спеціально встановлених випадках, серед яких вибори президента Італії, прийняття їм присяги на вірність Республіці, призначення суддів Конституційного суду тощо. Засідання палат публічні, проте кожна з палат і парламент в цілому можуть вирішити зібратися й на закрите засідання (Малишко, 2000).

На відмінну від Сенату, Палата депутатів розглядає та затверджує законопроекти, які можуть бути запропоновані урядом, окремим членом парламенту, а також за народною ініціативою (не менше 50 000 виборців), за ініціативою Національної ради економіки та праці або регіональних рад. Поданий законопроект розглядається в одній з 14 постійних комісій або в спеціальній комісії, а потім передається на обговорення в палату, де остаточно приймається. Також Палата депутатів остаточно приймає рішення про внесення будь-яких поправок до Конституції Італії (Малишко, 2000, с. 3).

Нині діючі регламенти палат італійського парламенту були прийняті в 1971 р. Слід зазначити, що, незважаючи на автономію палат, документи дуже схожі один на одного, а багато їх положення збігаються. Тексти регламентів узгоджені, і це зрозуміло: ні одна з палат не повинна перебувати в привілейованому положенні перед іншою, так чи інакше перешкоджати виконанню інший палатою її функцій або ускладнювати загальнопарламентського процес.

Регламент палати депутатів включає в себе три частини, що підрозділяються на 35 глав. Частина 1 «Організація і діяльність палати» включає в себе кілька глав про органи палати депутатів, глави про правила обговорення питань, про кворум, про голосування, про гласність роботи і т.п. Частина 2 «Законодавча процедура» включає глави про процедуру розгляду різних законопроектів в палаті і її комісіях і про суміжних питаннях. Частина 3 «Процедури, пов'язані

з участю палати у виробленні політичного напрямку, здійсненням контролю і отриманням інформації» складається з розділів, присвячених контрольних функцій палати і взаєминам з іншими органами. Загальна кількість статей — 150. Регламент сенату — дещо більший за розміром — складається з 168 статей, укладених в 24 глави. По частинах голови регламенту сенату не закріплюються. Статті в регламенті сенату мають найменування.

Належні організацію та функціонування палат, покликані забезпечити голови палат та відповідні бюро (президії), обрання яких палатами передбачено в самій Конституції (ст. 63).

Перше засідання палат нового скликання веде тимчасове бюро у складі голови і секретарів. У сенаті тимчасовим головою автоматично стає старший за віком сенатор, а секретарями — шість молодших. У палаті депутатів ця процедура ускладнюється, якщо в неї обрано відповідно будь-хто із заступників голови палати попереднього скликання і секретаріату. Тимчасові бюро покликані, власне, тільки лише стежити за процедурою обрання постійних голови і бюро.

Голови палат обираються таємним голосуванням. Але якщо для обрання на посаду голови палати депутатів кандидату необхідно отримати більшість у дві третини від складу палати в першому турі, таке ж більшість, але від числа присутніх у другому і абсолютна більшість в третьому і подальших турах, то голова сенату обирається абсолютною більшістю голосів в перших трьох турах і відносною більшістю голосів при балотуванні двох провідних кандидатів за результатами третього туру — в четвертому.

Ця різниця в порядку обрання голів має конкретну політичну підоснову. Згідно ст. 86 Конституції голова сенату заміщає президента республіки в усіх випадках, коли останній не в змозі виконувати свої функції. Реальна роль президента в Італії багато в чому залежить від особистості, що займає цю посаду. Для правлячої більшості вкрай важливо тому, щоб цей пост займав (або потенційно міг зайняти) не тільки його

представник, а й персонально людина, максимально передбачуваний. Отже, опозиції має бути залишено якомога менше шансів зірвати обрання тієї чи іншої конкретної кандидатури. Звідси — більш проста формула обрання голови сенату. Навпаки, більш важливий у внутріпарламентській життя пост голови палати все ж, при наявності великих дискреційних повноважень обмежений і складом самого парламенту (палати депутатів), і складом бюро. Тут для правлячої більшості принципово значущим є недопущення лише конкретного, явно небезпечного для нього людини. Отже, передбачений ускладнений порядок обрання голови палати депутатів. Такий порядок, крім усього іншого, підвищує «ціну» цього поста в залаштункові стосунки партій, що передують висунення кандидатів на всі парламентські пости. Важливо відзначити, що, за усталеною парламентською практикою, посади голів палат повинні займати представники різних партій. Згідно ст. 63, на спільних засіданнях палат парламенту функції голуючого і бюро виконують відповідні органи палати депутатів.

У функції голів палат, крім названих, входять перш за все дві найважливіші конституційні прерогативи: право скликання палати на надзвичайну сесію (ст. 62) та консультація президента республіки в зв'язку з наміром останнього розпустити палати (ст. 88). В італійській політичній практиці не було випадку, коли б президент розпустив палати без згоди їх голів.

Регламенти палат надають головам широкі повноваження по керівництву засіданнями, забезпечення належного порядку роботи самих палат, їх органів і служб. Голова керує роботою бюро палати: зокрема, скликає його за власною ініціативою і самостійно визначає порядок денний його засідань. Велика роль голови і в реалізації порядку денного безпосередньо палати: він самостійно визначає графік її виконання. В ході дебатів голова надає слово депутатам і позбавляє їх слова, стежить за виконанням регламенту, задає питання, встановлює порядок голосування, роз'яснює його значення і оголошує результати.

Голова призначає членів парламентських джунт — особливих функціональних органів, які будуть розглянуті нижче. Всі рішення бюро палати проводяться у формі декрету її голови. Членами бюро кожної палати є по чотири заступники голови палати, три квестора, вісім секретарів. У регламенті палати депутатів передбачено, що в бюро повинні бути представлені всі парламентські групи, в зв'язку з чим до його обрання голова палати проводить необхідні консультації. Це категорична вимога — «повинні бути» — чисто юридично суперечить встановленій в регламенті ж процедурою обрання бюро: кожен депутат повинен вписати в бланк бюлетеня імена двох депутатів для заміщення посад заступників голови палати, двох квесторів і чотирьох секретарів. Обраними вважаються депутати, які отримали більшість голосів. Як же можна при такому порядку обрання домогтися виконання вищевказаного вимоги про представництво в бюро всіх груп? Очевидно, що регламент сподівається на дотримання депутатами партійної дисципліни. Фактично положення про представництво дотримується не тільки в палаті депутатів, а й в сенаті, регламент якого, встановивши аналогічну процедуру обрання бюро, про представництво в ньому парламентських груп промовчав.

Заступники голів палат не володіють самостійними функціями. Однак в разі відсутності голови роль їх різко зростає, оскільки вони в порядку черговості виконують його функції.

Прерогативи квесторів різноманітні. По-перше, вони, згідно з вказівками голови, стежать за порядком в залі засідань і за дотриманням церемоніалу. По-друге, здійснюють контроль за діяльністю допоміжних служб палати. По-третє, контролюють витрати відповідної палати, готують проект її бюджету та звіту про його виконання.

Секретарі забезпечують складання протоколу засідання палати, оголошують ці протоколи, складають, в порядку надходження заявок, список виступаючих, зачитують на прохання голови надійшли і документи, проводять поіменні опитування, фіксують окремі думки, забезпечують точність

викладу документів палати і стенографічних звітів і їх опублікування в належні терміни.

Як колегіальний орган, бюро стверджує проект бюджету і звіт про його виконання, вирішує питання, пов'язані з формуванням груп і комісій, застосовує дисциплінарні санкції щодо депутатів (сенаторів), грубо порушили порядок засідання, призначає генерального секретаря палати, встановлює правила внутрішнього управління, формує допоміжні служби, застосовує заходи заохочення і дисциплінарні заходи щодо службовців палати, визначає порядок доступу на засідання.

До функціональних органам палат відносяться, крім бюро, своєрідні депутатські (сенаторські) комісії, іменовані джунту. Це джунти з питань регламенту, виборів і парламентської недоторканності. У сенаті питаннями виборів і парламентської недоторканності займається одна джунта. Зате на правах джунти в сенаті створюється бібліотечна комісія (питаннями бібліотеки палати депутатів займається відповідна допоміжна служба під контролем бюро).

Джунти формуються з числа депутатів (сенаторів) безпосередньо головою відповідної палати. При цьому останній «по можливості» повинен забезпечити пропорційність представництва різних парламентських груп.

Джунта з питань регламенту і в палаті депутатів і в сенаті складається з 10 осіб, але в цілях найбільш адекватного представництва груп її складу може бути розширено. Цю джунту очолює безпосередньо голова відповідної палати. Джунта тлумачить положення відповідних регламентів, вивчає парламентську практику і пропозиції про внесення поправок до регламенту, вирішує спори про компетенцію між парламентськими комісіями. Внесення безпосередньо на розгляд палати пропозицій про зміни та доповнення регламенту здійснюється джунту (або через неї).

Джунта з питань виборів палати депутатів складається з 30 депутатів. Зі свого складу вона обирає голову, двох його заступників і трьох секретарів. Джунта діє на основі власного регламенту, прийнятого після схвалення його джунту

з питань регламенту безпосередньо палатою. Не пізніше, ніж через 18 місяців з дня виборів, джунта доповідає палаті про відповідність виборчих процедур закону, про правильність обрання депутатів і про випадки невибираємості і несумісності. Згодом джунта скликається у разі потреби для внесення в палату пропозицій про підтвердження, анулювання та втрати депутатських мандатів.

Компетенція сенатської джунти з питань виборів і парламентських імунітетів, що складається з 21 чоловік, аналогічна компетенції двох вищеназваних джунт в палаті депутатів. Бібліотечна комісія сенату призначається в складі трьох senatorів. Комісія займається роботою бібліотеки, готує її внутрішній регламент і контролює його дотримання.

У сенде є також джунта з питань європейських співтовариств, що призначається в складі 22 senatorів. Однак статус цієї джунти ближче до статусу парламентської комісії. Джунта консулює сенат і комісії при прийнятті ними рішень, так чи інакше зачіпають питання, пов'язані з діяльністю спільнот, або з дією договорів, укладених в їх рамках. При палатах, для забезпечення їх діяльності, надання необхідної допомоги та інформації парламентаріям діють численні служби. У палаті депутатів більше 10 служб, що включають близько 50 відділів, які налічують приблизно 1,5 тис. Фахівців. У сенаті 10 служб (які не мають поділу на відділи) налічують понад 600 осіб. Таким чином, на кожного представника парламентської «демократії» доводиться два представника парламентської бюрократії.

Згідно ст. 70 Конституції, законодавча функція здійснюється обома палатами. На подання законопроекту має право перш за все уряд, як орган, найкращим чином здатний оцінити необхідність тих чи інших законодавчих перетворень. Урядовий законопроект вноситься в палати що дозволяє декретом президента республіки з контрассигнацией голови ради міністрів або компетентного міністра, набуваючи таким чином офіційну підтримку глави держави. Право законодавчої ініціативи мають і члени обох палат, виступаючи як

в особистій якості, так і спільно з іншими парламентарями. Законопроект може бути внесений парламентською групою і комісією. Законопроект, що виходить від парламентаріїв, повинен супроводжуватися пояснює його головні завдання та характерні риси документом (довіддю). Законопроекти з питань економіки і праці можуть вноситися в палати особливим консультативним органом палат і уряду Національною радою економіки і праці.

Законодавчою ініціативою володіє, згідно зі ст. 71 Конституції, італійський народ. Він здійснює це право «шляхом внесення від імені не менше ніж 50 тисяч виборців постатейно складеного законопроекту». Правом на внесення законопроекту мають обласні ради — представницькі органи областей — з питань, які безпосередньо стосуються областей, якщо ці питання не можуть бути врегульовані законом області.

Кожен із суб'єктів законодавчої ініціативи має право відкликати свій законопроект, за умови що він ще не був схвалений в одній з палат. Разом з тим будь-який з парламентаріїв може оголосити відкликає законопроект власним і в такому випадку законодавчий процес буде продовжений. Всі законопроекти повинні бути складені постатейно.

Законопроект, перш ніж він стане законом, проходить три стадії: розгляд в одній палаті парламенту, потім — в іншій і, нарешті, промульгації президентом республіки. Причому тільки на перших двох стадіях законопроект може бути підтриманий. Президент не може відмовитися промульгувати схвалений палатами законопроект, проте до промульгації може зажадати його повторного розгляду в палатах. Це відкладальне вето президента долається простою більшістю голосів (ст. 74 Конституції). Якщо в другій палаті законопроект буде відкинутий в повному обсязі, а частково або ж в нього будуть внесені зміни, то він знову надійде в палату, схвалив його спочатку, але в цьому випадку палата обмежується вивченням і прийняттям рішення тільки лише щодо тих положень, які викликали незгоду іншої палати або були нею внесені (змінені).

Законопроекти представляються суб'єктами законодавчої ініціативи шляхом депонування їх в бюро однієї з палат. Бюро повідомляє палаті про надійшли законопроектах і потім поширює їх. Уряд, голова групи або 10 депутатів (в сенаті — автор законопроекту, голова компетентної комісії або вісім senatorів) можуть запросити палату про визнання законопроекту терміновим. Рішення приймається відкритим голосуванням після скороченого обговорення (два оратора — один «за», один — «проти» — в палаті депутатів і по одному оратору від парламентських груп — в сенаті). Для термінового законопроекту передбачено скорочення вдвічі термінів його проходження в комісіях і палаті.

Законопроекти закріплюються за відповідним комісіям волею голови палати, однак його рішення протягом двох днів може бути оскаржене головою групи або 10 депутатами і тоді виноситься на скорочене обговорення палати. Дві комісії можуть просити голову про спільному розгляді законопроекту. Всі суперечки про компетенцію вирішуються головою.

Голова палати або комісія, за якою закріплений законопроект, може запитати думку про законопроект в іншій комісії, але лише до прийняття компетентною комісією свого рішення. Думка, як правило, видається протягом восьми днів (в разі терміновості законопроекту — протягом трьох днів).

Розгляд законопроектів у палаті складається з двох стадій: стадії обговорення його основних напрямків і стадії розгляду статей. Обговорення основних напрямків, як правило, носить обмежений характер і включає виступи доповідачів більшості і меншості (не більше ніж по 20 хв на виступ), а також виступ представника уряду. Голова групи або 10 депутатів можуть зажадати, щоб після цих виступів відбулися обмежені дебати за участю в дискусії по одному депутату від кожної групи і тих депутатів, чия думка розходиться з думкою групи, до якої вони належать. Дебати можуть бути продовжені, якщо з огляду на важливість законопроекту ще до початку його обговорення цього вимагає голова групи або 10 депутатів. У цьому випадку, як правило, збирається конференція голів

груп, що визначає порядок виступів, кількість необхідних засідань і дати їх проведення. В кінці обговорення доповідачі та представники уряду можуть виступити з репліками.

Правда, при цьому регламенти палати депутатів і сенату (відповідно ст. 92 і ст. 35) встановили вичерпні переліки законопроектів, які не можуть бути передані в законодавче засідання комісій: це законопроекти конституційного і вибірково-правового характеру, а також законопроекти, що передбачають делегування законодавчої влади уряду, що санкціонують ратифікацію міжнародних договорів президентом і які стверджують бюджети і фінансові звіти. У сенаті, крім цього, не допускається розгляд у законодавчому засіданні комісії законопроекту, який в силу відкладального вето президента надійшов на повторний розгляд в сенат.

Виконавча влада в Італії наділена або може наділятися законодавчими повноваженнями з видання так званих актів, що володіють силою закону, — декретів-законів і законодавчих декретів. Парламент здійснює контроль за такого роду діяльністю уряду також в законодавчій формі. Однак тут, на відміну від вищеописаних ситуацій, палати і самі беруть участь у нормотворчості, або шляхом внесення законодавчих змін до відповідних урядових актів, або позначаючи їх підстави і межі.

Згідно ст. 77 Конституції, декрети-закони є володіють силою закону актами, що видаються урядом за власною ініціативою у випадках гострої необхідності і терміновості. Декрети-закони в день їх видання повинні бути передані для подальшого затвердження в палати, які, навіть якщо вони розпущені, спеціально скликаються і збираються протягом п'яти днів. Декрет-закон повинен бути затверджений палатами в формі його перетворення в закон не пізніше, ніж на 60-й день після опублікування. У разі незатвердження декрет-закон втрачає силу з моменту видання, проте палати можуть врегулювати в законодавчому порядку ті відносини, які виникли на його основі.

Отже, парламент Італії, що за змістом ст. 70 Конституції здійснює «законодавчу функцію», складається з двох

палат — Палати Депутатів і Сенату Республіки. До складу фактично нижньої палати — Палати Депутатів — входять 630 депутатів, обраних шляхом загальних і прямих виборів.

Палати вважаються рівними, і це вбачають у тому, що їх обирають на однаковий строк — п'ять років, що вони засідають практично одночасно, і коли одна з палат збирається позачергово на сесію або на засідання, то відповідно збирається інша. Важливо, що кожний законопроект може бути внесений до будь-якої з палат, і це не створюватиме для неї переваги у законотворчому процесі. У разі виникнення розбіжностей між палатами у цьому процесі для їх подолання утворюється узгоджувальна комісія на паритетних засадах представництва від палат. Крім того, кожна з палат уповноважена здійснювати парламентський контроль за Урядом, зокрема у спосіб інтерпеляції.

Відповідно до ст. 28 Конституції Італії можуть бути застосовані обмежувальні та каральні заходи за вчинення протиправних дій і жоден парламентарій не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності без згоди палати, до якої він належить; не може бути підданий особистому або домашньому обшуку, не може бути заарештований або іншим чином позбавлений свободи, за винятком випадків виконання остаточного вироку або затримання на місці злочину, відносно якого передбачений обов'язковий арешт. Таке ж рішення вимагається, коли здійснюється у будь-якій формі перехоплення розмов або повідомлення і виїмка кореспонденції членів парламенту.

2.2. Двопалатний парламент Федеративної Республіки Німеччини

За змістом Основного закону і відповідно до теоретичних концепцій вчених ФРН, парламент в країні є однопалатним. Цією палатою вважають Бундестаг, який здійснює законо-

давчу та іншу діяльність. «Бундестаг, — пишуть німецькі вчені Г. Клайн і В. Цее, — є парламентом Федеративної Республіки Німеччини. Рішення, які він ухвалює є народними рішеннями» (Клайн & Цее, 1994, с. 45). Бундесрат, за посередництвом якого суб'єкти федерації беруть участь в законодавстві і управлінні країною, є, на думку ряду німецьких вчених теоретиків, органом «верховної бюрократії земель», що не розглядається ні в Основному Законі, ні в наукових роботах в якості другої палати парламенту. Однак інша когорта науковців, причому не без вагомих підстав, вважають, що парламент в ФРН складається з двох палат — Бундестагу (верхня) і Бундесрату (нижня), які не мають рівного статусу. Остання обставина знаходить своє вираження в порядку формування палат, термінах повноважень, обсягу повноважень. Ми дотримуватимемось позиції останніх. Парламент Федеративної Республіки Німеччина фактично складається з двох палат: нижньої — Бундестаг і верхньої — Бундесрат (формально в Німеччині деякими юристами Бундесрат не розглядається як палата Парламенту).

Бундестаг уособлює весь народ, що проживає на німецькій території, 656 його депутатів обираються всім населенням терміном на чотири роки. Бундесрат — це орган представництва суб'єктів Федерації (Гнездилов, 2002). Він складається з членів урядів федеральних земель. Кожна земля направляє в верхню палату як мінімум трьох членів (представників). Землі з числом жителів понад 2 млн. мають чотири голоси, понад 6 млн. — п'ять голосів, а більше 7 млн. — шість. Земельний уряд має право відкликати своїх представників.

До повноважень Бундестагу відносяться: законотворчість, право на внутрішню організацію і контрольна функція. В області законотворчості Бундестаг відіграє основну роль.

Бундесрат також має повноваження в законодавчому процесі, проте є закони, які не вимагають схвалення з боку Бундесрату. Верхня палата насамперед розглядає закони, які зачіпають інтереси і потреби земель. Право законодав-

чої ініціативи має Бундесрат і Федеральний уряд (*Gemeinsame Geschaeftsordnung des Bundestages und des Bundesrates fuer den Ausschuss nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss)*, 2003). Члени Бундестагу також мають право внесення законопроекту на обговорення. Кожен закон підлягає розгляду в ході процедури трьох читань. Бундесрат може не погодитися з законопроектом, тоді створюється посередницька комісія, після роботи якої проводиться процедура повторного голосування. Остаточні етапи законотворчої діяльності: оформлення, проголошення і вступ в силу закону. Вони пов'язані з повноваженнями Федерального президента.

Бундесрат є інституцією, яка представляє та відстоює інтереси земель у процесі прийняття федеральних рішень, тим самим захищаючи федералізм від унітаристських тенденцій.

Щоправда, останнім часом деякі дослідники, окрім німецьких, визначають Федеральну раду як другу або верхню палату двопалатного парламенту ФРН, при чому першою або нижньою палатою у даному випадку є Бундестаг. Однак маємо зазначити, що Основний Закон (Конституція) Німеччини такого визначення, як «друга палата» стосовно Бундесрату не використовує (Нойман, 2009).

Як зазначав С. Рябов, те, що ідею бікамералізму пов'язують саме з федеративним державним устроєм. Але це не означає, що засади бікамералізму можуть бути втілені тільки у федераціях, оскільки зміст бікамералізму слід шукати у загальній теорії представництва (Рябов, 2001).

Бундестаг збирається на пленарні засідання, які, як правило, проводяться відкрито і гласно. У ньому створюються численні комісії, створення трьох з них є обов'язковим: комісії з петицій, у закордонних справах та у справах оборони. Крім законотворчої функції Бундестаг обирає Федерального канцлера, бере участь у виборах Федерального президента і федеральних суддів, обирає уповноваженого у справах оборони. Сенс контрольної функції нижньої палати німецького парламенту зводиться до того, що діяльність Федерального уряду залежить від довіри Парламенту. Згідно з Основним

законом Федеральний уряд перебуває в політичній залежності від Бундестагу і несе перед ним відповідальність (Основной Закон ФРГ, 1986). Це виражається в тому, що по відношенню до Федерального канцлера Бундестагом може бути винесений вотум недовіри. Однак якщо глава Уряду сам поставить питання про довіру перед Бундестагом і не отримає абсолютної більшості голосів, то Федеральний президент може розпустити Бундестаг за його пропозицією (Конституции зарубежных государств, 1997). Бундестаг також може бути розпущений, якщо на заключному турі виборів Федерального канцлера він не обирає кандидата хоча б абсолютною більшістю (Laufer, 1991).

Важливим завданням парламенту, як розуміють самі німці, поряд із законодавчою функцією, є контроль над урядом. Однак ясного розуміння самої суті цього контролю і того, що може означати цей контроль, в політичній практиці немає. І фактично справа йде так, що справжній контроль над урядом можливий лише в дуже вузьких рамках. У опозиції, наприклад, немає тієї більшості, яка може нанести уряду поразку (Laufer, 1998). А парламентська більшість, навпаки, хоча і могло б нав'язати уряду свою волю, не зацікавлене в цьому, тому що його цілі в більшій мірі ідентичні цілям уряду і прямий вплив і участь у владі набагато важливіше, ніж видалення від уряду і контролювання його діяльності. Тому зацікавлена в контролі над урядом лише опозиція, яка не володіє силою піддати уряд дієвого контролю. І все, що вона може, це критикувати уряд і на очах парламенту і громадськості кидати йому виклик. Повалення уряду вона добитися не може. Однак слід зауважити, що контролювати може лише той, хто при цьому сам не пов'язаний власними інтересами. Тому навіть опозиційні політики намагаються порозумітися з урядом. І цілком очевидним стає те, що опозиція і урядові партії в Німеччині рідко протистоять один одному, а проявляють один до одного швидше повагу. В цілому ж слід підкреслити: бундестаг не дуже інтенсивно користується своїми можливостями вимагати від

уряду інформацію та обґрунтування прийнятих ним заходів. Тому контроль над урядом бундестаг здійснює в основному співучасть в законодавстві. А уряду доводиться порівняно рідко боятися опозиції як контролюючої інстанції, оскільки і та теж хоче трошки взяти участь у владі.

Незначність контрольної діяльності парламенту видно і з того, яким чином і яким методом він інформується про політичні рішення уряду. У Німеччині вже стало звичайним, що представники уряду (особливо його глава) не повідомляє важливі політичні рішення спочатку парламенту, а безпосередньо доводять їх до відома громадськості по інших каналах — перш за все по телебаченню. І парламент є аж ніяк не першим адресатом для політично значимої інформації уряду.

Таким чином, з усього сказаного видно, що бундестаг не має чіткого уявлення про власну роль, він занадто слабо використовує функції контролю і має незначний політичний вплив на громадськість. Якщо порівняти, наприклад, німецький бундестаг з конгресом Сполучених Штатів Америки і палатою громад Великобританії, то він являє собою як би суміш обох типів.

Американський конгрес, наприклад, не залежить від глави уряду країни, а навпаки є сильною протипагою влади президента і безпосередньо бере участь у формуванні політики і законодавства країни. У той час як англійська палата громад навпаки сильно підпорядкована уряду, контролюється ним і є інструментом в руках уряду.

У конституційній системі Федеративної Республіки Німеччини бундестаг виконує три головні функції:

- 1) є вирішальним органом формування уряду;
- 2) служить центром законодавчого процесу;
- 3) є органом представництва всього німецького народу.

Як орган формування уряду бундестаг за поданням федерального президента обирає канцлера Федеративної Республіки Німеччина.

Федеральний президент може зробити вибір тільки між двома політичними діячами, представленими для обрання

обома великими партіями в якості «кандидатів на пост канцлера» (Основной Закон ФРГ, 1986). На підставі результатів виборів федеральному президенту залишається право запропонувати того кандидата, який буде обраний парламентом. Зазвичай це буває лідер найбільшої партії.

За старою традицією міністри і навіть сам канцлер не обов'язково повинні бути вихідцями з середовища парламенту, а згідно з новими правилами всі члени кабінету підбираються з депутатів бундестагу. Але обраному канцлеру зовсім нелегко задовольнити при утворенні кабінету все конкуруючі інтереси.

І федеральний канцлер може розраховувати на надійну підтримку з боку більшості бундестагу лише тоді, коли він при утворенні уряду вміє задовольнити інтереси цієї більшості.

Бундестаг не тільки обов'язково бере участь в ухваленні законів, але і є центральним органом законодавчого процесу. Однак фактично весь процес законодавства проходить через федеральний уряд, бундестаг і бундесрат. Бундесрат не має терміну обрання, його склад частково змінюється, коли в одній (або кількох) з федеральних земель відбувається зміна Уряду. Як орган законодавчої влади Бундесрат може схвалювати або не затверджувати такий федеральні закони, визначати регламент своєї роботи, формувати власні комісії. Крім того, оголошення стану оборонної війни вимагає обов'язкового схвалення Бундесрату.

В даний час в Бундесраті 68 місць. Кожна земля «надсилає» стільки членів в Бундесрат, скільки вона має голосів. Члени Бундесрату призначаються і відкликаються урядами земель. Членство в Бундесрате не може бути поєднане з депутатським мандатом Бундестагу.

Бундесрат не має певного терміну повноважень, він також не може бути розпущений. Його склад змінюється в залежності від виборів в ландтаги земель. Партійний склад не має значення, фракції не утворюються, проте групи членів Бундесрату від земель з однієї і тієї ж партією блокуються

між собою. Голоси землі можуть подаватися тільки узгоджено, єдиним списком (Laufer, 1998).

Бундесрат Федеративної Республіки Німеччини складається з представників урядів земель, які їх призначають та відкликають. Кількість представників, або голосів від кожної землі визначається відповідно до чисельності населення (за так званим принципом Бундесрату, або геометричним принципом) (Laufer, 2006). Зокрема, в Основному Законі Німеччини (стаття 51) зазначається, що кожна земля має щонайменше 3 голоси. Землі з населенням понад 2 мільйони чоловік мають 4 голоси, землі з населенням понад 6 мільйонів — 5, землі з населенням понад 7 мільйонів — 6 голосів. Кожна земля має стільки членів, скільки голосів (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2007). Отже, відповідно до чисельності населення земель, 3 голоси мають такі землі, як Бремен, Гамбург, Мекленбург-Передня Померанія та Саар; 4 голоси — Берлін, Бранденбург, Рейланд-Пфальц, Саксонія, Саксонія-Ангальт, Тюрингія та Шлезвіг-Гольштейн; 5 голосів — Гессен (до 1996 року мав 4 голоси (Schmidt, 2005)); 6 голосів — Баварія, Баден-Вюртемберг, Нижня Саксонія та Північна Рейн-Вестфалія. До об'єднання Східної та Західної Німеччини у 1990 році максимальна кількість голосів для землі становила лише 5 (Васильєв, 1995). Щоправда, голоси однієї із земель не можна поділити, оскільки вони мають бути використані тільки одностайно та через відповідних членів або їх представників (стаття 51 Основного Закону ФРН) (Васильєв, 1995). Наразі німецька Федеральна рада складається з 69 членів, які мають імперативний мандат, тобто вони повинні голосувати так, як було вирішено їх місцевими урядами заздалегідь (Васильєв, 1995). Російський дослідник В. Васильєв зазначає: «Позиція землі з того чи іншого питання готується на засіданнях відповідних кабінетів та представляється одним із членів земельної «команди», який під час голосування піднімає руку за свою землю» (Васильєв, 1995). Проте принцип формування німецького Бундесрату все частіше зазнає нищівної критики

з боку громадськості з огляду на міністерську забюрократизованість процедури прийняття федеральних рішень та недостатність демократичної легітимності. На противагу пропонується сенатський принцип формування Федеральної ради, за яким члени представницького органу обираються безпосередньо народом та кількість представників не залежить від чисельності населення землі. Прикладом застосування цього принципу є Сенат Сполучених Штатів Америки. У 2002–2005 роках у Федеральній раді відбулося 35 пленарних засідань та 563 засідання комітетів і підкомітетів (Васильєв, 1995).

Німецький дослідник Р. Штурм зазначає, що справжня робота Бундесрату відбувається саме в комітетах, які формуються відповідно до завдань Бундесрату у законодавчому процесі, що, у свою чергу, відповідає відомчому поділу федеральних міністерств (Sturm, 2007). На сьогодні у Федеральній раді Німеччини налічується 16 комітетів, серед яких аграрний комітет, комітет з безпеки, комітет з внутрішніх справ, комітет із закордонних справ, комітет з культурних питань, комітет з навколишнього середовища, охорони природи та реакторної безпеки, комітет з питань праці та соціальної політики, комітет з питань Європейського Союзу, правовий комітет, промисловий комітет, фінансовий комітет (Laufer, 2006). З 1988 року у Бундесраті діє також палата з питань Європейської Спільноти (з 1993 року палата з питань Європейського Союзу (ЄС)). Рішення, ухвалені палатою з питань ЄС, діють як рішення, що були прийняті Бундесратом (Laufer, 2006).

Водночас науковці, досліджуючи роботу комітетів Федеральної ради Німеччини, наголошують на існуючій «ієрархії комітетів» (Gunlicks, 2003), вищі щаблі якої посідають комітети із закордонних справ, безпеки та питань ЄС, членами яких зазвичай є прем'єр-міністри земель. Втім на практиці членство прем'єр-міністрів, з одного боку, сприяє кращій координації та взаємодії федеральних і земельних міністерств щодо вироблення зовнішньополітичного курсу Німеччини, але з іншого — бюрократизації процесу прийняття федеральних рішень або перенесення його у площину міністерств.

Бундесрат приймає свій регламент. В даний час діє регламент 1966 року в редакції 1988 року, в якому регламентовані загальні положення (про членів Бундесрату, легіслатури і т.д.), про утворення і правове становище органів Бундесрату (президія, комітети, секретаріат і т.д.), про засіданнях Бундесрату (підготовка, скликання, керівництво, кворум і т.д.), про виробництво в комітетах, про провадження у справах Європейського Союзу і т.д.

Бундесрат обирає голови терміном на 1 рік, він скликає засідання, визначає порядок денний, керує дебатами, вирішує питання про проведення голосування. Голова має адміністративної владою в будівлі Бундесрату. Він заміщає Федерального президента, якщо той тимчасово не може виконувати свої функції.

Існують постійні комітети, до яких входять по 1-му представнику від землі або чиновники земель. Бундесрат приймає свої рішення щонайменше більшістю голосів. Засідання Бундесрату публічні; публічність може бути виключена. Що стосується законів, які не потребують схвалення, то в цьому випадку Бундесрат теж не є безвладним — він має право заперечувати або протестувати. Якщо заперечення підтримується більшістю голосів Бундесрату, то більшість у Бундестазі може це заперечення опротестувати; заперечення, яке потребує двох третин голосів, так само може бути опротестоване двома третинами більшості Бундестагу (стаття 77 Основного Закону Німеччини) (Rudzio, 2006). Але останнє слово щодо законів, які не потребують схвалення Бундесратом, залишається за Бундестагом.

1 вересня 2006 року вступила в силу перша частина федеральної реформи, яка, між іншим, спрямовувалася на зменшення можливості Бундесрату блокувати процес прийняття федеральних рішень та позбавлення його ролі «вето-гравця». Внаслідок цього перелік законів, які потребують схвалення Федеральної ради, був скорочений. Нині такими законами є закони щодо земельних установ та земельно-го управління (стаття 84 Основного Закону ФРН) (Rudzio,

2006), їх частка складає 25% (Rogall-Grothe, 2007). Тим часом Р. Штурм зазначає, що «блокування ніколи не було у Бундесраті постійною проблемою. Випадків, коли Бундесрат блокував законодавчий процес федерації, було загалом небагато. Здебільш від 1 до 3%, в окремих випадках щонайбільше на 6% законодавства було накладено вето Бундесратом» (Sturm, 2007). Такої ж точки зору дотримується й К. Штюве. Він зазначає, що з 2005 року Бундесрат жодного разу не проголосував проти закону, який потребував його схвалення (Stuwe, 2008). Інакше кажучи, Бундесрат роль «вето-гравця» виконував тоді, коли співвідношення партійних більшостей у Бундестазі та Бундесраті було різним.

Для розгляду справ Європейського союзу Бундесрат може утворити палату з європейських справ, рішення якої будуть мати силу рішень Бундесрату (ст. 52 Основного закону) (Дементьев, 2002).

Законопроекти вносяться, як правило, в Бундестаг. Право законодавчої ініціативи мають федеральний уряд, депутати Бундестагу і члени Бундесрату. Законопроекти уряду повинні спочатку вноситися в Бундесрат (для отримання думки земель), а потім з думкою Бундесрату протягом встановленого терміну (шість тижнів) повинні бути передані в Бундестаг. Якщо уряд вважає проект терміновим, воно може передати його в Бундестаг, не чекаючи рішення Бундесрата.

Депутати Бундестагу можуть вносити законопроекти лише в Бундестаг колективно: від імені фракції або якщо зібрано не менше 5% підписів загального числа депутатів Бундестагу. Члени Бундесрату можуть вносити законопроекти до Бундестагу також групою (від землі), але направляти їх в Бундестаг вони можуть тільки через федеральний уряд, яке докладає до законопроекту свій висновок.

Законопроекти розглядаються в трьох читаннях: на 1-му з них, як правило, обговорюються основні положення проекту, в кінці 1-го читання законопроект передається в один з комітетів Бундестагу; 2-ге читання включає в себе обговорення кожної статті проекту, внесення в нього змін; після

закінчення 3-го читання проводиться голосування по законопроекті. Прийнятий Бундестагом законопроект передається в Бундесрат. Є дві процедури прийняття тексту останнім. З деяких питань згоду Бундесрату обов'язково: для законів про зміну конституції, про територіальні зміни федерації, про відносини федерації і земель та ін. Якщо з цих питань Бундесрат не погоджується з текстом, прийнятим Бундестагом, а пропонує зміни і доповнення, створюється узгоджувальний комітет (погоджувальна комісія) з представників Бундестагу і Бундесрату (История политических и правовых учений, 1999). Якщо погоджувальна комітет підтримує рішення Бундестагу, то Бундесрат приймає рішення, а отже, і текст закону, запропонований Бундестагом. Якщо комітет рішення Бундестагу не підтримує, то Бундестаг повинен вдруге обговорити знехтуваний законопроект, після чого може бути здійснена нова погоджувальна комісія (комітет). Таким чином, із зазначених питань у Бундесрату є, хоча і дещо ослаблене, право вето.

Законопроекти з інших питань, прийняті Бундестагом, теж повинні передаватися в Бундесрат. Якщо він дає свою згоду, закон вважається прийнятим, публікується і в ступає в силу. Якщо ж він пропонує зміни і доповнення, то також створюється узгоджувальний комітет, але в цьому випадку незалежно від рішення комітету Бундестагу має право прийняти закон без згоди Бундесрату. У Бундесрату зберігається право протягом двох тижнів заявити протест (своєрідне право вето). Протест розглядається Бундестагом, але він має право відхилити його навіть не кваліфікованою, а простою більшістю голосів загального числа депутатів. Закони, що не торкаються питання конституційного регулювання і суверенітету, може приймати також спільний комітет, що складається на 2/3 з депутатів Бундестагу і на 2/3 — Бундесрату (обираються). Він приймає на себе права обох палат в разі оголошення стану оборони. Така практика не використовувалася.

Однак в певних умовах Бундесрат, навпаки, може приймати закони самостійно, без участі Бундестагу. Це можли-

во в умовах оголошення Президентом за пропозицією уряду і з дозволу Бундесрату стану законодавчої необхідності (ст. 81 Основного закону). Якщо уряд вважає законопроект невідкладним, Бундесрат має право прийняти його без згоди Бундестагу (за умови, що Бундестаг відхиляє закон). Стан законодавчої необхідності може бути введено на певний термін (Конституции зарубежных государств, 1997).

З питань, які відносяться до ведення ЄС, Бундесрат може створити Європейську палату, рішення якої будуть прирівнюватися до рішень Бундесрату. На час «надзвичайного стану» спеціальний орган — спільний комітет — може замінювати парламент. Спільний комітет складається з 48 членів (2/3 з Бундестагу і 1/3 з Бундесрату), він може здійснювати всі належні парламенту права, крім скасування або внесення поправок до Основного закону.

Парламент ФРН, а саме Бундестаг, має право делегувати органам виконавчої влади повноваження з видання актів, що входять в сферу законодавчої компетенції федерації. Такі повноваження можуть бути делеговані окремому міністру і навіть уряду землі. Якщо повноваження делегуються, що стосуються загальнодержавних засобів транспорту, зв'язку та деяких інших питань, вимагає згоду Бундесрату (Laufer, 1991). Його згода потрібна також, якщо уряд видає на основі закону постанови, які повинні виконуватися землями.

Бюджет ФРН приймається парламентом з додержанням звичайної законодавчої процедури. Він повинен бути представлений Федеральним урядом не пізніше початку вересня. Найважливішу роль в цьому процесі відіграє постійна комісія з питань фінансів Бундесрату і бюджетна комісія Бундестагу.

Члени Федерального уряду несуть колективно і індивідуально політичну відповідальність перед Бундестагом. У ФРН Бундестаг може змістити канцлера шляхом висловлення йому так званого конструктивного вотуму недовіри, тобто шляхом обрання наступника глави уряду (Урьяс, 1993). Відома і форма контролю у вигляді вотуму недовіри. Питання про вотум довіри ставиться канцлером. Якщо пропозиція

федерального канцлера про висловлення йому недовіри не зустрічається згоди більшості членів Бундестагу, то федеральний президент може за пропозицією федерального канцлера протягом 21-го дня розпустити Бундестаг. Право на розпуск припиняється, як тільки Бундестаг більшістю своїх членів обере іншого федерального канцлера (Чиркин, 2001).

Парламент володіє і іншими повноваженнями, притаманними законодавчого органу: ратифікує міжнародні договори (це робить зазвичай Бундестаг, але на деякі договори потрібна згода Бундесрату), оголошує стан оборони за умови загрози агресії, формує деякі інші вищі органи держави (Бундестаг бере участь у виборах Президента республіки, Бундестаг і Бундесрат формує Федеральний конституційний суд, обирають голову і віце-голови Рахункової палати — органу фінансового контролю).

Відповідно до ст. 61 конституції Федеральної Республіки Німеччина Бундестаг або Бундесрат можуть висунути перед Федеральним конституційним судом звинувачення проти Федерального президента у умисному порушенні ним Основного закону чи іншого федерального закону. Пропозиція про висунення звинувачення має бути внесена не менш як чвертю членів Бундестагу або чвертю голосів Бундесрату. Для рішення про висунення звинувачення потрібна більшість у дві третини членів Бундестагу або дві третини голосів Бундесрату. Звинувачення представляє уповноважений орган, який висунув звинувачення.

Якщо Федеральний конституційний суд встановить, що Федеральний президент винний у умисному порушенні Основного чи іншого федерального закону, він може оголосити про позбавлення його посади. Після висунення звинувачення він може в порядку тимчасового розпорядження визначити, що Федеральний президент не може виконувати свої посадові обов'язки (Основной закон Федеративной Республики Германии, 1949).

Якщо ж розглядається питання про порушення справи, про звинувачення, то необхідна більшість у дві трети-

ни голосів членів Бундестагу або Бундесрату. Звинувачення провадиться уповноваженим, який висунув цю пропозицію (Скрипник, 2020). Якщо вина Федерального Президента буде встановлена Федеральним Конституційним Судом, то можливе усунення такої особи з посади. Тобто повноваження глави держави припиняються лише після відповідного рішення суду.

Історія з імпічментами федеральних президентів Німеччини були предметом обговорення в політичному середовищі країни, однак це не набуло статусу законного відсторонення федерального президента Німеччини. Так, колишнього президента Німеччини Крістіана Вульфа у грудні 2011 звинуватили у тому, що 2010 року за часів свого прем'єрства в уряді землі Нижня Саксонія приховав від Ландтагу отримання від знайомого підприємця Егона Геркенса вигідного півмільйонного кредиту (Кредит розміром у 500 тисяч євро з 2% річних, 2018) на купівлю власного будинку. Потім він спробував спростувати цей факт, вказавши, що отримав кредит не від самого Геркенса, а його дружини. Заднім числом він також доплатив різницю до нормального проценту кредиту (Wulff gibt Geerkens' Beteiligung an Kredit zu, 2011).

Набув розголосу факт про спробу Вульффа погрозувати редакторові газети Bild, що збирався надрукувати дані про приватні фінансові справи Вульффа. Ці погрози були записані на телефонний автовідповідач журналіста й на прохання Вульффа не були оприлюднені у ЗМІ. Проте їхній зміст став відомим.

У ЗМІ оприлюднили дані про приватні відпустки Вульффа, оплачені його друзями. Декілька разів Вульфф під час подорожей з дружиною у відпустку отримував у літаках місця бізнес-класу у вигляді «премій».

Політична опозиція (СДП, «Зелені») спершу утрималася від відкритих закликів до відставки Вульффа, проте численні засоби масової інформації виступали за негайну відставку. Прокуратура Німеччини відкрила кримінальну справу проти колишнього багаторічного речника та соратника Вульффа Олафа Глезекера (Olaf Glaeseker) зі звинуваченням у хабарництві.

29 січня 2012 року в приміщенні управління федерального президента провели обшук (Обшук у відомстві президента Німеччини, 2011).

Канцлер ФРН Ангела Меркель кілька раз заявляла про «повну довіру» («vollstes Vertrauen») Вульффові (Affdre um 500 000-Euro-KreditWulff hat Merkels, 2015), проте деякі представники урядової коаліції висловлювалися за відставку.

16 лютого 2012 прокуратура землі Нижня Саксонія подала в Бундестаг офіційний запит про зняття з Вульффа імунітету для проведення розслідування за звинуваченням у порушеннях закону про фінансові доходи державних службовців. У прокуратурі заявили про достатність підстав підозрювати президента у використанні службового становища в приватних цілях. Уранці 17 лютого 2012 року Вульффф заявив про свою відставку (Німецький президент пішов у відставку, 2012).

Кристіан Вульффф оголосив, що йде у відставку з посади президента ФРН. Про це він особисто заявив у п'ятницю, 17 лютого, у президентському палаці Бельвю в Берліні. Вульффф заявив, що з огляду на звинувачення, які лунають останнім часом на його адресу, він не може більше залишатися на такій важливій державній посаді. «Німеччині потрібен президент, який користується довірою не простої більшості, а широкій більшості населення, — підкреслив Вульффф. — Розвиток останніх днів засвідчив, що ця довіра порушена, а значить і можливості мого впливу». Тому, додав Вульффф, він більше не може виконувати свої обов'язки так, як цього вимагає його посада і хоче якнайшвидше звільнити її для наступника.

Тим часом з коаліційних кіл стало відомо, що лідери трьох урядових партій — ХДС, ХСС та Вільної демократичної партії — зберуться в суботу, 18 лютого, аби обговорити ситуацію, що склалася, а також кандидатуру ймовірного наступника Вульффа. Обов'язки глави держави тимчасово перебере на себе голова Бундестагу Горст Зеґофер.

Заклики до німецького президента піти у відставку стали наполегливішими після того, як 16 лютого прокуратура

Ганновера, яка розслідувала обвинувачення щодо президента Вульффа та його прес-секретаря у перевищенні службових обов'язків, подала клопотання в бундестаг з прохання позбавити Вульффа імунітету. Останнім часом політик фігурував у низці скандалів, пов'язаних насамперед з його контактами із заможними бізнесменами (Німецький президент пішов у відставку, 2012).

Таким чином, у парламентах ФРН на основі конституції та законів Німеччини формується правовий порядок щодо запобігання вчинення порушень німецькими високопосадовцями. Цей приклад можна назвати жорстким парламентським порядком, який не просто діє, а запобігає порушенням.

На основі даного дослідження хочемо зробити певні висновки: Парламент Федеративної Республіки Німеччина фактично складається із двох палат: нижньої — Бундестаг і верхньої — Бундесрат (формально в Німеччині деякими юристами Бундесрат не розглядається як палата Парламенту). До повноважень Бундестагу відносяться: законотворчість, право на внутрішню організацію і контрольна функція. В області законотворчості Бундестаг відіграє основну роль. Бундесрат також має повноваження в законодавчому процесі, проте є закони, які не вимагають схвалення з боку Бундесрату. Верхня палата насамперед розглядає закони, які зачіпають інтереси й потреби земель. Право законодавчої ініціативи має Бундесрат і Федеральний уряд. Бундесрат не має певного терміну повноважень, він також не може бути розпущений. Його склад змінюється в залежності від виборів в ландтаги земель. Партійний склад не має значення, фракції не утворюються, проте групи членів Бундесрату від земель з однієї і тієї ж партією блокуються між собою. Голоси землі можуть подаватися тільки узгоджено, єдиним списком. Бундесрат приймає свій регламент. Натепер діє регламент 1966 року в редакції 1988 року, в якому регламентовані загальні положення (про членів Бундесрату, легіслатури тощо), про утворення і правове становище органів Бундесрату (президія, комітети, секретаріат тощо), про засідання Бундесрату (Ірклієнко, 2020).

2.3. Парламент Австрії

Історія австрійського парламентаризму має свою багаточисельну традицію. У середині XIX століття були часом глибоких трансформаційних процесів в Австрійській імперії, які мали місце впровадженню конституційних актів.

В жовтні 1860 року був проголошений «імперський диплом для регулювання внутрішніх відносин конституційної монархії», котрим проголошувалося встановлення конституційного ладу та впровадження системи імперського та крайового парламентаризму.

Створені крайові сейми повинні були вирішувати проблеми місцевого населення, однак в «Жовтневому дипломі» встановлювалось, що прийняті закони самими сеймами вступали в силу тільки після того, як їх ратифікував імператор чи імперською радою (Евдокимов, 2018).

Найважливішою правовою основою державного устрою Першої Австрійської Республіки був конституційний закон 1920 р., який проголосив Австрію демократичної парламентської та федеративної республікою. У 1929 р. до нього були внесені зміни, спрямовані ні на посилення виконавчої влади.

Слід зазначити, що австрійська конституція не містила спільного поняття парламенту. Загальний статус парламенту Першої Австрійської Республіки писав дослідник конституційного права Австрії І. Іллінський, відбиває, з одного боку, принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, а з іншого — принцип федеративного устрою держави, відповідно до якого поряд із федеральними законодавчими органами функціонують законодавчі органи у землях — членах австрійської федерації (Ильинский, 1990).

За змістом основного закону відповідно до ст. 24 законодавча влада Федерації здійснюється Національною радою разом із Федеральною радою. У статті 24 заявлялося: «Законодавчу владу Союзу здійснює обирається всім народом Союзу Національна рада спільно з ландтагами, що обирається, Союзною радою» (Послевоенные конституции Запада: Германия, 1924).

Стаття 27 (1) зазначала: «Легіслатура Національної ради триває чотири роки, рахуючи з дня його перших зборів, але, принаймні, аж до дня зборів нових національної ради» (Послевоенные конституции Запада: Германия, 1924, с. 54). Національна рада «обирає зі свого складу Голову, другого та третього голів».

Справи Національної ради велися «на основі особливо-го закону та встановленого Національною радою в межах цього закону ділового наказу» — регламенту. Закон про регламент міг бути прийнятий тільки «за наявності половини членів та більшістю двох третин поданих голосів» (ст. 30. (1) і 30. (2) (Послевоенные конституции Запада: Германия, 1924, с. 54). Для прийняття рішення Національною радою, оскільки в цьому законі не встановлено інше, потрібно «при наявності не менше однієї третини членів та абсолютна більшість поданих голосів» (ст. 31) (Послевоенные конституции Запада: Германия, 1924, с. 54). Можна стверджувати, що Національна рада виступала «нижньою» палатою парламентів. та, будучи органом загальнонаціонального представництва, а Союзна (Федеральна) рада грав роль «верхньої» палати парламенту, будучи органом представництва земель.

Відразу ж слід зауважити, що Національна рада та Союзна рада не були рівноправними органами: провідний із них — Національна рада, тоді як Союзна рада лише брала участь у законодавчій діяльності (Жиряков, 2012).

Національна рада та Союзна рада брали участь у певних рамках у здійсненні виконавчої влади. Конституцією було передбачено парламентський контроль за діяльністю уряду, а також жорсткий фінансовий контроль за діяльністю органів управління, який здійснювався Рахунковою палатою, підпорядкованій Національній раді (Жиряков, 2012, с. 58).

Президент Союзу міг достроково розпустити Національну Раду, але тільки один раз. У такому випадку нові вибори повинні були бути організовані самим урядом Союзу з таким розрахунком, щоби Національна Рада знову могла зібратися

на своє засідання не пізніше, ніж на сотий день після розпуску минулої ради.

Національна Рада та Союзна Рада беруть участь в окремих рамках здійснення виконавчої влади в Австрії. Для цього конституцією був передбачений парламентський контроль за діяльністю уряду, а також жорсткий контроль за фінансовою політикою, за діяльністю органів управління, який здійснювався рахунковою палатою, який був підпорядкований Національною Радою.

Як бачимо, коло прав австрійського парламенту було достатньо широким. Вони охоплювали найважливіші питання державного життя Австрії, які традиційно відносяться до повноважень парламенту: Законодавство, затвердження державного бюджету і контроль за його виконанням, контроль за діяльністю уряду та ратифікація міжнародних договорів.

Найважливішими повноваженнями парламенту було внесення поправок у федеральний конституційний закон 1920 року в редакції 1929 року, прийняття конституційних законів, встановлення конституційних положень у звичайних законах. Австрійська конституція поділяла повноваження парламенту на декілька груп: а) питань виключної компетенції союзу як законодавчого органу так і виконавча діяльність, б) виключне право Союзу на законотворчу діяльність, виконавча влада переходила до земель, в) встановлення спільних принципів (або основ) законодавства, а ведення земель — прийняття конкретного законодавства в конкретній сфері. Ці приписи були встановлені у першій главі конституційного закону 1920/1929 року (зі змінами). Вони визначали компетенцію всього парламенту Австрії.

До першої групи питань, які відносилися до компетенції Союзу були зовнішні відносини, фінансові відносини, військова справа, митна справа, грошовий обіг, кредитна справа яка включала в себе банківське право, біржове право, цивільне право, кримінальне право та ін., свобода друку, правове регулювання, державна безпека, правове регулювання поліції.

Щодо другої групи питань входило: громадянство, професійні представництва, житлова справа, дорожня поліція, санітарна справа, судноплавство по внутрішнім водам та ін. До третьої групи питань: аграрні реформи, захист рослинництва, трудове право у сфері аграрних відносин, сільського господарства, деякі питання соціальної справи, курортної справи, демографічної справи та інше (Жириakov, 2012, с. 58).

Як бачимо, двопалатний парламент Австрії необмежений у своїй компетенційній складовій. Конституція Австрії є однією з найбільш розширених та глибоких конституцій у країнах ЄС з багаторічною традицією.

Відповідно до ст. 41 конституції Австрії, законопроекти вносяться до Національної ради за пропозицією її членів, Федеральної ради або однієї третини членів Федеральної ради, а також за поданням Федерального уряду. Федеральна рада може вносити до Національної ради законодавчі пропозиції через Федеральний уряд. Кожна пропозиція, що надійшла від ста тисяч громадян, які мають право голосу, або від однієї шостої частини громадян трьох земель, які мають право голосу (народна ініціатива), має бути передана Центральною виборчою комісією на обговорення Національної ради. Володіючим правом голосу при здійсненні народної законодавчої ініціативи є той, хто на день участі в народній законодавчій ініціативі має виборче право до Національної ради та має основне місце проживання на території громади у Федерації. Пропозиція, що висувається у порядку народної ініціативи, має бути подана у формі законопроекту (Федеральный конституционный закон Австрии, 2010).

Відповідно до ст. 42 Конституції Австрії кожне законодавче рішення Національної ради має бути негайно передано його Президентом Федеральній раді. Законодавче рішення, оскільки конституційним законом не встановлено інше, може бути засвідчено та опубліковано тільки в тому випадку, якщо Федеральна рада не заявить проти цього рішення жодного обґрунтованого заперечення.

Це заперечення має бути передане Національній раді Головою Федеральної ради у письмовій формі протягом восьми тижнів після отримання законодавчого рішення Федеральною радою; воно має бути доведено до відома Федерального канцлера.

Якщо Національна рада підтвердить своє початкове рішення у присутності не менше половини своїх членів, то це рішення має бути засвідчене та опубліковане. Якщо Федеральна рада не заявить заперечення або протягом терміну, передбаченого абзацом 3, не подасть обґрунтованого заперечення, то законодавче рішення має бути засвідчене та опубліковане.

Федеральна рада не бере участі у прийнятті Національною радою законів, що стосуються Регламенту Національної ради, розпуску Національної ради, Федерального закону про фінанси, тимчасового піклування за змістом статті 51, абзацу 5 або розпорядження федеральним майном, прийняття чи зміни відповідальності Федерації, прийняття чи зміни фінансових зобов'язань Федерації або затвердження проекту федерального кошторису.

За рішенням Національної ради або на вимогу більшості її членів щодо кожного законодавчого рішення Національної ради після закінчення процедури, передбаченої статтею 42, але до її посвідчення Федеральним президентом може бути проведене народне голосування (Федеральний конституційний закон Австрії, 2010, с. 61).

Кожному депутату після його обрання або після того, як його покликали до виконання обов'язків як запасного депутата, Центральна виборча комісія оформляє посвідчення про обрання, яке має бути представлено до Парламентської дирекції. Парламентська дирекція видає кожному депутату посвідчення про обрання якого їй подано, посвідчення депутата з його фотографією.

1. Депутат втрачає свій мандат:

1) якщо він склав присягу не в тому порядку, або взагалі її не приніс, або хоче скласти присягу, але з обмеженнями або з застереженнями;

2) якщо він більш ніж на 30 днів затримав оформлення свого вступу до Національна рада або протягом 30 днів за відсутності будь-якої причини, яка була б визнана Національною радою поважною, яка не була на засіданні Національної ради та не реагував на направлене їй після закінчення 30 днів Президентом та офіційно підтримана у Національній раді вимога з'явитися не пізніше ніж протягом наступних 30 днів або подати цей термін виправдовують відсутність пояснення;

3) якщо він після обрання втратив право бути обраним до Національної ради;

4) у випадках, передбачених Законом про несумісність. Якщо про одну з обставин, передбачених абз. 1, п. 1–3, буде доповідано Президенту, останній має повідомити про це Національну раду, яка простою більшістю голосів приймає рішення про поведження з клопотанням, передбаченим ст. 141 абз. 1, Федеральної Конституції. Це рішення готується. Якщо рішення, буде прийнято Національною радою, то від його імені Президент звертається із клопотанням до Конституційного суду. У випадках, застосовуються положення Закону щодо несумісності. Після отримання Президентом Національної ради рішення Конституційного Суду про позбавлення мандату, Президент повинен повідомити про це особу, яка оголошено рішенням Конституційного суду таким, що втратив мандат. Мандат вважається втраченим з того дня, який слідує за днем вручення Президенту Національної ради зазначеного рішення Конституційного Суду. Президент має на найближчому засіданні Національної ради оголосити про це рішення.

Конституційний суд задовольняє опротестування виборів у зв'язку з тим, що обраним було оголошено особу, яка не має права бути обраною, або у зв'язку з тим, що особа, яка має право бути обраною, неправомірно була визнана не які мають такого права. У разі передбаченому ст. 141 абз. 1, Федеральної Конституції, депутати, яких це стосується, втрачають свій мандат лише тоді, коли Парламентський дирекції подано посвідчення про обрання у ході повторних виборів інших депутатів.

Якщо депутат відмовляється від свого мандата, то така відмова визнається таким, що має чинність з моменту отримання Президентом Національної ради повідомлення Центральної виборчої комісії про це, оскільки у заяві про відмову не вказано пізніший термін.

Новообрана Національна рада скликається Федеральним президентом у 30 днів після виборів.

Президент Національної ради попереднього складу відкриває засідання до обрання нового Президента головує у ньому. Він доручає чотирьом депутатам тимчасове виконання обов'язків секретарів.

На вимогу голови депутати повинні за поіменного виклику, промовивши слова «Я клянуся», скласти присягу в непохитній вірності Республіці, неухильному та повному дотриманні конституційних та всіх інших законів та сумлінному виконанні своїх обов'язків. Депутати, які приступають до виконання своїх обов'язків пізніше, приносять присягу також відповідно пізніше.

Після складання депутатами присяги Національна рада обирає зі свого складу Президента, другого та третього Президентів. Після обрання Президентів обираються п'ять секретарів та не менше трьох осіб, зобов'язаних стежити за порядком. Вибори всіх зазначених осіб провадяться на весь строк законодавчих повноважень.

Президенти та Головний комітет, а також постійний підкомітет Головного комітету, який замінює останній у разі розпуску Національної ради у відповідно до, Федеральної Конституції, виконують свої обов'язки доти, доки новообрана Національна рада не обере нових Президентів та новий Головний комітет.

Якщо будь-що перешкоджає обраним Президентам у здійсненні покладених на них обов'язків або їх посади вакантні, то на засіданні Національної ради головує депутат, старший за віком, якщо ніщо не перешкоджає йому виконувати свої функції, і він належить до партії, яка у момент виникнення перешкод для здійснення виборними особами

своїх обов'язків чи відповідно звільнення їх посад була представлена у президії Національної ради. Цей депутат повинен негайно скликати Національну раду та після відкриття засідання провести вибори трьох головуючих, які беруть на себе виконання функцій Президентів, яким щось перешкоджає у виконанні обов'язків, або у разі увільнення посад провести вибори Президентів.

Якщо він не виконає цей обов'язок протягом восьми днів після виникнення обставин, які перешкоджають здійсненню Президентами їх функцій або відповідно після того, як їхні посади стали вакантними, названі вище права переходять до наступного старшого за віком депутата за наявності наведених вище умов. Вибрані таким чином головуючі виконують свої обов'язки до того поки що хоча б один із Президентів, яким щось перешкоджало в здійсненні покладених ними обов'язків, зможе знову здійснювати їх. Депутати, які представляють ту саму участь у виборчій кампанії партію, мають право об'єднатися у клуб. Щоб таке об'єднання було визнано, необхідно наявність щонайменше п'яти членів. Депутати, які не належать до однієї і тієї ж партії, що брала участь у виборчій кампанії, можуть об'єднатися в клуб тільки з згоди Національної ради. Про заснування клубу має бути письмово повідомлено Президентові. Президенти та голови клубів утворюють головну раду.

Голови клубів можуть доручати будь-кому виконання своїх обов'язків. Головна рада є дорадчим органом. Він вносить, зокрема, пропозиції щодо складання та виконання робочих планів, щодо визначення порядку денного та часу проведення засідань Національної ради, подання документів до комітетів, а також щодо координації часу проведення засідань Комітетів. Ухвалення правил розпорядку роботи, а також розпорядження Президента щодо списку депутатів або відмови від виділення часу для відповідей на запити вимагають щоразу попереднього обговорення у головській раді.

Кожен депутат, посвідчення про обрання якого подано до Парламентської дирекції, яка має протягом даного строку

законодавчих повноважень місце, відведене для нього у Національній раді, а також право голосу, доки їм не втрачається право на членство через одну з обставин. Депутати не можуть бути притягнуті до відповідальності за голосування за здійсненні ними своїх обов'язків, а за свої усно чи письмово виражені під час виконання своїх обов'язків думки можуть відповідати лише перед Національною радою. Депутати можуть бути піддані арешту за скоєння карного діяння лише за згодою Національної ради, за винятком випадку затримання на місці злочину на місці скоєння злочину. Проведення домашнього обшуку у депутатів також потребує згоди Національної ради. Депутати можуть бути піддані офіційному переслідуванню у зв'язку з вчиненням кримінального діяння тільки в тому випадку, якщо це діяння явно не перебуває у жодному зв'язку з політичною діяльністю відповідного депутата. На вимогу депутата, якого це стосується, або третини членів уповноваженого на вирішення цих питань постійного комітету офіційні органи повинні клопотати про винесення Національним органам порадою рішення про наявність зазначеного зв'язку.

У випадку, коли така вимога заявлено, будь-яке офіційне переслідування має бути негайно припинено або призупинено. Якщо Національна рада ухвалить рішення про те, що зв'язок з політичною діяльністю даного депутата існує, то одночасно має бути прийняте рішення щодо згоди на офіційне переслідування вказаного депутата. Згода Національної ради вважається у всіх цих випадках одержаною, якщо Національна рада протягом восьми тижнів не винесе жодного рішення щодо відповідного клопотання уповноваженого на переслідування органу. У разі затримання на місці злочину на місці скоєння злочину, відповідний орган має негайно повідомити Президента Національної ради про здійснений арешт. На вимогу Національної ради або у період між засіданнями на вимогу уповноваженого рішення цих питань постійного комітету арешт має бути скасовано або переслідування взагалі має бути припинено.

Імунітет депутатів припиняється у день скликання новообраного Національної ради, а для органів Національної ради, діяльність яких продовжується після цього моменту — після закінчення цієї діяльності.

Кожен депутат зобов'язаний брати участь у засіданнях Національної ради та комітетів, до яких його обрано. Відсутність депутата на зазначених засіданнях може бути виправдана лише хворобою чи іншою поважною причиною.

Депутат, який позбавлений можливості взяти участь в одному чи кількох наступних один за одним засіданнях Національної ради, має письмово та із зазначенням причин повідомити про це Президенту до початку засідання чи першого з наступних один за одним засідань. Таке повідомлення може проводитись через клуб, членом якого є депутат, позбавлений можливості взяти участь у засіданнях.

Якщо депутат повідомляє Президента про обставини, що перешкоджають виконанню ним своїх обов'язків більш ніж за 30 днів і це не пов'язано з хворобою, то Президент оголошує про це Національну раду. Якщо проти визнання причини відсутності поважної є заперечення, рада без проведення обговорення вирішує, чи слід знову зажадати від депутата, щоб він негайно взяв участь у засіданнях Національного парлади. Президент на початку кожного засідання має повідомити, хто із депутатів відсутня з поважних причин. Кожен депутат має право направляти Президенту Національної ради та головам комітетів письмові запити. Особа, якій адресовано запит, має дати відповідь у письмовій формі. Якщо особа, якому адресовано запит, не може повідомити необхідну інформацію, воно має обґрунтувати це у відповіді.

Національна рада правомочна перевіряти ведення справ Федеральним урядом, звертатися до його членів із запитом щодо всіх аспектів виконавчої діяльності та вимагати надання всіх необхідних відомостей. Зазначене право звертатися із запитом поширюється, зокрема, на урядові акти, а також на питання адміністративного управління або управління, що здійснюється Федерацією як суб'єктом приватноправових

відносин. Запити, які депутат під час засідання бажає направити до Федерального уряду чи одному з його членів, передаються Президентові у письмовій формі із додатком не менше чотирьох копій. Вони мають бути забезпечені власноручними підписами мінімум п'яти депутатів, включаючи депутата, того, хто звертається із запитом, і передаються особі, якій адресований запит, через Парламентську дирекцію.

Депутати, які звертаються із запитом, можуть до отримання відповіді Президентом письмово відкликати запити. Президент повідомляє про це Національна рада на наступному засіданні вживає заходів до повідомлення члена уряду, якому адресовано запит.

Оголошення запиту можливе лише за розпорядженням Президента. Особа, якій адресовано запит, має відповісти на неї протягом двох місяців в усній чи письмовій формі. Якщо особа, якій адресовано запит, не може повідомити необхідну інформацію, воно має обґрунтувати це у відповіді. До кожній письмовій відповіді додається не менше чотирьох копій.

На пропозицію восьми депутатів без обговорення може бути прийняте рішення про те, що з приводу письмової відповіді на адресовану Федеральному уряду або одному з його членів запит під час засідання, на якому Президент повідомив про отримання відповіді на запит, відбудеться обговорення до початку розгляду питань, що входять до порядку денного, або після їх розгляду.

Обговорення має бути проведене, якщо цього у письмовій формі вимагають не менше ніж 20 депутатів. Жоден депутат не має права, однак, підписувати більш ніж два заявлених на тому ж засіданні вимоги щодо проведення обговорення відповіді на запит.

Якщо вимога щодо проведення обговорення заявлена до початку розгляду питань, що входять до порядку денного, Президент має право відкласти проведення цього питання обговорення на кінець засідання, але не пізніше ніж до 16 години.

При обговоренні відповіді на запит жоден промовець не має права говорити довше 20 хвилин. Під час проведення

такого обговорення може бути лише висунута пропозиція про те, яку приймає Національна рада отриману відповідь до відома чи ні. До пропозиції може бути додане коротке обґрунтування.

За пропозицією восьми депутатів без обговорення може бути ухвалено рішення про тому, що поданий під час цього ж засідання письмовий запит, адресований члену Федерального уряду, має бути усно обґрунтований депутатом, тим, хто звернувся із запитом, до початку розгляду питань, що входять до порядку денного дня, або після їх розгляду, і щодо запиту відбудуться дебати.

Член Федерального уряду, якому адресовано запит, або державний секретар, що його представляє, зобов'язаний після обґрунтування запиту і до переходу до дебатов висловити свою думку щодо цього питання. Він може усно відповісти на запит. Термінове обговорення проводиться, якщо цього вимагають у письмовій формі щонайменше 20 депутатів. Жоден депутат не має права, однак, підписувати більш ніж два подані в ході того ж засідання термінові запити. Якщо вимога спрямована на те, щоб термінове обговорення запиту було проведено ще до початку розгляду питань, що входять до порядку денного,

Президент має право перенести обговорення на кінець засідання, але не пізніше ніж до 16:00. При проведенні дебатів щодо термінового запиту жоден виступаючий не вправі говорити довше 20 хвилин. Під час таких дебатів можуть бути подані лише проекти рішень. Президент має право перенести голосування щодо них початку наступного засідання.

Кожен депутат має право звернутися під час засідань Національної ради з короткими усними запитами до членів Федерального уряду.

Член Федерального уряду, якому адресовано запит, або державний секретар, що представляє його, зобов'язаний відповісти на запит усно ході того ж засідання, на якому запит було зроблено. Якщо особа, якій адресований запит, що не може дати необхідну інформацію, це має бути обґрунтовано

у відповіді. Жоден депутат не може подавати більше чотирьох запитів, на які мають бути надані відповіді під час, відведений для цього на засіданнях протягом місяця. Депутати, які звернулися із запитом, можуть відкликати їх до початку часу, відведеного на засіданнях для відповідей на запити, або у разі, коли відповідь має бути дано письмово — до його отримання Президентом. На початку кожного засідання приділяється час для відповідей на запити. Винятки встановлює Президент за погодженням із головною радою. Час, відведений на засіданні для відповідей на запити не може перевищувати 60 хвилин. У випадку, коли надходить велика кількість запитів, для їх обговорення може бути призначено окреме засідання Національної ради тієї самої тривалості. Допускаються короткі запити згідно. Кожен запит має містити лише одне конкретне запитання і може бути розбитий на підпитання.

Запити, подані з порушенням цих умов, повертаються Президентом депутату, який звернувся із запитом. Запити подаються через Парламентську дирекцію у п'яти примірниках, не пізніше ніж за чотири дні до засідання Національної ради, на якій має бути повідомлено про запит. Якщо закінчення цього терміну посідає суботу, неділя або встановлений законом святковий день, то останнім днем терміну вважається попередній робочий день. Парламентська дирекція має негайно передати отримані запити особі, якій вони адресовані. Після обміну думками з членами головної ради Президент з урахуванням часу надходження та відомчої спрямованості запитів визначає порядок, у якому має бути повідомлено запити під час засідань. Запити, призначені для розгляду, мають бути перед засіданням розповсюдженні та роздані всім депутатам, а також особам, присутнім у залі якості слухачів. При повідомленні про запит, що підлягає розгляду, зміст питання усно не повторюється, проте його текст має бути надрукований у протоколі-стенограмі засідання перед текстом усної відповіді нього.

Президент повідомляє про запити, що надійшли, в порядку черговості. Про запит не повідомляється, якщо депутат, який подав запит, відсутня. Відповідь має бути настіль-

ки короткою і конкретною, наскільки це допускає запит. Після відповіді на запит подав його вправі задати не більше двох додаткових питань. Після цього не більше трьох інших депутатів також можуть поставити додаткові питання, але не більше одного питання кожен.

Якщо кілька депутатів одночасно виявили бажання поставити додаткове питання, Президент визначає черговість, у якій будуть задаватися додаткові питання, при цьому він повинен звертати увагу на те, щоб чергувалися питання, поставлені особами, що належать до різних клубам. Кожне додаткове питання має перебувати у безпосередньому зв'язку з основним питанням.

Якщо про запит, що надійшов, не було повідомлено у відведений на засіданні час для відповідей на запити протягом чотирьох тижнів після отримання запиту Президентом, депутат, який звернувся із запитом, має право протягом наступних вісім днів заявити, що він хоче отримати письмову відповідь. Письмова відповідь має настати протягом місяця після зробленого у відповідно до заяви депутата, який звернувся із запитом. Якщо надання необхідної інформації неможливе, це має бути обґрунтовано у письмовій відповіді. До кожної письмової відповіді має бути додано не менше чотирьох копій. Президент повідомляє про отримання письмової відповіді на наступному засіданні Національної ради.

Він видає розпорядження про розповсюдження та роздачу відповіді депутатам з урахуванням того, що їм буде повідомлено також текст відповідного усного запиту. У регламенті парламенту Австрії депутати можуть винести питання для обговорення на комітетах. Предметом обговорення питань, які виносяться можуть бути різними — як бюджетні, фінансові, економічні питання та інші.

При чому питання можуть бути винесені письмово як від окремого депутата так і від групи депутатів, пропозиції федерального уряду, законодавчі пропозиції федеральної ради, пропозиції, які висунуті у порядку народної ініціативи, доповіді делегацій, спрямованих Національною радою або

Національною радою та Федеральною радою до міжнародних парламентських організацій; доповіді Федерального уряду та його членів; доповіді Рахункової палати та звіти про підсумки виконання бюджету Федерації; клопотання про отримання згоди на офіційне переслідування депутатів відповідно до § 10, абз. 2 та 3, першою пропозицією, клопотання з приводу винесення рішення про наявність зв'язку та повідомлення органів; клопотання органів, передбачені ст. 63, абз. 2, Федеральної Конституції; клопотання про надання повноважень на переслідування осіб за образу Національної ради; петиції.

Предметом обговорення у Національній раді є такі подання комітетів: пропозиції окремих комітетів; доповіді слідчих комітетів; доповіді Головного комітету відповідно до спеціальних положень закону.

Далі предметом обговорення у Національній раді є: запити та відповіді на запити; заяви членів Федерального уряду; повідомлення про призначення членів Федерального уряду (ст. 70 Федеральної Конституції) та державних секретарів (ст. 78, абз. 2, Федеральної Конституції); вибори.

Після надходження подань Федерального уряду, законодавчих пропозицій Федеральної ради, пропозицій, висунутих у порядку народної ініціативи, заперечень Федеральної ради, доповідей парламентських делегацій, доповідей Федеральному уряду та його членів, доповідей.

Рахункової палати або відповідно звітів про результати виконання бюджету Федерації, а також письмових запитів та письмових відповідей на запити, Президент розпоряджається про розмноження текстів цих матеріалів, а також про їх роздачу депутатам.

Президент має право у виняткових випадках після консультації з членами головної ради відмовитися від розповсюдження текстів матеріалів, складових предмет обговорення або його частина, якщо це диктується необхідним прагненням до економної та доцільної організації роботи.

Однак у кожному такому разі він повинен розпорядитися, щоб усі матеріали були у Парламентській дирекції для

забезпечення можливості ознайомитись із ними. Клопотання про отримання згоди на офіційне переслідування депутатів, першою пропозицією, клопотання про винесення рішення щодо наявності зв'язку та повідомлення органів, клопотання органів, передбачені ст. 63, абз. 2, Федеральної Конституції про надання повноважень на переслідування осіб за образу Національної ради, повідомлення про призначення членів Федеральної ради уряду та державних секретарів, а також петиції не розповсюджують і не лунають депутатам.

За винятком пропозицій, що висуваються окремими комітетами, а також доповідей слідчих комітетів та Головного комітету, які надійшли в письмовій формі подання, що становлять предмет обговорення, доповідають на засіданнях Національної ради.

Щодо документів, які мають бути розмножені та роздані або відповідно це повідомлення повинно мати місце на найближчому засіданні після роздачі документів на засіданні, щодо документів — на найближчому після їх отримання засіданні. При визначенні порядку денного Національної ради пропозиції, висунуті до порядку народної ініціативи, мають перевагу перед усіма іншими питаннями.

Попереднє обговорення пропозиції, висунутої в порядку народної ініціативи, що мають розпочатися протягом місяця після його направлення до комітету; протягом наступних шести місяців Національній раді у всіх випадках має бути представлена доповідь.

Федеральний уряд має право до початку голосування в комітеті внести зміни до подані документи або відкликати їх. Після отримання пропозицій про зміну або відкликання Президент розпоряджається про їх розмноження та роздачу депутатам. Крім того, про кожну таку зміну або відповідно відкликання уявлень уряду слід оголосити на найближчому засіданні Національної ради.

Кожен депутат має право вносити пропозиції на засідання Національної ради. Пропозиція має супроводжуватись формулою «Національній раді пропонується винести

рішення» та містити текст рішення Національної ради, підлягає прийняттю виходячи з пропозиції. Воно передається Президентові у письмовій формі з власноручним підписом депутата, який висуває пропозиція. До кожної пропозиції має бути додано не менше чотирьох копій. У реченні можуть міститися міркування про форму його попереднього обговорення.

Кожна пропозиція має бути підтримана не менш як вісьмома депутатами, включаючи депутата, який висуває пропозицію. Якщо пропозиція не має підписів восьми депутатів, то вони висловлюють свою підтримку, піднімаючись із місця у відповідь на запитання Президента.

Усі пропозиції, що висуваються окремими депутатами, якщо вони є належним чином підтримані, негайно розмножуються та лунають усім депутатам. Якщо комітет протягом шести місяців після надсилання йому документів не почав попередньо обговорювати пропозицію депутата, яка висунула його особу або особи протягом наступних шести місяців мають право вимагати, щоб попереднє обговорення було проведено протягом десяти тижнів після заяви вимоги.

Така вимога подається письмово Президенту, який оголошує про це Національну раду та через Парламентську дирекцію потребує пояснення від голови Комітету. Пропозиція, висунута депутатами, може бути відкликана такою, що її висунула. особою чи особами на початок голосування у комітеті.

Президент розпоряджається про розмноження письмового документа, що стосується відкликання пропозиції, а також про роздачі зазначеного документа депутатам. Крім того, про кожен такий відгук пропозиції має бути оголошено на найближчому засіданні. Кожен комітет має право висувати пропозиції щодо видання законів, які пов'язані за змістом з питанням, що обговорюється в комітеті, та подавати по із цього приводу доповідь. Однак при попередньому обговоренні проекту Федерального закону про фінанси, а також заперечень Федеральної ради таке висунення пропозиції, не допускається.

Далі, Комітет має право висувати пропозиції щодо прийняття рішень, які не стосуються видання законів, але по суті пов'язані з питаннями, обговорюваними у комітеті. Якщо мова при цьому йде про пропозицію, що стосується ухвалення рішення, то ця пропозиція додається безпосередньо до доповіді комітету з питання, що обговорювалося.

Комітетам надано право залучати також інших депутатів до участі у засіданнях із правом дорадчого голосу. Особи, які не є депутатами та не мають права на участь у засіданні комітету можуть бути присутніми на засіданнях лише на підставі дозволу (вказівки) Президента Національного банку України ради чи члена Федерального уряду, уповноваженого давати такі вказівки, чи голови Рахункової палати. Кожен комітет може під час засідання або окремих його частин відмовити у присутності тим особам, які не входять до Національної ради або не мають права на участь в обговоренні. Комітет може вирішувати, чи є їх обговорення, а також прийняті ними рішення закритими, і якщо так, то якою мірою. Під час проведення закритих обговорень Комітет може не дозволити бути присутнім і тим депутатам, які не мають права голосу на цьому засіданні; для ухвалення такого рішення потрібна більшість у дві третини поданих голосів. Президентом Національної ради ніколи не може бути відмовлено у праві бути присутнім на засіданні комітету.

Підводячи підсумки хочемо зазначити, що парламент Австрії є одним з найбільш серйозних парламентів та найбільш авторитетних парламентів країн Європи. Розширені повноваження Національної Ради та Союзу відповідно до своєї компетенції мають найбільш розширені повноваження у всіх сферах суспільних відносин. В 20х роках минулого століття Австрійський парламент увібрав в собі найкращий досвід найважливішого з конституційних інститутів, що продовжується вже на протязі нашого часу.

2.4. Двопалатний парламент Швейцарської Конфедерації

Швейцарія є класичним прикладом бікамерального парламенту. Нарівні з системою прямої демократії, що надає громадянам безпосередньої участі у вирішенні державних справ шляхом виборів та регулярно здійснюваних народних референдумів з найважливіших питань життя країни, принцип федералізму є одним з наріжних каменів політичного устрою Швейцарської Конфедерації, унікальною формою державного устрою, що дає змогу зберегти єдність та забезпечити процвітання цієї багатонаціональної країни. Історично федеральна держава Швейцарія виникла з конгломерату незалежних стародавніх середньовічних держав, які протягом довгого історичного періоду були пов'язані між собою політично. Цей процес тривав майже чотири століття: Від укладання першого оборонного союзу 1091 року і до прийняття нової конституції (Рудич, 2018).

Шлях створення сучасного двопалатного парламенту Швейцарії був нелегким. Адже до кінця ХХ в. Конституція Швейцарії була «клаптевою ковдрою»: велика кількість поправок при архаїчній структурі багато в чому утрудняли її використання. З розвитком суспільства і держави в епоху глобалізації та інформатизації багато її положень перестали відповідати політичній реальності нового століття. Її мова застаріла і була малозрозумілою, до кінця ХХ століття текст конституції внесено близько 140 змін, що породжувало неузгодженість норм і суперечливість підходів.

Тому виникла необхідність розробки проекту нової конституції. На думку Союзної ради, вона «повинна врахувати вимоги та виклики нового століття, забезпечити соціальний мир і належне місце країни в Європі» (*Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, 1848).

Інша причина полягала в тому, що Союзна рада, протягом десятиліть що виступала проти повного перегляду Конституції, стала активним прихильником його проведення,

усвідомлюючи необхідність участі країни в процесі європейської інтеграції. В середині ХХ ст. робилися неодноразові спроби повного перегляду Конституції. У 1960-х рр. з ініціативи парламенту була створена робоча група для розробки проекту нової Конституції. Початковий проект був опублікований в 1978 р., після чого протягом наступних двох десятиліть він був підданий різним процедурам узгодження, обговорення і доопрацювання. Весь цей час в швейцарській правовій літературі відбувалося бурхливе обговорення питання про необхідність повного перегляду Конституції.

Незважаючи на те, що необхідність перегляду Конституції була визнана усіма партіями, що входили в урядову коаліцію, за окремими пунктами існували різні думки. Радикально демократична партія Швейцарії (далі — РДПШ) і християнські демократи (далі — ХД) були за ідею зробити Конституцію «ближче до громадян, зрозумілішою і актуальнішою». Пріоритетною, на думку радикалів, повинна була стати реформа федералізму і парламентської системи. Тоді як християнські демократи вважали, що необхідно також реформувати систему освіти. Соціал-демократи (СДП) вимагали більш істотних нововведень, в тому числі конституційного закріплення соціальних завдань держави. Потреба в наявності Конституції, що відповідає сучасному рівню розвитку суспільства і держави, з'явилася давно. Після тривалої і детальної розробки нового проекту конституції, відбувся (18 квітня 1999 р.) референдум, після якого була прийнята нинішня Конституція. 1 січня 2000 року згаданий документ вступив в силу.

Конституція 1999 р. є однією з найбільш соціально організованих конституцій світу. Вона досить докладно регулює економічні і соціальні питання: в різних розділах Конституції встановлюється досить широкий перелік економічних, соціальних і культурних прав і свобод. Це чіткий і логічний по структурі документ, що включає преамбулу і шість частин. Частини поділяються на глави і розділи, що мають назву і об'єднують 96 статей. Остання частина охоплює 16

перехідних положень. Примітно, що чинна Конституція, як і попередня, в перехідних положеннях докладно регулює, в тому числі, і питання податкового права.

Згідно Конституції вищим представницьким органом Швейцарської Конфедерації є Союзні збори, які складаються з двох палат: Національної ради і Ради кантонів. Нерідко обидва цих органи називаються нижньою і верхньою, малою та великою палатами парламенту, але за швейцарським законодавством вони мають рівну вагу, тобто в своїх повноваженнях палати повністю рівноправні, і кожне рішення повинно бути прийнято ними в ідентичній редакції. Швейцарська Конституція визначає Союзні збори як «верховну владу» в країні (ч. 1 ст. 148) (Королева-Борсоди, 2009).

Згідно ст. 163–173 Конституції компетенція Союзних зборів поширюється на наступні області: законодавство; зовнішня політика; фінансові питання; формування Союзної ради, обрання Канцлера, союзних суддів, а також призначення вищого командного складу збройних сил; вищій нагляд за всіма державними органами. Крім усього іншого Союзу збори є гарантом конституцій кантонів.

Так, М. Мілова резюмує, що як зазначав Г. Шмід, вищезазначені конституційні парламентські прерогативи особливо яскраво виявлялися в перше десятиліття після прийняття Конституції 1848 р.: Союзні збори приймали закони і втручалися в управлінські справи з докладними вказівками. Автори Конституції 1848 року хотіли закріпити перевагу Союзних зборів по відношенню до Союзної ради (Мілова, 2005). І дійсно, Союзна рада була підпорядкована парламенту і практично не здійснювала подзаконну нормотворчість. Відповідно до класичних ліберальних уявлень про парламент, прийняття рішень Союзними зборами, верховна влада в країні знаходилося в руках Пленуму. Тоді згуртованості фракцій ще не існувало, комісії створювалися із зволіканням, і Пленум контролював їх, політичні блоки поки тільки намічались. Вираженою ідеєю верховенства парламенту тоді було положення ч. 4 ст. 189 Конституції 1999 р., яке

не наділяло Союзний суд повноваженнями щодо здійснення конституційного контролю за актами Союзного зборів. Вже з кінця XIX століття приходить кінець політичному домінуванню Союзних зборів.

У державно-правовій та політичній літературі наводяться численні причини втрати швейцарським парламентом верховенства влади. Розглянемо деякі з них.

1. Використання факультативного референдуму в 1874 році, який використовувався консервативною опозицією для блокування рішень політичної більшості, призвело до інтеграції меншини в процес прийняття рішень і до її участі в роботі уряду. Крім цього, винесення великої кількості важливих рішень на референдуми обмежує свободу дій парламенту.

2. Введення передпарламентської процедури. Звернення до факультативного референдуму зменшується за рахунок передбапраментської процедури.

3. Посилення ролі виконавчої влади. В результаті зростання концентрації державної влади в руках уряду в XX столітті повсюдно стверджується перекладення влади із законодавчої на виконавчу: рішення уряду часто мають більше політичне значення, ніж загальне законодавство парламенту. Виконавча влада диференціюється і спеціалізується, привносячи в законодавство свої власні інтереси. Ключові рішення переміщуються зі сфери законодавчої влади в область виконавчої. У Швейцарії цей процес почався після так званого «Vollmachtenregimes» в 30-х рр. минулого століття і отримав ще більший розвиток після Другої світової війни.

4. Верховенство Союзної ради у зовнішній політиці. Верховенство уряду при вирішенні зовнішньополітичних питань характерно для більшості країн світу. У зв'язку з цим для Швейцарії властива наступна тенденція — сплетіння внутрішньої і зовнішньої політики. Сплетіння це відбувається асиметрично щодо уряду і парламенту. Тобто, здійснюючи зовнішню політику, уряд може значно впливати на внутрішньополітичні рішення парламенту. У той же час парламенту набагато важче використовувати свій вплив на внутрішньо-

політичні процеси. Після довгого періоду відстороненості парламент з 1990-х рр. наполягав на посиленні свого впливу на зовнішню політику. З прийняттям Конституції 1999 р. Союзні збори отримали повноваження в сфері формування зовнішньополітичного курсу (ч. 1 ст. 166).

5. Вплив глобалізації. У міжнародних угодах, досягнутих за допомогою дипломатії під керівництвом Союзної ради, парламент не може вносити поправки: він може або приймати їх, або відхиляти як ціле. За останні роки зріс вплив міжнародного права на право Швейцарської Конфедерації, особливо «автономне сприйняття» («*autonome Nachvollzug*») економічного права Європейського Союзу. Все це веде до зростання влади Союзної ради. Важливим фактором при цьому є високий темп розвитку процесів на міжнародній арені.

В останні роки досить часті випадки прийняття Союзною радою важливих рішень в короткі терміни, що ставило Союзні збори вже перед доконаним фактами: наприклад, банкрутство авіакомпанії «Swissair» і виникнення замість неї авіакомпанії «Swiss Airlines». В силу вищевикладеного конституційно-правове визначення Союзних зборів як «верховної влади» на сьогоднішній день, на нашу думку, має недостатньо підстав. Очевидно, що реальний вплив на політичні процеси в країні здійснює Союзна рада. Союзні збори є найважливішою ланкою в законодавчому процесі, проте у своїй діяльності парламент обмежений передпарламентською процедурою і контролем з боку народу Швейцарії. Таким чином, Союзні збори, володіючи великими конституційними повноваженнями, насправді сильно обмежені в здійсненні покладених на них функцій. У той же час не можна не помітити, і на цьому ми докладніше зупинимося нижче, що парламент в результаті проведених в 90-х рр. реформ і на основі Конституції 1999 р. зміг зупинити прогресуючу втрату політичного впливу і дещо зміцнити свої власні позиції по відношенню до виконавчої влади.

Наприкінці травня 2022 року Кантональна рада (парламент) Цюріха схвалила парламентську ініціативу, яка юри-

дично зобов'язує всі будинки пристарілих надавати своїм підопічним можливість вчинення асистованого суїциду. Останнє слово, мабуть, скаже народ на референдумі.

Допомога у евтаназії у Швейцарії легальна. У кантоні Цюрих установи для догляду за старими самі вирішують, чи дозволяти їм своїм постояльцям вимагати і отримувати допомогу у скоєнні добровільного самогубства чи ні. Більшість таких установ допускають асистований суїцид, але в деяких із них ця послуга заборонена з релігійних чи інших причин. Ті, хто проживав у таких установах і хотів би добровільно завершити свій життєвий шлях, зробивши евтаназію, змушені були залишати своє звичне місце проживання, що ставало додатковим стресовим фактором.

Згідно зі статистикою, організації асистованого суїциду Exit, найбільшої в країні, частка осіб, які вирішили вчинити евтаназію за допомогою цієї організації та проживають при цьому в будинках для людей похилого віку, дуже мала (14%). Депутати кантонального парламенту, які виступили зі згаданою ініціативою, мали на меті змінити законодавство, щоб право на асистований суїцид могли мати всі особи, які проживають у будинках.

Комісія парламенту кантону Цюрих із питань соціального забезпечення та охорони здоров'я (Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit) ще у квітні 2022 року виступала проти цього законопроекту. Її представники пояснили, що рішення про те, чи дозволяти чи не дозволяти евтаназію, має, як і раніше, залишатися на розсуд цієї установи сфери догляду за старими, а не встановлюватися жорстко законом.

Аргументи депутатів

Дебати в парламенті кантону з цього питання були запеклими. Головним аргументом на користь ініціативи стала теза про те, що всі пацієнти будинків для людей похилого віку мають право бажати евтаназії і домагатися її. Томас Марталер (Thomas Marthaler, партія соціалістів, SP) підкреслив: «Незрозуміло, чому людина наприкінці свого життя,

перебуваючи в будинку для літніх людей, повинна залежати від доброї волі керівників цієї установи».

Жаннет Бюссер (Jeannette Büsser, партія «Зелених», GPS) зауважила, що «право людини на самовизначення не повинно обмежуватися лише через зміну місця проживання». Мета ініціативи, за її словами, не в тому, щоб розбиратися, чи гарна евтаназія як явище чи ні, а в тому, щоб гарантувати всім право вільно та свідомо визначати власну долю.

«Захищені простори»

Опоненти заперечували, що рішення на користь проведення добровільного суїциду має залишатися у сфері компетенцій кожної такої установи. Маркус Шааф (Markus Schaaf, Євангелічна народна партія, EVP), керуючий директор одного з будинків для людей похилого віку, стверджував, що допомога в асистованому суїциді, схвалена повсюдно, може призвести до посилення психологічного тиску на постояльців будинків для людей похилого віку. Є люди, які дуже вдячні, що є ще захищені простори, де евтаназія не практикується.

Декілька членів кантонального парламенту також вважають, що не можна ігнорувати право на самовизначення також і персоналу будинків для людей похилого віку та інших його постояльців. Астрід Фуррер (Astrid Furrer, Ліберальна партія, FDP) сказала, що «від рішення на користь евтаназії у всіх будинках для людей похилого віку можуть постраждати як співробітники, так і інші люди, що проживають в будинках».

Уряд кантону був проти

Міністр кантонального уряду та голова дирекції (міністерства) охорони здоров'я кантону Наталі Ріклі (Natalie Rickli), будучи сама членом ЕХІТ, заявила, що «проти того, щоб право вирішувати асистований суїцид законодавчо нав'язувалося всім будинкам для людей похилого віку». На її думку, такий юридичний примус призвело б до конфліктів у тих будинках для людей похилого віку, де евтаназія забо-

ронена з релігійно-етичних міркувань, а також в установах для душевнохворих.

За її словами, слід не розвивати евтаназію, а зміцнювати галузь паліативної медицини. У підсумку на користь ініціативи проголосували соціалісти (SP) та зелені (GPS), проти — Швейцарська народна партія (SVP), євангелісти (EVP) та невелика права партія Федерально-демократичний союз (EDU). Ліберали (FDP) та партія Центру (Mitte) дозволили своїм депутатам голосувати вільно. У результаті рішення на користь ініціативи було ухвалено 92 голосами проти 76.

Організація EXIT привітала результати голосування. Бернхард Зуттер (Bernhard Sutter), керуючий директор цієї організації, заявив у прес-релізі про те, що «жителі будинків для літніх людей мають таке ж право на асистований суїцид, як і ті, хто хоче померти, перебуваючи вдома. Їм не потрібно, страждаючи, залишати рідні пенати, щоб кудись їхати і робити евтаназію». Декілька депутатів Швейцарської народної партії заявили, що як мінімум вони підтримають ідею кантонального референдуму щодо цього рішення (у Швейцарії народ може проводити референдуми навіть за законами, які вже ухвалені парламентом). Отже, ймовірно, останнє слово залишиться за виборцями. Але чи буде організовано такий референдум? Це поки що неясно.

Що в інших кантонах?

У березні 2022 року Велика рада (парламент) кантона Вале схвалила закон, що дозволяє асистований суїцид у будинках для людей похилого віку. Але й там ще не все вирішено остаточно: останнє слово залишається за виборцями, там буде проведено кантональний референдум. Минулого року парламент кантону Граубюнден також прийняв пропозицію, що дозволяє евтаназію у всіх будинках для людей похилого віку, що фінансуються державою, і клініках.

Місцеве відділення асоціації закладів паліативної медицини Palliative Care виступає проти цього рішення. Ще у 2012 році кантон Во став першим швейцарським кантоном,

який законодавчо відрегулював евтаназію: виборці кантону схвалили на референдумі пропозицію уряду щодо права будинків для літніх людей та лікарень надавати допомогу при добровільному самогубстві (Сайт SWI swizzinfo «Парламент кантона Цюрих дал домам престарелых право предлагать услуги эвтаназии», 2018).

У 2021 році на референдумі народ відхилив закон про захист клімату, що передбачав подорожчання пального. Громадяни Швейцарії на референдумі у неділю відхилили дві екологічні ініціативи та закон про захист клімату.

Особливо несподіваним виявилось «ні» щодо закону — проти нього проголосували 51,6% жителів країни, які взяли участь у референдумі.

Уряд та парламент країни упродовж років працювали над розробкою цього закону, який передбачав до 2030 року скорочення щорічного обсягу викидів CO₂ вполовину від рівня 1990 року. У разі ухвалення цього закону бензин та дизельне пальне подорожчали б, а за авіаперельоти жителям країни, залежно від маршруту, довелося б сплачувати більшу суму — до 120 франків (приблизно 110 євро).

Тепер незрозуміло, як Швейцарія планує виконувати свої зобов'язання в рамках Паризької кліматичної угоди. Винесені на референдум аграрні ініціативи мали на меті передусім утвердження у Швейцарії виробництва біопродуктів. Одна ініціатива передбачала ненадання субсидій фермерам, які використовують для боротьби зі шкідниками синтетичні засоби. А інша ініціатива передбачала повну заборону синтетичних пестицидів та перетворення Швейцарії на 100-відсоткового виробника біопродукції. Обидві ініціативи відхилили приблизно 61% голосів (У Швейцарії відхилили закон про захист клімату, що передбачав подорожчання пального, 2021).

Як згадувалося вище, швейцарський парламент є двопалатним, причому обидві палати наділені рівною компетенцією без будь-яких переваг, як, наприклад, у Сенату США при вирішенні зовнішньополітичних питань. Кожне рішення парламенту має бути прийняте палатами в ідентичній редак-

ції, в іншому випадку законопроект вважається знехтуваним. При досягненні різних результатів в ході обговорення законопроектів приводиться в дію механізм врегулювання розбіжностей (або процедура конференції за погодженням), якщо цей важель виявився недостатнім — створюється погоджувальна комісія. До складу конференції входять члени відповідних комісій обох палат, які розглядали законопроект. Якщо одна з комісій чисельно менше, то вона доповнюється до рівного чисельного складу іншої комісії.

Практично завжди це стосується комісії Ради кантонів. Наприклад, якщо комісія Національної ради включає 29 членів, а відповідний орган Ради кантонів включає тільки 15 членів, то останній призначає ще 14 членів, і в кінцевому рахунку конференція включає 58 осіб, що нагадує маленький парламент. Роботою конференції керує голова комісії палати, в якій проект розглядався спочатку. Рішення конференції передається в обидві палати, і якщо воно приймається, то проект вважається схваленим. Коли одна з палат проект не приймає, то він викреслюється з порядку денного парламенту. Механізм врегулювання розбіжностей застосовується не часто: в період з 1973 по 1989 рр. від 55% до 88% всіх питань були вирішені без застосування механізму врегулювання розбіжностей, а в період з 1996 по 2005 рр. 2/3 всіх питань.

Наслідком названої процедури є значний вплив Ради кантонів на проходження законопроектів, оскільки в конференції за погодженням бере участь часом до двох третин членів цієї палати. Іншими словами, половина членів конференції представляє думку однієї з палат парламенту. Тим часом, постає питання, чи може узгодження позицій у двопалатному парламенті привести до іншого результату, ніж в однопалатному. Порівняння одного з батьків-засновників Конституції США Т. Джефферсона, згідно з яким чай не буде таким гарячим, якщо його перелити з однієї чашки в іншу, підтверджується сучасними дослідженнями і цілком можна застосувати для Швейцарії.

Порівняння 50 двопалатних парламентських систем показало, що ці системи сприяють політичній стабільності і збереженню «статусу кво» в найгостріших політичних питаннях. Стимування концентрації влади як загальна ознака двопалатної системи має в Швейцарії свій специфічний сенс: Рада кантонів — палата, що представляє інтереси всіх кантонів, а Національна рада — інтереси всього народу. Власне, нові дослідження підтверджують стару думку, про те, що Рада кантонів не є «федеральною палатою». Члени Ради кантонів розглядаються як представники кантонів.

Суб'єктивно вони відрізняються від членів Національної ради, однак, в об'єктивному сенсі, при прийнятті рішень різниця не помітна. Аналіз 162 пропозицій в період з 1995 по 1997 роки демонструє, що до Національної ради надходить така ж кількість ініціатив по кантональних питань, як і до Ради кантонів. Обидві палати надають інтересам кантонів однакове значення і в рівній мірі сприяють їх захисту. Суттєве значення має різний спосіб формування палат. По-перше, слід зазначити ефект, який чинить федералізм.

Кожен кантон направляє в «малу палату» двох представників, в той час як кількість місць в Національній раді розраховується для кожного кантону пропорційно чисельності його населення. Все це призводить до непропорційного впливу малих кантонів. У Раді кантонів малі кантони теоретично можуть сформувати блокуючу меншість з 23 голосів, яку представляє лише 18% населення. Вважаємо, що найбільшу вигоду від цього отримують сільські області. Так, наприклад, міста утворюють регіональну меншість, інтереси якої ущемлені подвійно: вони утворюють меншість на федеральному рівні, а такі великі міста, як Цюріх, Берн, Лозанна, вже в межах своїх кантонів можуть виявитися в меншості при обранні Ради кантонів через сильніші голоси околиць.

По-друге, це партійний ефект. Пропорційна виборча система розподілу 200 місць в Національній раді дає дійсно чітку ілюстрацію співвідношення політичних сил в швейцарській багатопартійній системі. У Раді кантонів

ця картина сильно спотворена. Раніше дефіцит місць в Раді кантонів в порівнянні зі своїм реальним політичним вагою відчувала Соціал-демократична партія (далі — СДП), сьогодні це в основному стосується Швейцарської народної партії (далі — ШНП). Причини лежать в коаліційній поведінці політичних партій.

У своєму дослідженні А. Йегер проаналізував рішення обох палат щодо законопроектів 1995–1997 рр.. В цілому реакції Національної ради і Ради кантонів були схожі: обидві палати вносили зміни до законопроектів в дусі лібералізму і федералізму. Розбіжності проявилися тільки в питаннях майнових відносин. У своєму дослідженні Д. Шварц і В. Ліндер проаналізували всі питання, врегульовані Союзною зборами з 1996 по 2005 роки (Політологічний енциклопедичний словник, 2004) Було встановлено, що обидві палати часто одностайні в питаннях енергетики, охорони здоров'я та фінансів, і, навпаки, значні суперечності виникали при розгляді питань сільськогосподарської політики. Мало розбіжностей у палат також було і з питань зовнішньої та транспортної політики Швейцарії. В цілому результати вказують на те, що Рад кантонів сьогодні розглядається як «консервативний» антипод «прогресивної» великої палати.

2.5. Двопалатний парламент Франції

Теперішня французька двопалатна система парламенту склалась на основі Конституції 1958 р. Стосовно обрання моделі парламенту точились гострі дискусії. Зокрема, ліві політичні сили виступали проти запровадження верхньої палати.

Консервативність парламентської моделі французького парламенту виражається в тому, що інтереси сільських районів представлені більшою кількістю голосів у колегіях виборців, оскільки навіть найменші села мають свої власні ради (Француз-Яковець, 2012).

У політичному житті демократичних держав особливо важливе значення належить парламенту. Саме слово «парламент» походить від французького «*parler*» — говорити, що підкреслює сутнісне призначення парламентської діяльності: парламент — це не просто державний орган, який «робить закони», не «законодавче відомство», а широкий, представницький форум, де народні обранці шляхом дебатів і обговорень виробляють політику держави, що відповідає інтересам громадян, і на її основі визначають архітектоніку законів, вибудовують систему законодавства.

Парламент покликаний виступати потужним і надійним інструментом, використовуючи який суспільство реалізує великомасштабні завдання, забезпечуючи тим самим його поступальний розвиток, створюючи необхідні основи і гарантії для гідного і благополучного існування громадян. Успішне виконання такої відповідальної місії залежить від цілого ряду умов як об'єктивного, так і суб'єктивного порядку і перш за все від того, наскільки точно парламент, визначаючи свої цілі і завдання, вловлює і відображає основні тенденції еволюції даного соціуму, а також в якій мірі ці цілі і завдання «погодяться» з реальними можливостями їх втілення в дійсність, порівнюються зі станом економіки, політики, культури, відповідають потребам та інтересам людей, узгоджуються з їх моральними принципами, звичаями, поглядами, настроями, думками (Каплунов, 2015) тощо.

В цілому, історичний розвиток Франції, пройшовши крізь революційні й еволюційні етапи, періоди реставрації і стагнації, був продуктивним в сенсі політичної творчості, визначення пріоритетів в області організаційних форм державного життя, раціоналізації взаємовідносин між державою і громадянським суспільством.

Французький парламентаризм — явище фундаментальне, що представляє інтерес у багатьох відношеннях. Безсумнівно, що саме сьогодні його уважний, скрупульозний аналіз сприятиме визначенню адекватних шляхів виходу з кризи, що охопила не тільки фінансово-економічну, соціально-куль-

турну та духовно-моральну сфери життя українського суспільства, а й область його державно-політичних відносин.

Переглянувши французькі періодичні видання, зокрема, *Le Figaro* та *Le-Monde* 2005–2011 рр., можна дійти висновку, що на початку XXI ст. перед Францією постало завдання пристосування її державних інститутів, які ще донедавна здавалися остаточно утвердженими після тривалого періоду конституційної та політичної нестабільності, до якісно нових умов.

Необхідно зазначити, що голлізм розквітає у сучасній Франції у дещо видозміненій формі. Оглядач однієї з консервативних газет зазначає: «Громадяни ніколи не були настільки далекими від тих, хто ними править». Ця суперечка визначає політичне життя країни, до того ж центральним пунктом її є перебудова функціонування державних інститутів як передумови будь-якої реформи» (*Le Figaro*, 2005). У цілому ж еволюція конституційних рамок V Республіки за більш ніж півсторічний період її існування виглядає двоїсто. Якщо зміна балансу між законодавчою та виконавчою гілками влади, закріплена в Конституції 1958 р., поклала край хронічній несталості урядів (за часи існування V Республіки змінилося понад три десятки урядів), яка властива французькому варіанту парламентського режиму, то пов'язане з цим послаблення механізму зворотнього зв'язку між верхами та низами викликає періодичне загострення напруги, що надає соціальним конфліктам політичного характеру. Суперечливість напівпрезидентського режиму, як і раніше, містить у собі розкол верхніх ешелонів влади у процесі їх ротації, призводячи до співіснування президентської та парламентської більшості різної політичної орієнтації. Повноваження президента обмежуються, коли більшість у парламенті виступає проти нього: подібне траплялося як із соціалістом Франсуа Міттераном, так і консерватором Жаком Шираком. Кожному довелося співіснувати із вороже настроєним парламентом.

Конституція П'ятої республіки проголошує, що національний суверенітет належить народу, який здійснює його через своїх представників і за допомогою референдуму.

Органами, що представляють народ, є Президент Республіки і Парламент, а щодо обрання представників народу Конституція проголосила, що голосування може бути прямим і непрямым, відповідно до умов, що передбачені Конституцією. Воно завжди є загальним, рівним і таємним (ст. 3).

Носієм законодавчої влади в П'ятій республіці є парламент, що складається з двох палат — Національних зборів (нижня палата) і Сенату (верхня палата). 577 депутатів Національних зборів обираються терміном на 5 років шляхом загальних, рівних і прямих виборів при таємному голосуванні. Діє одномандатна мажоритарна система в два тури. Кожен депутат проходить від виборчого округу, величина якого за чисельністю виборців не однакова — в середньому 100 тисяч чоловік. Мажоритарна система була введена генералом де Голлем з метою покінчити з крайньою нестійкістю урядів в період Четвертої республіки, однією з причин якої була, зокрема, пропорційна система виборів (Конституція Французької Республіки, 1997).

У Сенат обираються 343 сенатора (з 2011 року — 348) терміном на 9 років за допомогою непрямих трьохступеневих виборів, склад Сенату оновлюється на третину кожні три роки (з 2011 року — на половину кожні три роки, тобто термін повноважень сенаторів складе 6 років).

Двопалатну структуру (бікамералізм) найчастіше виправдовують посиленням на необхідність забезпечити дії системи стримувань всередині парламенту. Згідно з конституцією, законопроект вважається прийнятим, якщо він схвалений обома палатами в ідентичній редакції. В іншому випадку, якщо така процедура не дасть результатів і не буде згоди палат між собою, законопроект вважається відхиленим (Афанасьєва, 2015).

Разом з тим нижня палата відіграє переважаючу роль в порівнянні з Сенатом: при наявності розбіжностей між палатами уряд може просити Національні збори винести остаточне рішення. Крім того, саме Національним зборам належить вирішальне слово при остаточному затвердженні

бюджету. Тільки Національні збори можуть прийняти резолюцію осуду (відмовити в довірі уряду). Вважається, що перевага нижньої палати суперечить демократичним принципам, так як саме нижня палата представляє загальнонаціональні інтереси, що підтверджує і порядок її формування.

Продовжуючи відзначимо, що Сенат забезпечує представництво територіальних колективів Республіки. Французи, які проживають за межами Франції, представлені в Сенаті. Депутати і сенатори мають депутатським індемнітет, навіть якщо їх дії карані за законом. Індемнітет також передбачає, що держава повинна забезпечувати депутатам їх матеріальні потреби для виконання ними своїх повноважень. Відособленість верхньої і нижньої палати підкреслюється тим, що вони засідають в різних будівлях. Так Національні збори збираються в Бурбонському палаці. У свою чергу Сенат проводить свої засідання в Люксембурзькому палаці.

Стаття 28 Конституції 1958 року встановлює режим роботи Парламенту. Його сесія починається в перший робочий день жовтня і закінчується в останній день червня. Число днів засідань, які кожна палата може проводити протягом сесії, не може перевищувати 120. Дні та години засідань визначаються кожною палатою. Сенат обирається непрямым голосуванням на дев'ять років, а Національні збори — загальними виборами на п'ять років (Конституція Французької Республіки, 1997).

Конституційно-правовий статус парламенту Франції та його місце в системі державного ладу Республіки регулюється положеннями окремих глав Конституції 1958 року. Так розділ IV «Парламент», що охоплює статті з 24 по 33, регулює повсякденну роботу Парламенту, повсякденну організацію, питання позачергової сесії, основні гарантії члену парламент, забороняє імперативний мандат.

Глава V Конституції 1958 р. містить статті з 34 по 51, закріплює основи взаємодії Парламенту і Уряду. Основне завдання і функція Парламенту — участь в законотворчому процес. Стаття 34 конституції 1958 р. констатує, що закони

приймаються Парламентом. Закон може встановлювати норми в найрізноманітніших правовідносинах. Однак вищий представницький орган державної влади П'ятої Республіки дещо втратив цю роль в порівнянні з законодавчими органами, які передують йому.

Ще Конституція 1946 р. обмежила законодавчі повноваження Ради Республіки Франція, але зберегла повноту законодавчої влади за Національними зборами. Згідно зі статтею 13 Конституції 1946 р. тільки Національні збори мають виключне право приймати закони, яке не може передаватися.

Творці конституції 1958 р. радикально змінили ситуацію і під приводом оптимізації роботи Парламенту різко звузили саму область закону і поставили законодавчу процедуру у вузькі рамки. Тепер Парламент — лише один із законодавців, який ділить цю функцію з іншими вищими органами державної влади. Сам законодавчий процес проходить у декілька етапів. Перший етап — законодавча ініціатива. Вона належить Президенту і членам Парламенту (стаття 39). Однак для ініціативи парламентаріїв створені численні перешкоди юридичного і політичного характеру: їх законопроекти не можуть вести до збільшення витрат (стаття 40), вони повинні обов'язково входити в законодавчу область і не суперечити делегованим Уряду повноважень (Конституція Французської Республіки, 1997).

Фінансова неприйнятність уможливорює відхилення будь-якого законопроекту парламентарія. На другому етапі відбувається обговорення законодавчих текстів. Воно йде в кілька стадій. Перша стадія починається в комісії палати, куди він був внесений. Однак ця комісія не може замінити урядові законопроект своїм текстом, а вона може тільки прийняти або відхилити його. Але якщо законопроект написаний парламентаріями, то комісія має право і замінити його власним, але в такому випадку на засідання палати вноситься вже текст, складений комісією. Якщо текст внесено до порядку денного палати, то його обговорення починається з загальної дискусії про характер і цілі реформи. Противни-

ки ухвалення законопроекту можуть використовувати різні способи і методи, щоб зняти текст з обговорення, або затягнути його на дуже довгий термін.

В арсенал юридичних засобів для таких дій входять заяви про марність закону, неконституційність і неприйнятність тексту. На вимогу Уряду палата великою більшістю може відкинути всі пропозиції, і таким чином законопроект знімається з порядку денного. Якщо текст пройшов цю стадію, то він виноситься на технічну дискусію (другу стадію), яка ведеться вже за висновком комісії, окремо за статтями і розділами тексту і прикладеними до них поправок. Палати зобов'язані прийняти текст закону в ідентичній редакції. На третій стадії текст прийнятого закону може бути направлений до Конституційної ради для перевірки на предмет відповідності Конституції П'ятої Республіки.

На третьому етапі відбувається промульгування закону. Він передається Уряду, який спрямовує його на підпис глави держави. Згідно зі статтею 10 конституції 1958 р. Президент промульгує закон протягом 15 днів, які слідує за його прийняттям. До закінчення цього терміну Президент може зажадати у Парламенту нового обговорення, в чому йому не може бути відмовлено. Датою закону вважається дата декрету Президента Республіки про промульгації (Конституція Французької Республіки, 1997).

Теоретично згідно принцип поділу влади парламентські палати по колишньому автономні, джерелами, що регулюють їх організацію і порядок діяльності, є Конституція, органічні закони, регламенти палат. Так Конституція 1958 р. встановлює в своїх статтях тривалість повноважень голови Національних зборів (ст. 32), обов'язок персонального голосування (ст. 27), допуск членів Уряду на голосування (ст. 31), хід дебатів (ст. 42, ст. 44).

Парламент Франції володіє такими повноваженнями, як безпосередньо законотворчість, контрольна функція, здійснення зовнішньої політики тощо. У регламенті парламенту містяться статті, що визначають внутрішню структуру палат,

порядок утворення і робіт парламентських фракцій і комісій, детально визначена процедура проведення засідання, дебатів голосувань. Регламент має не тільки юридичне, а й політичне значення. За допомогою парламентських положень уривання повноважень законодавчого органу, що в свою чергу може надмірно знизити роль Парламенту в системі органів державної влади Французької Республіки.

Перші розділи регламентів палат Парламенту, які відтворюють і деталізують положення Конституції і органічних законів, присвячені організації та функціонування Національних зборів і Сенату. Новообрані і сформовані палати починають діяльність зі створення своїх внутрішніх органів. Одним з ключових і першорядних органів є бюро палати. Воно являє собою колегіальний керівний орган. У статті 8 глави III Регламенту Національних зборів визначається склад бюро: це голова, шість віце-голів, три квестора і дванадцять секретарів. Частина друга статті 9.1 глави III Регламенту проголошує, що голова Національних зборів обирається на першому засіданні палати таємним голосуванням. У статті 10 Регламенту визначено порядок призначення інших членів бюро. Вони обираються на початку кожної легіслатури на засіданні, наступному за виборами Голови. Вибори заступників Голови, квесторів і секретарів проводяться таким чином, щоб бюро відображало політичний склад зборів.

Функції бюро визначені в розділі IV Регламенту. Серед них повноваженнями, необхідні для керівництва дебатами в зборах, організації та управління всіма службами. Діяльність фінансових і адміністративних служб покладено на квесторів, що діють під високим керівництвом бюро. Жодна нова витрата не може бути проведена без їх попереднього дозволу.

Важливим є і такий одноосібний орган Парламенту, як голова палати. Згідно з Регламентом Національних зборів і Сенату голова обирається на першому засіданні, яке до їх обрання проходить під керівництвом найстаршого за віком члена палати. Голова здійснює загальне керівництво діяль-

ністю палати. Однак деякі особливості має посада глави Сенату, так відповідно до законодавства Франції він підлягає частковому оновленню раз в три роки. У статті 32 конституції 1958 р. сказано, що голова Сенату обирається після кожного часткового оновлення цієї палати. Крім цього на голови Сенату покладено обов'язки з тимчасового заміщення посади Президента.

У свою чергу згідно зі статтею 16 Регламенту Національних зборів — голова зобов'язаний піклуватися про внутрішню і зовнішню безпеку Зборів. Він визначає, які збройні сили необхідні для цієї мети; ці сили підкоряються його наказам. Також голови обох палат мають право призначити трьох членів до Конституційної ради, мають право звертатися туди із запитом щодо конституційності будь-якого нормативно-правового акта. Найважливішу роль як організації роботи палат, так і законотворчому процесі відіграють політичні групи (фракції).

Депутати можуть утворювати фракції за своїми політичними прихильностями; фракція не може складатися менше ніж з 30 депутатів (ст. 19.1 Регламенту Національних зборів), а Сенаті — 15, беручи до уваги, депутатів, що приєдналися. Вони проводять свою внутрішню роботу з допомогою адміністративного секретаріату, порядок комплектування та оплати якого встановлюють фракції.

Парламентарій може входити лише в одну політичну групу. Політичні фракції Сенату створюються за результатами кожних виборів в Сенат, тобто раз на 3 роки. Головні політичні фракції Сенату: фракція «Союз за народний рух» (Голова — Жерар Лонге), Соціалістична фракція (Голова — Жан-П'єр Бель), фракція комуністів, республіканців і громадянського руху (Голова — Ніколь Буря Коен-Сіт). Сама група створюється шляхом подачі в керівництво палати політичної декларації, підписаної членами групи із зазначенням голови. Мета створення групи — відстоювання і лобіювання інтересів тієї чи іншої політичної партії в Парламенті, участь у формуванні комісій.

Також серед парламентських органів Франції виділяють парламентські комісії. Завдання комісій — підготовка рішень, які палата приймає на своєму пленарному засіданні. Саме в комісії відбувається детальне обговорення законопроекту, розглядається вузьке коло таких питань. Найчастіше в обговоренні беруть участь фахівці з багаторічним досвідом роботи в сфері, яку і буде регулювати обговорюваний нормативно-правовий акт. Всі парламентські комісії відносять до однієї з трьох великих категорій: постійні, спеціальні, з розслідування і контролю. Стаття 43 Конституції 1958 року встановлює фіксовану кількість постійних комісій: вона дорівнює шести. Керівництво комісією здійснює її голова. Регламент Національних зборів в розділі IX, деталізуючи положення Конституції 1958 р., називає ці комісії. Серед них комісія у справах культури, сім'ї та соціальних проблем, комісія у закордонних справах, комісія у справах національної оборони і збройних сил, комісія фінансів, загальних проблем економіки та плану та ін.

Постійні комітети Сенату створюються на основі пропорційного представництва в їх складі представників усіх політичних фракцій. Стаття 43 конституції 1958 р. каже, що законопроекти і законодавчі пропозиції на вимогу Уряду або палати, в яку вони внесені, можуть передаватися на розгляд спеціально створюваних з цього приводу комісій. У частині 2 статті 30.1 глави VIII Регламенту Національних зборів сказано, що спеціальна комісія, утворена на вимогу Уряду, стає такою по праву.

Національні збори можуть прийняти рішення про утворення спеціальної комісії з пропозицією або голови постійної комісії, або голови фракції. Спеціальні комісії складаються з 31 члена, які призначаються на основі пропорційного представництва фракцій (Конституція Французької Республіки, 1997). Спеціальні комісії — тимчасові органи. Вони мають право працювати шість місяців. Комісії з розслідування створюються для збору інформації про певні факти і підготовки висновку для палати, яка їх створила, а контрольні комісії

створюються для розгляду адміністративного, фінансового управління публічних служб або націоналізованих підприємств і інформування відповідної палати.

Як вказує Л. Кочубей прийняття воєнних рішень і зовнішня політика — які французький закон вважає «запасними сферами» — завжди перебувають під персональним контролем президента. Проте коли президент і парламент контролюються однією і тією ж партією (поточне становище Н. Саркозі), то «резервні сфери» практично не обмежені (Кочубей, 2011).

М. Онищук наголошував на успіхах функціонування двопалатних парламентів Польщі та Франції, що є чинником для запровадження такого самого устрою законодавчого органу України (Онищук, 2008).

Важливим є розуміння не лише особливостей форм правління, політичних режимів, а іншої важливої складової — взаємодії між владою і суспільством. Адже авторитаризм використовує у своїх цілях слабкість та нерозвиненість громадянського суспільства, але не знищує його. У Франції — громадянське суспільство досить розвинуте, поліетнічне, зі своїми вимогами до держави; щодо України — громадянське суспільство існує, але слабке (Пастухов, 2010). Які позитивні зрушення відбулися у Франції за часів Н. Саркозі? Насамперед, це те, що 23 липня 2008 р. за його ініціативою було проведено найбільш масштабну реформу Конституції 1958 р. (було змінено або доповнено 47 статей із 89; у першу чергу, було введено ліміт на переобрання: не більше двох послідовних мандатів президента Республіки) під гаслом «модернізації модернізації інститутів V Республіки». На відміну від своїх попередників, Н. Саркозі займається не лише «головними справами країни» (за традицією, закладеною де Голлем, це переважно зовнішня і оборонна політика), а й усіма більш-менш важливими питаннями французької політики взагалі. На посаді президента Н. Саркозі впровадив шістнадцять комісій (унікальний випадок в історії V Республіки), які покликані вирішувати різноманітні внутрішньополітичні та

економічні проблеми. У 1985 р. Луї Повель, редактор журналу «Фігаро», поставив запитання «Чи залишимося ми французами через 30 років?» (Pauwels, 1985, с. 67). На сьогодні Франція залишається французькою, але французькість дещо змінилася. Тривають дискусії про те, що означає бути французом. У Франції свідченням повноцінності натуралізованих громадян виступає той факт, що з 1981 р. їм надано право балотуватися у президенти (на противагу, наприклад, від США, де кандидат повинен бути громадянином від народження). Однак у Франції говорять про «французів алжирського, вірменського, ізраїльського походження» чи про «представників другого покоління іммігрантів» і використовують евфемізми на кшталт «французи іншого походження» («Français issus de la diversité» — той, хто вийшов із різноманіття).

Президент Франції заявив, що «членство у (французькій) нації потрібно заслужити» (Jamet, 2010), і запропонував позбавляти натуралізованих громадян французького громадянства, якщо вони здійснили серйозні антидержавні злочини (наприклад, вбили поліцейського), і це незважаючи на те, що конституція V Республіки не робить розмежувань між типами громадянства. Дискусії щодо національної ідентичності у Франції не нові. У листопаді 2009 р. за підтримки міністра з питань імміграції, інтеграції, національної ідентичності і розвитку солідарності Еріка Бессона було створено спеціальний сайт, який запрошував до національної дискусії громадян і політиків про те, що означає бути французами. Передбачалося, що дискусія «дозволить більш високо оцінити внесок імміграції у національну ідентичність» і спричинить дії, спрямовані на інтеграцію (French Embassy press and information service, 2009) Політика стосовно мусульман та ісламу у Франції часто базується на електоральних розрахунках. Цим пояснюється неоднозначне ставлення лівих до паранджі Зокрема, закон стосується жінок-мусульманок, які носять паранджу. Порушників чекає штраф у розмірі 150 євро, до якого може додатися «випробувальний термін громадянства». Текст закону також передбачає покарання всіх

людей, які змушують жінок носити паранджу. Їм загрожує один рік позбавлення волі і штраф у розмірі 30 тисяч євро. Санкція подвоюється, якщо паранджу будуть носити неповнолітні. У Франції зберігаються традиційні відмінності між французами та «рештою».

Показовим є те, що ще 2004 р. було прийнято закон про заборону носити хіджаб у вишах Франції, а у липні 2010 р. — закон про заборону користуватися цим елементом одягу в інших громадських місцях. Радикальним кроком з боку Н. Саркозі було висилання з країни 800 ромських (циганських) нелегалів. Наприкінці 2009 р. президент Н. Саркозі зазначав: «Європейці привітні і толерантні; це у їхній природі та в їхній культурі. Але вони не хочуть, щоб хтось змінював їх стиль життя і мислення, їх суспільні стосунки. І почуття втрати ідентичності може принести глибокі страждання. Глобалізація сприяє загостренню цього почуття» (French Embassy press and information service, 2009, с. 72). Існує й інша точка зору на вирішення проблеми мультикультурності, якої дотримується й автор даної статті, а саме те, що «формування мультикультурного суспільства — це не асиміляція, не розкочегарювання «плавильного котла», а тривала адаптація й справжня інтеграція із збереженням етнічної і культурної ідентичності при взаємній повазі представників різних культур і звичаїв» (Кремень & Ткаченко, 2011) Рейтинг президента Франції Н. Саркозі перебуває на рекордно низькому рівні. Президент продовжує демонструвати впевненість, хоча у квітні цього року було побито рекорд його непопулярності (29%). Це найнижчі показники від часу приходу політика до влади у 2007 р., а також один із найнижчих показників популярності глави держави від часу існування V республіки. Щодо останніх «революційних» подій у Лівії. Існує припущення, що французький президент, перш за все, переслідує свої власні цілі, а не захищає демократію в Лівії. Річ у тім, що у Франції всі погляди спрямовані на президентські вибори 2012 р. Проблема полягає у тому, на думку американських і британських аналітиків,

що Н. Саркозі стрімко втрачає популярність і причина тому неефективність його команди, звинувачення в корупції, незадовільний стан економіки, та особисті якості Н. Саркозі — непередбачуваність і нестійкість (Енн Епплбаум, 2011). Ліві виборці не задоволені заходами зі скорочення бюджетних витрат і звинувачують президента в обслуговуванні корпоративних інтересів. Консерватори розчаровані внутрішньою політикою влади, що пов'язана з нездатністю керівництва країни зменшити напругу між поліцією та молоддю, яка мешкає у передмісті мегаполісів.

Парламент Франції дуже критично підходить до прийняття законодавства. Так, наприклад Національна Асамблея Франції остаточно ухвалила закон так званий закон проти «сепаратизму», перейменованій пізніше на «Закон, який зміцнює повагу до принципів республіки».

За документ проголосували 49 депутатів, проти висловились 19 парламентаріїв. Спірний законодавчий акт, що зазнав різкої критики з боку мусульманської громади країни, був ухвалений парламентом Франції після кількох місяців гострих дебатів як у стінах Національних зборів, так і в ЗМІ.

Законопроект торкається таких сфер, як права самоврядування та розвиток освіти, а також свобода зборів. Він дає можливість закрити релігійні об'єднання, які підозрюються у розпалюванні насильства та дискримінації за ознакою статі. Загрози та образи на адресу державних посадових осіб на релігійному ґрунті каратимуться 5 роками тюремного ув'язнення та штрафом у 75 тисяч євро. Крім того, релігійні організації повинні звітувати про всі пожертвування понад 10 тисяч євро, отримані з-за кордону.

Окрім цього французький парламент ухвалив Закон «Про школу довіри», який, зокрема, забороняє фізичні покарання, приниження дітей і знущання над ними. Про це повідомляло місцеве видання *Le Figaro*.

Незадовго до обговорення законопроекту у Франції асоціація *Fondation pour l'Enfance* опублікувала дані, згідно з якими 85% французьких батьків мають звичку вдавати-

ся до насильства «з повчальною метою», 75% жорстокого поводження з дітьми є результатом «покарань за освіту», а більш ніж 50% батьків б'ють своїх дітей до досягнення ними дворічного віку.

У Сенаті, де проходило заключне голосування, за заборону прочуханки і ляпасів одностайно виступили всі сенатори. Прийнятий закон забороняє також принижувати дітей, лаяти їх або знущатися над ними.

Заборона доповнює статтю Кримінального кодексу країни, яка передбачає покарання за насильство над дітьми, однак раніше за батьками визнавали право на «виправлення поведінки дітей» (Парламент Франції заборонив будь-яке фізичне насильство над дітьми, 2019).

Таким чином, саме Парламент Французької Республіки і вся її система виконали величезний еволюційний шлях. Питання про взаємини Президента, Уряду та Парламенту — одне з найгостріших в сучасній політичній ситуації цієї європейської держави. Проте жоден інститут державної влади Франції не здатний підмінити собою Парламент, бо він до цього дня залишається законодавчим органом, з думкою якого змушені рахуватися всі органи П'ятої Республіки.

2.6. Генеральні кортеси Іспанії

Конституція Іспанії, яка була прийнята у 1978 році, визначала конституційно-правовий статус Парламенту Іспанії — Генеральних Кортесів, які у свою чергу поділялися на Конгрес депутатів та Сенат.

Конгрес депутатів є нижньою палатою парламенту, який складається в кількості депутатів від трьохсот до чотирьохсот осіб, які обираються на основі загальних прямих виборів за пропорційною системою строком на чотири роки. Активне виборче право і пасивне виборче право належить громадянам Іспанії, які досягли вісімнадцятирічного віку.

Сенат є верхньою палатою Іспанського парламенту — палатою територіального представництва до складу якого входять по чотири представники від кожної провінції, від острівних провінцій — один та три сенатори від міст Сеута і Мелілля (північний берег Африки) — по два від кожного. Члени верхньої палати обираються шляхом загальних прямих виборів. Окрім цього певне число сенаторів призначаються представницькими органами автономних регіонів, тобто обираються шляхом непрямих виборів.

Законодавчий процес в Іспанії відбувається наступним чином:

Правом законодавчої ініціативи володіють Конгрес, Сенат, уряд. Законопроекти приймаються депутатами обох палат парламенту на пленарному засіданні більшістю голосів. У випадку розбіжностей щодо прийняття рішення між палатами, перевагу має конгрес депутатів, який кваліфікованою більшістю, приймає остаточне рішення щодо законопроекту.

Прийнятий закон передається для підписання та обнародування королю, який зобов'язаний це зробити протягом п'ятнадцяти днів з дня прийняття законопроекту Генеральними кортесами. Іспанське законодавство не передбачає права відкладального акту королю (Панов, 2012).

Парламент працює у сесійному порядку. Палати проводять 2 чергові сесії у рік. Ініціатива скликання позачергової сесії належить уряду та постійним депутаціям, а також депутатам та сенаторам. Палати приймають власні регламенти, затверджують самостійно свій бюджет, обирають своїх голів, їх заступників та президія палати. Палати здійснюють свою діяльність на пленарних засіданнях та у комісіях. Засідання палат є відкритими (закриті засідання проводяться лише за спеціальним рішенням палати). Депутати організуються в парламентські групи (фракції); у сенаті мінімальна чисельність групи — 10 сенаторів, а у конгресі — 15 депутатів. У сенаті утворюються також територіальні групи, що створюються всередині парламентських груп і об'єднують сенаторів від 2 або більше автономних угруповань. Кожна палата утво-

рює постійні комісії, тимчасові комісії для розгляду окремих справ, спільні комісії палат та слідчі комісії (останні може бути спільними). Комісії утворюються на основі пропорційного представництва парламентських груп. Важливою відмінністю особливістю діяльності постійних законодавчих комісій палат є надана ним конституцією можливість законодавства замість палати.

Сенат має право ініціювати внесення змін до Конституції. При цьому проекти відповідних законів приймаються кожною палатою більшістю в 3/5 від загальної кількості голосів. Коли поправки прийняті Кортесами, вони виносяться на референдум, якщо протягом 15 днів з моменту її прийняття 1/10 членів однієї з палат звернеться з таким проханням. Стосовно положень, які передбачають внесення нормативних змін до фундаментальних основ державності, прав та свобод людини і т.д. передбачено процес погодження більшістю у 2/3 голосів кожною із палат, після чого Кортеси підлягають розпуску. Дані правки повинні бути прийняті в обох новообраних палатах 2/3 голосів і можуть бути винесені на референдум (Француз-Яковець, 2020).

Палати можуть делегувати постійним законодавчим комісіям право приймати закони, але це право обмежене. Палата може будь-якої миті вимагати обговорення та прийняття законопроекту, спрямованого на розгляд у комісії. Не може бути делеговано комісіям право на ухвалення законів про конституційну реформу, про ратифікацію міжнародних договорів, про бюджет, а також органічних та делегуючих законів. Особливістю внутрішньої структури іспанського парламенту є створення кожної з палат Постійної депутації, чисельний склад якої не має бути менше 21 особи, причому забезпечується пропорційне представництво фракцій. Постійна депутація забезпечує сталість у діяльності парламенту: коли парламент розпущений, не скликаний на сесію, а також при закінченні терміну повноважень до обрання нових депутатів до його функцій переходять до Постійної депутації. Постійна депутація повинна звітувати перед палатою про ухвалених рішеннях.

Іспанський парламент має класичні повноваження західноєвропейського парламенту здійснюють законодавчу владу, приймають державний бюджет і контролюють діяльність уряду, крім того, мають інші повноваженнями, передбаченими конституцією (зокрема, дають згоду на укладення міжнародних договорів, призначення національних референдумів). При реалізації парламентських повноважень явний пріоритет належить конгресу депутатів. Ця палата відіграє провідну роль у законодавчому процесі та має виключним правом затвердження голови уряду, а також порушення та вирішення питання про довіру уряду. Основи законодавчого процесу врегульовані конституцією, детально — регламентами палат приймають закони 3 видів: органічні, базові та звичайні. Право законодавчої ініціативи належить уряду, конгресу депутатів та сенату. Збори автономних спільнот можуть ініціювати ухвалення законопроектів, звернувшись до уряду, або вносити законодавчі пропозиції до президії конгресу. Законодавчі пропозиції можуть бути подані у порядку народної ініціативи (здійснюється шляхом збирання не менше 500 тис. підписів виборців). Предмет ініціативи обмежений (не допускається внесення проектів з питань, регульованих органічними законами, податковим, пов'язаним з міжнародними відносинами та помилюванням).

Закони приймаються зазвичай у 3 читаннях, а між ними розглядаються у комісіях палат. Законопроекти розглядаються конгресом депутатів та передаються до сенату. У 2-місячний термін сенат може зробити поправки до тексту чи відхилити проект. Заперечення сенату може бути подолано конгресом депутатів абсолютним більшістю голосів.

Конституція передбачає можливість делегування парламентом законодавчих повноважень уряду. Делегування допускається з питань, не пов'язаних з регламентацією основних прав і свобод, затвердженням статусу автономних спільнот та основами виборчої системи (Кондратович, 2010).

Судові повноваження Генеральних кортесів полягають у ухваленні рішення про притягнення голови уряду та інших

його членів до відповідальності за зраду або інші злочини, вчинені ними під час виконання своїх функцій проти безпеки держави. Рішення про притягнення до кримінальної відповідальності приймається з ініціативи четвертої частини Конгресу та абсолютною більшістю голосів цієї палати. Порушена справа розглядається кримінальною палатою Верховного суду.

При ухваленні резолюції осуду уряд повинен піти у відставку або запропонувати Королеві розпустити Конгрес депутатів, Сенат або загалом Генеральні кортеси. Кортеси також схильні до впливу з боку уряду у разі, коли при формуванні останнього жоден з кандидатів на посаду голови не отримує довіри протягом двох місяців; у цьому випадку Кортеси розпускаються та призначаються нові вибори.

2.7. Парламент Сполученого Королівства Великої Британії

Велика Британія є родоначальником запровадження системи бікамералізму в світі. Найстаріший інститут парламентаризму, який існує з часів видання Великої Хартії Вольностей 1215 року.

Англійська двопалатна система парламенту — це приклад історичного бікамералізму, результат столітнього історичного розвитку. Палати англійського парламенту вже з самого початку набули статусу органу, який репрезентує різні верстви суспільства.

Парламент Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії є вищим органом державної влади в монархії та здійснює законотворчу діяльність від імені Королеви. Парламент двопалатний, включає в себе верхню палату, що називається Палата лордів, і нижню палату, що називається Палата громад. Палата лордів вибирається, вона включає в себе лордів духовних (вище духовенство англіканської церкви) і лордів світських (членів перства). Палата

громад, навпаки, демократично обрана палата. Палата лордів і Палата громад збираються в різних приміщеннях Вестмінстерського палацу в Лондоні. За звичаєм, всі міністри, включаючи прем'єр-міністра, обираються виключно зі складу парламенту.

Британський Парламент часто називають «матір'ю всіх парламентів», так як законодавчі органи багатьох країн, а особливо країн-членів Британської Співдружності створені за його зразком.

Верхня палата, Палата лордів, в основному складається з призначених членів («Лордів Парламенту»). Формально палата називається Високоповажні Лорди Духовні і Лорди Світські, що зібрались у Парламенті. Лорди духовні — це духовенство англіканської церкви, а Лорди світські — члени перства. Лорди Духовні і Лорди Світські вважаються представниками різних станів, але вони засідають, обговорюють різні питання і голосують разом.

Раніше Лорди Духовні включали в себе все вище духовенство англіканської церкви: архієпископів, єпископів, абатів і пріорів. Однак, під час розпуску монастирів за правління Генріха VIII, абати і пріори втратили свої місця в Парламенті. Решта Лорди Духовні — це найстарші єпархіальні єпископи, згідно черговості висвячування.

Три частини Парламенту відокремлені один від одного; ніхто не може засідати одночасно в Палаті громад та Палаті лордів. Лорди Парламенту згідно із законом не можуть голосувати на виборах членів Палати громад, крім того Суверен за звичаєм не голосує на виборах, хоча для цього і немає законодавчого обмеження.

Кожна з двох палат Парламенту очолюється спікером. У Палаті Лордів Лорд канцлер, член кабінету міністрів, є спікером *ex officio*. Якщо ця посада не зайнята, спікер може бути призначений Короною. Заступники спікера, які замінюють його якщо він відсутній, також призначаються Короною.

Палата Громад має право обрати свого власного спікера. Теоретично, для того щоб результати виборів вступили

в силу потрібна згода Суверена, але відповідно до сучасного звичаєм воно гарантовано. Спікера може замінювати один з трьох заступників, які відомі як Голова, Перший заступник Голови та Другий заступник голови. (Їх назви походять від комітету шляхів і засобів, в якому вони колись головували, але який більше не існує.) Обидві палати можуть вирішувати питання усним голосуванням, члени Парламенту вигукують «Так» («Aye») або «Ні» («No») (в Палаті Громад), або «Згоден» («Content») або «Не згоден» («Not-Content») (в Палаті Лордів), і головуючий оголошує підсумок голосування. Цей підсумок, оголошений Лордом канцлером або Спікером може бути оскаржений, в цьому випадку потрібно голосування з підрахунком голосів (відоме як роздільне голосування). (Спікер Палати Громад може відхилити несерйозне вимога такого голосування, але Лорд канцлер не має такого права.) При роздільному голосуванні в кожній з палат члени парламенту виходять в один з двох холів розташованих поруч з палатою, при цьому їх імена записуються клерками, а їхні голоси підраховуються коли вони повертаються з холів назад в палату. Спікер Палати Громад залишається нейтральним і голосує тільки в разі нічийного результату голосування. Лорд канцлер голосує разом з усіма іншими Лордами.

Неоднаковий підхід до концепції парламенту та його структурі надав прямий вплив на способи виникнення верхніх палат (або відмову від них) і на їх становища у структурі парламенту (Чиркин, 2011). Палата лордів розглядає прийняті палатою громад закони, крім фінансових. Вона володіє правом відкладального вето на рік і може в такий спосіб впливати на законодавчий процес. Королева, як глава держави, здійснює представницькі функції. Вона також санкціонує прийняті парламентом закони і має право відкладального вето за згодою уряду (Держава і право Великої Британії, 2020).

Формально королева призначає прем'єр-міністра — лідера партії парламентської більшості. За традицією Кабінет Міністрів носить назву «Уряд її Величності» (Держава і право Великої Британії, 2020, с. 95).

Вжиті у 1918, 1948 та 1968 рр. спроби реформувати склад палати виявилися безуспішними. тому, що не було знайдено прийнятної альтернативи спадковим принципом її формування.

Хоча прийнятий 1958 р. за уряду консерваторів Акт про довічних перів призвів до помітних змін у співавторстві Палати лордів не торкнувся становища спадкових лордів, які переважали у верхній палаті до прийняття Акта 1999 р. Проте запровадження довічного перства вплинула на діяльність Палати лордів, її авторитет (Иванова, 1998).

Наприкінці 90-х років. ХХ ст. у верхній палаті налічувалося 750 лордів, які передавалися по спадщині і 500 довічних лордів. Довічними членами палати, як правило, ставали колишні члени кабінету, депутати парламенту, особи, що мали заслуги перед суспільством у різних сферах суспільного життя. З одного боку, довічне призначення було додатковою гарантією незалежності членів Палати Лордів, з іншої надання пожиттєвого титулу пера королевою.

Прем'єр-міністри стали активно використовувати інститут довічних перів у цілях поповнення верхньої палати лояльними лордами Така система формування складу верхньої палати викликала справедливую критику лейбористів, оскільки вона забезпечувала значущіну перевагу консерваторів, які перебували при владі з 1979 по 1997 р. протягом більшу частину ХХ в. Лейбористська партія виступала за ліквідацію Палати лордів та установу однопалатного парламенту. Це мало місце лише одного разу в англійській історії, коли у 1649 р. Кромвель скасував Палату лордів, назвавши її «некорисною і небезпечною». Однак у 1660 р. лорди зібралися знову, і відтоді незмінною Британською традицією є наявність двопалатного парламенту. Проте після виборів 1983 р. вона більше не поверталася до цієї ідеї. «Тепер лейбористи призначили замістити Палату лордів безпосередньо обирається населенням палатою з серйозними повноваженнями, яка покликана грати активну роль законодавчому процесі» (Conservative Party manifesto, 1997).

Відмовившись від ідеї скасування Палати Лордів, лейбористи повинні були запропонувати модель формування складу верхньої палати в рамках вже створеної системи, або фундаментальні конституційні зміни попередньої Вестмінстерської моделі.

Маніфест лейбористів під час виборів 1997 р. передбачав виведення спадкових перів зі складу Палати лордів та перегляд системи призначення довічних перів, щоб вона відображала розподіл голосів населення на виборах у Палату громад та жодна з політичних партій не займала домінуюче становище у верхній палаті.

У програмі лейбористів була відсутня будь-яка згадка про необхідність обрання членів палати населенням⁶, а також про повноваження Палати лордів. У свою чергу, консерватори були згодні лише на мінімальні зміни, слідуючи формулі «заперечувати проти змін заради самих змін».

Безпосередньо після виборів 1997 р., на яких перемогли лейбористи, у складі Палати лордів було 633 наслідних пера, з яких 328 відносили себе до консерваторів, і лише 15 — до лейбористів. Загалом консерватори могли розрахувати на 477 голосів у Палаті лордів (лейбористи — на 116), і хоча палата слідувала встановленим у відносинах між двома палатами угод та обмежень, ініціативи лейбористських урядів набагато рідше отримували підтримку в Палаті Лордів, ніж ініціативи консерваторів (*Labour Party manifesto, 1997*).

У лютому 2003 року на голосування в обох палатах парламенту були представлені сім різних варіантів формування складу верхньої палати парламенту — від обрання повністю до часткового та до повного призначеного, але не один з них не набрав підтримки прихильників. Уряд заявляв, що у зв'язку з відсутністю цього консенсусу, уряд вважає шукати інші виходи для цього реформування. Влітку того ж року було оголошено про плани ліквідації лорда-канцлера з конституційних справ, а також про підготовку законопроекту про створення Верховного Суду, покликаного замінити Палату Лордів в якості найвищої судової інстанції.

Уряд також оголосив про продовження роботи з питань з положенням 92 спадкових лордів та статусом комісії з призначенням до верхньої палати.

У листопаді 2003 року Королева Єлизавета II оголосила про намір продовжити реформу Палати лордів і внести законопроект про вивід спадкових перів зі складу верхньої палати.

Представлений у 2004 році у верхній палаті парламенту законопроект Біль щодо конституційної реформи був повністю присвячений судовій гілці влади, запровадженню верховного суду та комісії з призначень суддів. А також скасуванню посади лорда-канцлера. Упродовж 2004 року уряд неоднаразово заявляв про те, що він готовий завершити стадію реформування палати лордів і просуватися далі у питанні формування верхньої палати за умови перемоги на наступних парламентських виборах.

Важливим структурним елементом Палати громад є парламентські комітети, які утворюються для попереднього обговорення законопроектів. Система комітетів досить розгалужена: Комітет всієї палати, постійні, спеціальні, спільні комітети. Комітет всієї палати представляє собою Палату громад у повному обсязі та скликається для обговорення конституційних і фінансових питань. Постійні комітети позначаються першими буквами латинського алфавіту — А, В, С тощо. Спеціальні комітети найчисленніші. Вони можуть функціонувати на постійній основі, а можуть створюються тільки на час сесії. Спільні комітети формуються на паритетних началах обома палатами парламенту з метою узгодження непорозумінь або компетенційних спорів з приводу законотворчої діяльності.

Таким чином Нижня палата парламенту Великобританії — Палата громад формується на основі загальних, рівних виборів шляхом таємного голосування на базі мажоритарної системи відносної більшості. Двопартійна система впливає на створення парламентських фракцій у Палаті громад. Парламентська фракція, яка має більшість, формує уряд. До складу Палати громад входить Опозиція її Королівської Величності, яка має офіційний статус і утворюється на основі

партії, що здобула на виборах друге місце. Офіційна опозиція створює «тіньовий кабінет», який у разі приходу опозиції до влади може запропонувати альтернативну програму дій.

Законодавча компетенція Палати лордів дуже обмежена — є тільки право затримати прийняття закону на один рік (Палата громад долає вето Палати лордів простою більшістю голосів на наступній сесії). Контрольна компетенція виявляється у практиці проведення «днів уряду» та утворення комітетів *ad hoc*, які досліджують окремі питання діяльності уряду. Що стосується судової компетенції, то Палата лордів є вищою судовою інстанцією Об'єднаного Королівства.

2.8. Конгрес Сполучених Штатів Америки

Законодавча влада в США на федеральному рівні представлена двопалатним Конгресом, який в нинішньому вигляді існує з 1789 р, після прийняття Конституції Сполучених Штатів. Конгрес розділений на Сенат і Палату представників, які рівноправні у законодавчому процесі.

«Конгрес — це зібрання професійних політиків, для яких їх законодавча діяльність — лише одна з форм політичної кар'єри. Найважливіша особливість такої кар'єри в Конгресі складається в необхідності постійно домагатися переобрання. Для членів Палати представників, яка переобирається кожні два роки, боротьба за збереження свого місця на виборах стає просто способом життя» (Іванов, 1982).

В системі політичного управління США Конгрес відіграє активну роль у прийнятті владних рішень, перш за все в формулюванні та погодженні різномірних інтересів за допомогою прийняття законів та формуванні на цій основі політичного курсу. Навіть незважаючи на те, що сталося в 30-і рр. XX ст. посилення влади президента в порівнянні з парламентами інших країн, Конгрес США наділений великими повноваженнями в політичній сфері (Артем'єв, 2010).

У США відсутні обов'язкові стандартні правила, які визначають виконання обов'язків представника Конгресу, тому кожен член парламенту вирішує цю проблему самостійно, будучи підзвітним тільки своїм виборцям. Виконуючи свої зобов'язання, член Конгресу часто вступає в складні відносини з іншими органами управління — переважно виконавчими — шляхом взаємодії через комітети Конгресу. Точні межі контролю взаємодії представників влади не встановлені.

Головна риса американського Конгресу як законодавчого органу — представництво інтересів окремих груп, регіонів і суспільства, в зв'язку з цим він реагує на вимоги політичних партій, зацікавлених груп, інтереси лобістів і окремих впливових осіб, що наділяє даний інститут необхідною якістю — швидко вловлювати зміни в настроях виборців і коригувати політику уряду з урахуванням громадської думки.

Це відноситься також до зовнішньої політики, перш за все, до питань війни і миру, а також безпосередньої участі США в збройних конфліктах. Серед принципів повноважень Конгресу — оголошення війни, дозвіл президенту використовувати збройні сили за кордоном. Але в даному випадку дієвість права Конгресу оголошувати війну значно обмежена тим, що президенту як головнокомандувачу армією і флотом належить право вести війну або відображати раптовий напад, тому використання збройних сил фактично перетворилося в прерогативу президентської влади.

«Влада гаманця» як сутнісна, родова функція парламенту є основою демократичного процесу, яка забезпечує функціонування системи стримувань і противаг у вигляді контролю законодавчої влади над витратами влади виконавчої. Значне зростання федерального бюджету і якісна зміна ролі держави в США в ХХ ст., Що походять з часів «Нового курсу» Ф. Рузвельта, привели до формування бюджетного лобізму як окремого напрямку діяльності різних зацікавлених груп — корпорацій, асоціацій підприємців, університетів, громадських організацій, регіональних і місцевих органів влади (Костяев, 2007).

Загальновідомим є гот факт, що 90% діяльності Конгресу США становить процес розгляду і кінцевого затвердження бюджету. Саме з цієї причини найбільш підготовлені і впливові співробітники Кабінету міністрів намагаються потрапити до відповідних комітетів Палати представників і Сенату, де займаються лобістською діяльністю, маючи на увазі, що федеральний бюджет формально надходить в Конгрес на початку календарного року (зазвичай в січні-лютому) (Печура, 2010).

Володіючи імунітетом від кримінального переслідування, сенатори і конгресмени мають право виносити імпічмент президенту і іншим вищим посадовим особам. Рішення про імпічмент приймає Палата представників (простою більшістю), а потім Сенат проводить слухання на підставі рішення в формі процесу, де для позитивного рішення потрібно сенаторське більшість в дві третини голосів.

В історії Сполучених Штатів Америки два президента були представлені до імпічменту палатою представників, але виправдані потім Сенатом, не набирають необхідних 2/3 голосів: Ендрю Джонсон в 1868 і Білл Клінтон в 1998–1999 гг. У 1974 р президент Річард Ніксон, також представлений до імпічменту у справі Уотергейту Палатою представників, пішов у відставку, перш ніж питання було розглянуто Сенатом. Імпічмент також застосовувався кілька разів до американських чиновникам нижчого рівня і суддям (звинувачення висувалося за всю історію Палатою представників стосовно 11 суддів, з них 7 були усунуті Сенатом).

Всього ж за всю історію США було тільки 16 випадків, коли справа в порядку імпічменту доходило до Сенату. Про двох випадках стосовно президентів було сказано раніше. Чотирнадцять інших слухань стосувалися одного сенатора (У. Блант в 1798 р був змушений піти у відставку), військового міністра (У. Белкнап — звільнений Сенатом від відповідальності в 1876 р), а по інших справах проходили судді (Маклаков, 2006). Розглянемо декілька випадків імпічментів, які відбулися у ХХ–ХХІ століттях.

Як проводиться процедура імпічменту

Імпічмент, згідно з Конституцією США, передбачає притягнення до відповідальності шляхом відсторонення від посади федеральних службовців, в тому числі президента, якщо вони будуть визнані винними в зраді, хабарництві або інших тяжких злочинах і проступках. Якщо Палата представників підтримає пропозицію, наступним кроком має стати затвердження імпічменту в верхній палаті Конгресу — Сенаті. Звинувачення передаються в Сенат Конгресу, де процедура перетворюється в судовий процес, у якому Палата представників фактично виступає стороною обвинувачення, а сенатори виконують роль членів суду присяжних. Щоб імпічмент відбувся, необхідно не менше двох третин голосів сенаторів (не менше 67).

Річард Ніксон. Вотергейтський скандал

30 липня 1974 року цей скандал досягнув свого апогею — Верховний суд США зобов'язав президента Річарда Ніксона надати спеціальному прокуророві Леону Яворському магнітофонні записи розмов у Білому домі, на котрих були зафіксовані докази того, що Ніксон намагався «пригасити» скандал і віддав розпорядження директору ФБР закрити справу. В цей же день юридичний комітет Конгресу США проголосував за третій пункт щодо імпічменту президента (перші два стосувались протидії правосуддю і зловживання владою) — зневага до Конгресу у формі протидії виконанню ним своїх функцій.

Вранці 17 квітня 1972 року Карл Шлоффлер, 27-літній офіцер, що працював під прикриттям, заарештував п'ятьох чоловік, що були причетні до проникнення і незаконного прослуховування у штаб-квартирі Демократичної партії в готелі «Уотергейт» у Вашингтоні. Троє з арештованих були кубинськими емігрантами, один — натуралізованим кубинцем і п'ятий, Джеймс Маккорд, — колишнім агентом ЦРУ. У приміщенні, де був проведений арешт, знайдено підслухувальну апаратуру, відеокамери, плівки з записами і три ручки-пістолети зі сльозоточивим газом.

17 червня 1972 року було заарештовано членів групи «водопровідників» із адміністрації Ніксона, причетних до незаконного підслуховування. Групу співробітників спецслужб так охрестили в пресі за те, що вони встановили підслухувальну апаратуру в передвиборчому штабі демократів, розташованому у Вашингтонському готелі «Вотергейт», що призвело до інформаційних «витоків». У січні 1973 року розпочався суд над шпигунами, що проникли у «Вотергейт». У березні було сформовано сенатську комісію з Вотергейту, і судові слухання стали передавати по телебаченню на всю країну; вважається, що 85% тодішніх громадян США переглянули хоча б одне засідання. Паралельно, з ініціативи демократів почалася низка розглядів діяльності інших чиновників республіканської адміністрації, пов'язаних не лише з прослуховуваннями або схожою діяльністю. Консультанта Білого дому Говарда Ганта суд визнав «технічним» організатором прослуховування й засудив його до 33 місяців ув'язнення.

У серпні Ніксон відмовився надати прокуратурі коментарі щодо системи урядового аудіоконтролю і записані в овальному кабінеті плівки, що документують розмови Ніксона з помічниками (про існування цих записів стало відомо суду зі свідчень деяких чиновників). Президент також наказав генеральному прокуророві Річардсону звільнити прокурора Кокса, що зробив такий запит. Річардсон відмовився підкоритися Ніксону й пішов у відставку разом зі своїм заступником у жовтні; ці відставки стали відомі як «суботня різанина». Це різко негативно позначилося на авторитеті президента. Тим часом ряд розслідувань, що торкнулися адміністрації Ніксона, дійшов і до його віце-президента Спіро Агню, що також подав у відставку в жовтні 1973 (у фінансовій справі, не пов'язаній із Вотергейтом).

6 лютого 1974 Палата представників США ухвалила розпочати процедуру імпичменту Ніксона, але й тут Ніксон упирався у небажанні пред'являти слідству наявні в нього плівки, посилаючись на привілей виконавчої влади. Однак Верховний суд США у липні 1974 одноголосно визнав, що

в президента немає таких привілеїв, і наказав йому негайно видати плівку прокуратурі.

18 червня з'ясувалось, що Маккорд працює в службі безпеки Комітету за переобрання президента Річарда Ніксона, а протягом наступного місяця — що Говард Хант, колишній високопоставлений службовець Білого Дому, і Гордон Лідді, фінансовий радник Комітету, також безпосередньо пов'язані з заарештованою п'ятіркою.

У серпні президент Ніксон заявив, що розслідування інциденту завершено і жоден зі службовців Білого Дому не причетний до інциденту. У вересні Маккорд, Хант, Лідді і чотири кубинці постали перед федеральним судом за вісім документально підтверджених фактів проникнення у штаб-квартиру Демократичної партії.

У вересні і жовтні 1972 року журналісти Карл Бернстайн і Боб Вудворд опублікували у «Вашингтон пост» матеріали про те, що підслуховування і шпигунство проти опозиційної партії були санкціоновані Комітетом за переобрання Ніксона і проводились з відома Білого Дому. Незважаючи на це, у листопаді 1972 року Річард Ніксон був обраний президентом на новий термін.

У березні 1973 року всі семеро звинувачених були визнані судом винними. Під час оголошення вироку суддя зачитав лист Маккорда, в якому він повідомляв, що всі їх дії були санкціоновані Білим Домом, а сама операція проводилась під «прикриттям» з боку найвищих урядових організацій.

Незважаючи на негайне звільнення кількох високопоставлених осіб, 17 травня 1973 року почались сенатські слухання Вотергейтської справи, на котрих з'ясувалось, що проникнення в штаб-квартиру Демократичної партії було проведене з відома колишнього генерального прокурора Джона Мітчела і виявилися факти масового прослуховування Комітетом за переобрання тисяч громадян, а 29 липня спеціальна слідча комісія отримала плівки, на котрих були записані розмови Ніксона із співробітниками, зокрема вказівка президента директору ФБР припинити розслідування Вотергейтської справи.

Роль ЗМІ у виникненні й розвитку скандалу можна вважати визначальною. Американський дослідник Самуель Гантінгтон у доповіді, складеній для створеної в 70-х роках Тристоронньої комісії писав: «У двох найдраматичніших внутрішньополітичних конфліктах преса періоду Ніксонівської адміністрації — конфліктах, викликаних опублікуванням документів Пентагона й Вотергейтом, — засоби масової інформації країни кинули виклик і завдали поразки главі виконавчої влади. Преса, фактично, зіграла провідну роль у тому, що дотепер не вдавалося жодному окремо взятому інституту, угрупованню або комбінації інститутів у американській історії — позбавити свого поста президента, що був вибраний менше двох років тому, домігшись підтримки більшості, що стала одною з найзначніших в американській історії».

«Високоповажному Генрі А. Кісінджеру, Державному секретареві. Шановний Державний секретар! Цим я покидаю посаду президента Сполучених Штатів. З повагою, Річард Ніксон. 9 серпня 1974»

5 серпня, уже після того, як висновок з імпічменту було підготовлено до передачі в Сенат США, за рішенням Верховного суду розголошені були піддані раніше невідомі касети, записані 23 червня 1972, через усього кілька днів після інциденту у Вотергейті. На них Ніксон обговорює з начальником свого апарату Холдменом Вотергейтську історію, називає її димучою рушницею (smoking gun) і далі обговорює, як перешкодити розслідуванню за допомогою ЦРУ й ФБР.

Після цієї публікації навіть для найфанатичніших захисників Ніксона стало безсумнівним те, що президент із самого початку подій намагався перешкодити правосуддю в особистих і партійних інтересах; імпічмент став вирішеною справою. Республіканці-сенатори, що раніше готувалися голосувати в Сенаті за Ніксона, після публікації плівок один за одним заявляли йому, що підтримають обвинувачення за всіма пунктами.

8 серпня 1974, перед загрозою невідворотного імпічменту, Ніксон у своїй офіційній телевізійній промові заявив, що

наступного дня іде у відставку. Після цього президентом став новий віце-президент Джеральд Форд, за 9 місяців до того призначений Конгресом замість Агню. «Наш довгий національний кошмар закінчився», сказав Форд. Він амністував Ніксона «за всі злочини, які той міг вчинити», на що мав право, тому що імпічмент ще не починав розглядатися в Сенаті.

Ряд найближчих соратників Ніксона були, однак, віддані судові. Холдмен, начальник його штабу й співрозмовник президента на скандальній плівці, був 1 січня 1975 року засуджений за змову й перешкоджання правосуддю й відбув півтора року тюремного ув'язнення (Вотергейтський скандал, 2016).

Під тиском фактів і початої проти нього процедури імпічменту 9 серпня 1974 року Річард Ніксон став першим президентом США, котрий подав у відставку. 8 вересня його наступник Джеральд Форд звільнив Ніксона від будь-яких кримінальних переслідувань щодо Уотергейтської справи (Цей день в історії, 2017).

Імпічмент Білла Клінтона

В 1995 році 22 річна Моніка Левінські, випускниця Коледжу Льюїса і Кларка, зробила важливий крок у своїй кар'єрі — дівчину взяли стажеркою до Білого дому, а потім призначили на постійну посаду. Через місяць роботи її попросили занести теку з документами до кабінету президента Білла Клінтона. Так все і почалося — Моніка закохалася в чоловіка, який був старший за неї майже на 30 років.

Овальний кабінет ніколи не проглядався службами безпеки і що в ньому відбувалося не знав ніхто, тому досить тривалий час побачення Клінтона і Левінські залишалися секретом.

Їхні зустрічі були нечастими, але вони поводитися, як закохані: обмінювалися подарунками, називали одне одного пестливо-зменшувальними. У Білому домі багато хто знав про сексуальні захоплення президента і 1996 року, коли Левінські, на їхню думку, почала занадто багато часу проводити з Клінтоном її вирішили перевести на іншу роботу до

Пентагону. Але ці сексуальні стосунки все одно тривали до 1997-го. Моніка була закохана і вірила, що коли президентський термін Клінтона завершиться, він розлучиться з дружиною і одружиться з нею.

Після зустрічі і розмови з Клінтоном Моніка ділилася своїми почуттями і переживаннями з новою подругою — співробітницею міністерства оборони Ліндою Трипп. Лінда була набагато старшою за Моніку і секрет наївної дівчини зберігати не стала, а розповіла все Люсіанні Гольдберг — своїй подрузі і літературній агентці. Люсіанна переконала Лінду записувати всі телефонні розмови з Монікою Левінські.

Так протягом досить довго часу Лінда Трипп записувала всі телефонні одкровення Моніки. Мабуть, під час однієї з таких розмов, сплигло, що під час інтимної близькості сукня Моніки була забруднена. Трипп переконала дівчину цю сукню зберегти і не здавати до хімчистки (Клінтон проти Левінські: історія найгучнішого скандалу в історії 20 століття, 2015).

Коли справа Пола Джонс набирала все більших обертів і Моніку викликали до суду, люди Клінтона провели з дівчиною бесіду, пояснивши, що говорити про інтимні стосунки з президентом там вона не повинна. Тобто збрехати під присягою. У 1994 р. Пола Джонс подав позов, звинувативши Клінтон у сексуальні домагання коли він був губернатором Арканзасу. Клінтон намагався відтягнути судовий розгляд до того часу, поки він не пішов з посади, але у травні 1997 року Верховний суд одногосно відхилив вимогу Клінтона про те, що Конституція імунізує його від цивільних позовів, і незабаром після цього розпочався процес досудового відкриття.

Адвокати Джонса хотіли довести, що Клінтон вчинила поведінку з жінками, які підтримували її заяви. Наприкінці 1997 р. Лінда Трипп почала таємно записувати розмови зі своєю подругою Моніка Левінський, колишній стажер і Міністерство оборони працівник. У цих записах Левінський розголосив, що вона мала сексуальні стосунки з Клінтон. Трипп поділився цією інформацією з адвокатами Джонса, які додали Левінського до їхнього списку свідків у грудні 1997

року Звіт Старра, доповідь федерального уряду США, написана призначеним незалежним радником Кеном Старром щодо його розслідування щодо президента Клінтона, після того, як Левінський з'явився у списку свідків, Клінтон почав вживати заходів для приховування своїх стосунків. Деякі кроки, які він вживав, включали пропозицію Левінському подати неправду посвідчення неправильно скерувати слідство, заохочуючи її використовувати кавер-сюжети, приховуючи подарунки, які він їй дав, та намагаючись допомогти їй знайти вигідну роботу, щоб спробувати вплинути на її свідчення.

17 січня 1998 року під присягою Клінтон заперечував наявність «сексуальних стосунків», або «сексуальних стосунків» з Левінським (Звіт Старра Розповідь Pt. VII., 1997) Його адвокат, Роберт С. Беннет, заявили разом із Клінтоном, що присяжна заява Левінського показала, що між Клінтоном та Левінським не було жодного сексу, форми чи форми. Звіт Старра заявляє, що наступного дня Клінтон «тренував» свого секретаря Бетті Каррі повторити його заперечення, якщо її покличуть давати показання.

Після того, як чутки про скандал дійшли до цієї новини, Клінтон публічно заявила: «Я не мав сексуальних стосунків з цією жінкою, міс Левінські» (<https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/whatclintonsaid.htm>). Але через кілька місяців Клінтон визнав, що його стосунки з Левінським були «неправильними» і «невідповідними» (Заплямована синя сукня, яка майже втратила президентство 2008; <https://web.archive.org/web/20080619023844/https://abcnews.go.com/Blotter/story?id=4482242>).

Пізніше суддя у справі Джонса вирішив справу Левінські неістотно і у квітні 1998 року відмовився від справи на тій підставі, що Джонс не представив жодної шкоди. Після апеляції Джонса в листопаді 1998 року Клінтон погодилася залагодити справу за 850 000 доларів, не допускаючи при цьому жодних протиправних дій (Бейкер, 2011).

Звинувачення виникли в результаті розслідування Кен Старр, ан Незалежний адвокат (Еріксон, 2008). З схвалення

Генеральний прокурор США Джанет Рено, Старр провів широке розслідування передбачуваних зловживань, включаючи Суперечка про Whitewater, звільнення турагентів Білого дому, та передбачуване зловживання файлами ФБР. 12 січня 1998 р. Лінда Трипп, який працював з адвокатами Джонса, повідомив Старру, що Левінський готується до злочинства у справі Джонса, і попросив Тріппа зробити те саме. Вона також сказала, що друг Клінтон Вернон Джордан допомагає Левінському. На основі зв'язку з Йорданією, яка перебувала під пильним розслідуванням в зонді Уайтуотер, Старр отримав від Рено дозвіл на розширення розслідування того, чи порушують закон Левінський та інші.

Багато цитована заява Клінтон велике журі показання показали, що він ставить під сумнів точне вживання слова «є». Оскаржуючи його заяву про те, що «між нами нічого не відбувається» було правдивим, оскільки він не мав постійних стосунків з Левінським на момент допиту, Клінтон сказав: «Це залежить від того, що означає слово». « — Якщо він — якщо 'є' означає, що є і ніколи не був, це не є — це одне. Якщо це означає, що його немає, це було цілком правдивим твердженням» (Імпічмент Білла Клінтона, 2009). Старр отримав додаткові докази неналежної поведінки, вилучивши жорсткий диск комп'ютера та записи електронної пошти Моніки Левінські.

На основі суперечливих свідчень президента, Старр дійшов висновку, що Клінтон вчинила і лжесвідчення. Старр представив свої висновки Конгресу в обширному документі Звіт Старра, який був оприлюднений через Інтернет через кілька днів і включав описи зустрічей між Клінтоном та Левінські Старра критикували демократи за те, що він витратив 70 мільйонів доларів на розслідування (Звіт закінчується главою епохи Клінтона, 2002). Критики Старра також стверджують, що його розслідування було дуже політизованим, оскільки воно регулярно пропускало в пресу невеликі обсяги інформації, що порушувало правову етику, а також тому, що його звіт містив довгі описи, які були принизливими та не

мали відношення до судової справи (Вітік новин спонукає адвоката звернутися за санкціями проти офісу Старра, 2003).

Контрольована республіканцями Палата представників вирішила розпочати двопартійне голосування 258–176 (31 демократ приєднався до республіканців) імпічмент провадження проти Клінтон 8 жовтня 1998 року (Дім схвалює запит імпічменту, 1998). Оскільки Кен Старр вже закінчив велике розслідування, то Комітет судової палати палати не проводила власних розслідувань щодо передбачуваних правопорушень Клінтон і не проводила серйозних слухань, пов'язаних з імпічментом, до проміжних виборів 1998 року. Імпічмент був однією з головних проблем цих виборів.

В Листопаді 1998 р. Вибори до палати демократи підібрали п'ять місць у палаті, але республіканці все ще зберігали контроль над більшістю.

Результати суперечили чому Домашній спікер Ньют Гінгріч передбачав, який до виборів був заспокоєний приватним опитуванням, що скандал Клінтон призведе до виграшу республіканців до тридцяти місць у Палаті. Невдовзі після виборів Гінгріч, який був одним із провідних прихильників імпічменту, оголосив, що подасть у відставку з Конгресу, як тільки зможе знайти когось, хто зайняв би його вакантне місце (Гіббс, Ненсі, 1998); Гінгріч виконав цю обіцянку і офіційно звільнився з Конгресу 3 січня 1999 року (Спеціальні вибори, які замінять Гінріча, 1999).

Імпічмент проводився під час виборів «кульгава качка» сесія вихідних 105-й Конгрес США. На відміну від справи 1974р процес імпічменту проти Річарда Ніксона, слухання комітетів були невдалими, але дебати в підлозі в усьому Палаті були спокійними з обох сторін. Призначення спікера, Представник Боб Лівінгстон, обраний Республіканською партійною конференцією замість Гінгріча на посаді спікера палати, оголосив про закінчення своєї кандидатури на посаду спікера та відставку з Конгресу з підлоги Палати після того, як виявилася його власна подружня невірність (Курц Говард, 1998).

У цій же промові Лівінгстон також закликав Клінтона подати у відставку. Клінтон вирішила залишитися на цій посаді і закликала Лівінгстона переглянути свою відставку (Карл Джонатан, 2007). Багато інших видатних республіканських членів Конгресу (в тому числі Ден Бертон (Карл Джонатан, 2007), Хелен Ченовет (Карл Джонатан, 2007), і Генрі Гайд (Карл Джонатан, 2007), головного керуючого палатою судових процесів Клінтона в Сенаті) в цей час викривали невірності, всі голосували за імпічмент. Видавництво Ларрі Флінт запропонував винагороду за таку інформацію, і багато прихильників Клінтона звинуватили республіканців у лицемірстві (Курц Говард, 1998).

11 грудня 1998 року Комітет судової палати палати погодився направити три статті імпічменту до повного складу Палати для розгляду. Голосування за двома статтями, велике журі лжесвідчення і перешкоджання правосуддю, було 21–17, обидва за партійною лінією. По-третє, за фактом неправдивого свідчення у справі Пола Джонс, комітет проголосував 20–18 за республіканців Ліндсі Грем приєднання до демократів, щоб надати президенту Клінтону «юридичну вигоду сумнівів» (Судова влада затвердила три статті імпічменту, 1998). Наступного дня, 12 грудня, комітет погодився надіслати четверту і останню статтю для зловживання владою до повної палати голосами 21–17 голосів, знову ж таки, за партійною лінією.

Хоча розгляд справи було затримано через бомбардування Іраку, на уривку Н. Res. 611, Клінтон був імпічментований Палатою представників 19 грудня 1998 р. З мотивів неправдивого свідчення великого журі (перша стаття, 228–206) (Міллер Лотарингія, 1998) та перешкоджання правосуддю (третя стаття, 221–212) (Міллер Лотарингія, 1998). Дві інші статті були відхилені, підрахунок неправдивих свідчень у справі Джонса (друга стаття, 205–229) (Міллер Лотарингія, 1998) та зловживання владою (четверта стаття, 148–285) (Міллер Лотарингія, 1998). Таким чином Клінтон стала другим президентом США, якому було імпічмент; перший,

Ендрю Джонсон, було імпічмент у 1868 році (Сільверштейн Джейсон, 2019).

П'ять демократів (Вергілій Гуд, Ральф Холл, Пол Макхейл, Чарльз Стенхольм і Джин Тейлор) проголосував за три з чотирьох статей імпічменту, але лише Тейлор проголосував за зловживання владою. П'ять республіканців (Амо Хаутон, Пітер Кінг, Конні Морелла, Кріс Шейс і Марк Судер) проголосував проти першого звинувачення в брехні. Ще вісім республіканців (Шервуд Белер, Михайлівський замок, Філ Інґліш, Ненсі Джонсон, Джей Кім, Джим Ліч, Джон МакХью і Ральф Регула), але не Судер, проголосував проти звинувачення у перешкоджанні. Двадцять вісім республіканців проголосували проти другого звинувачення в брехні, відправивши його на поразку, а вісімдесят один — проти зловживання владою.

Статті, передані Сенату:

Стаття I, яка звинувачує Клінтон в ілжесвідці, частково стверджує, що

17 серпня 1998 р. Вільям Джефферсон Клінтон поклявся говорити правду, всю правду і ніщо інше, як правду перед великим федеральним журі Сполучених Штатів. На протипагу цій присязі, Вільям Джефферсон Клінтон навмисно давав фальшиві, неправдиві та оманливі свідчення перед великим журі стосовно одного чи кількох з наступних фактів:

характер та деталі його стосунків з підлеглим державним службовцем;

попередні клятвознавчі, неправдиві та оманливі свідчення, які він дав у федеральному позові проти цивільних прав;

попередні неправдиві та оманливі заяви, які він дозволив своєму адвокату зробити перед федеральним суддею під час розгляду цивільних прав; і

його корумповані зусилля впливати на показання свідків та перешкоджати відкриттю доказів у цій акції щодо цивільних прав (Історія Комітету судової влади 1813–2006, 2006; Washington Post, 1998).

Стаття II, звинувачуючи Клінтона у перешкоджанні правосуддю, частково стверджує, що:

Засоби, що використовувались для здійснення цього курсу поведінки або схеми, включали один або декілька з наступних актів:

... корумповано заохочував свідка у порушеній проти нього справі про захист громадянських прав виконати присягу під присягою в тому процесі, який, як він знав, був брехливим, неправдивим та оманливим.

... корумповано заохочував свідка у порушеній проти нього федеральній судовій справі про громадянські права давати неправдиві, неправдиві та оманливі свідчення, якщо і коли їх покличуть дати особисті свідчення в цьому процесі.

... корумповано задіяний, заохочений або підтриманий схемою для приховування доказів, які були викликані до суду в рамках федеральної справи про громадянські права, порушеної проти нього.

... активізував і досягнув успіху в спробі забезпечити допомогу свідку у справі про порушення громадянських прав проти нього з метою корумпованого запобігання правдивим показанням цього свідка в цьому процесі в той час, коли правдиві показання цього свідка були б шкідливими йому.

... під час його виступу у федеральному позові щодо цивільних прав проти нього Уільям Джефферсон Клінтон корумповано дозволив своєму адвокату робити неправдиві та оманливі заяви на адресу федерального судді, що характеризують заяву про присягу, з метою запобігання допиту, який суддя вважає актуальним. Такі неправдиві та оманливі заяви згодом були визнані його адвокатом у повідомленні цього судді.

... пов'язав неправдивий та оманливий виклад подій, що стосуються федерального позову щодо цивільних прав, порушеного проти нього, до потенційного свідка в цьому процесі, з метою корумпованого впливу на показання цього свідка.

... зробив неправдиві та оманливі заяви щодо потенційних свідків під час розгляду справи засідань Федерального суду присяжних з метою корупційного впливу на показання цих свідків. Неправдиві та оманливі заяви, зроблені

Вільямом Джефферсоном Клінтоном, повторювались свідками великого журі, в результаті чого велике журі отримувало неправдиву та оманливу інформацію (Washington Post, 1998, с. 128–129).

Досудовий розгляд

Розгляд справи в Сенаті розпочався 7 січня 1999 р Верховний суддя США Вільям Ренквіст головуєчий. Перший день складався з офіційного представлення звинувачень проти Клінтон та присяги Ренквіста до всіх аргументованих судів.

Тринадцять палат республіканців із складу судового комітету виконували обов'язки «менеджерів», що відповідає прокурорам: Генрі Гайд (голова), Джим Сенсенбреннер, Білл Макколлум, Георгій Гекас, Чарльз Канаді, Стів Байер, Ед Брайант, Стів Шабо, Боб Барр, Аса Хатчінсон, Кріс Кеннон, Джеймс Е. Роган і Ліндсі Грем.

Клінтон захищав Шеріл Міллс. Включено консультантів Клінтона Чарльз Рафф, Девід Е. Кендалл, Дейл Бамперс, Брюс Ліндсі, Ніколь Селігман, Ленні А. Бройер і Грегори Б. Крейг (Захист Хто є хто, 1999).

Постанова про правила та порядок судового розгляду була прийнята одногосно наступного дня; проте сенатори висунули питання про те, чи слід викликати свідків у процесі. Судовий розгляд залишався на перерві, тоді як брифінги подавали палати (11 січня) та Клінтон (13 січня) (S. Res.16, 1998; Відповідь Білого дому на судові виклики, 2000).

Свідчення

Керівники представляли свою справу протягом трьох днів, з 14 по 16 січня, з обговоренням фактів та передумов справи; детальні випадки обох статей імпічменту (включаючи уривки з відеозаписів свідчень Великого журі, зроблених Клінтон у серпні попереднього року); питання тлумачення та застосування законів, що регулюють неправдиве свідчення та перешкоджання правосуддю; і аргумент, що докази та прецеденти виправдовували відсторонення Президента від посади

в силу «умисного, умисного, умисного корупції національної системи правосуддя через неправдиве свідчення та перешкодження правосуддю» (Імпічмент: Білл Клінтон, 2000). Захист відбувся 19–21 січня. Захисник Клінтон стверджував, що свідчення великих присяжних Клінтон мали занадто багато невідповідностей, щоб бути явним фактом неправдивого свідчення, що розслідування та імпічмент були забруднені політичним упередженням партії, що рейтинг схвалення президента понад 70 відсотків свідчив про його здатність керувати не погіршив скандал, і що врешті-решт менеджери подали «необґрунтовану, побічну справу, яка не відповідає конституційним стандартам щодо усунення Президента з посади» (Імпічмент: Білл Клінтон, 2000). 22 та 23 січня були присвячені питанням членів Сенату до керівників Палати та захисника Клінтона. Відповідно до правил, усі запитання (понад 150) мали бути записані та передані Ренквісту для читання допитуваній партії.

25 січня сенатор Роберт Берд виступив за звільнення обох статей імпічменту через відсутність заслуг. Наступного дня представник Брайант запропонував викликати свідків на процес — питання, якого Сенат до цього моменту скрупульозно уникав. В обох випадках Сенат проголосував за обговорення цього питання на закритих засіданнях, а не на публічній телевізійній процедурі. 27 січня Сенат проголосував за обома пропозиціями на відкритих засіданнях; клопотання про звільнення провалилося майже на партійному голосуванні 56–44, тоді як клопотання про відвід свідків пройшло з тим самим відривом. Через день Сенат проголосував проти пропозицій про перехід безпосередньо до голосування за статті імпічменту та про заборону викладених на відеозаписів свідків з публічного звільнення, сенатор Рус Файнгольд знову голосування з республіканцями.

Протягом трьох днів, 1–3 лютого, керівники будинків брали на відеозаписи закритих дверей у Моніки Левінські, подруги Клінтон Вернон Джордан, і помічник Білого дому Сідні Блюменталь (Клайнс Френсіс, 1999) 4 лютого, однак,

Сенат проголосував 70–30 про те, що видержка цих відеокасет буде достатньою як свідчення, а не закликати живих свідків до суду. Відео було продемонстровано в Сенаті 6 лютого, де представлені 30 уривків Левінського, які обговорювали її присягу у справі Пола Джонса, приховування невеликих подарунків, які Клінтон дала їй, та його участь у закупівлі роботи для Левінського.

8 лютого були представлені заключні аргументи, при цьому кожна сторона відвела тригодинний проміжок часу. Від імені Президента радник Білого дому Чарльз Рафф зазвичай:

Перед вами є лише одне, хоч і складне, питання, що стосується фактів, права та конституційної теорії. Чи не загрозувала б це свобода людей утримувати Президента на посаді? Якщо відкинути партійний анімус, якщо ви можете чесно сказати, що це не так, що ці свободи знаходяться в його безпеці, тоді ви повинні проголосувати за виправдання (Клайнс Френсіс, 1999).

Головний прокурор Генрі Хайд заперечив:

Невиконання засудження зробить твердження, що брехня під присягою, хоч і неприємна, і якої слід уникати, не все так серйозно ... Ми звели брехню під присягою до порушення етикету, але лише за умови, що ви президент ... А тепер давайте всі ми зайmemo своє місце в історії на стороні честі, і, о, так, нехай буде зроблено правильно (Клайнс Френсіс, 1999).

Вирок

9 лютого, проголосувавши проти публічного обговорення вироку, Сенат натомість розпочав обговорення у закритому режимі. 12 лютого Сенат вийшов з його закритих обговорень і проголосував за статті імпичменту. А дві третини голосів, 67 голосів, було б необхідно для засудження за будь-яким з звинувачень та усунення Президента з посади. Звинувачення в брехні було розгромлено 45 голосами за засудження та 55 проти, а також перешкодження правосуддю звинувачення було розгромлено з 50 засудженим та 50 проти (Бейкер, Пі-

тер, 1999; Як сенатори проголосували за імпичмент, 1999). Сенатор Арлен Спектр проголосував «не доведено» [b] для обох звинувачень, що було визнано головою судді Ренквістом голосуванням «не винного». Усі 45 демократів у Сенаті проголосували «не винними» за обома звинуваченнями, як і п'ять республіканців; до них приєдналися ще п'ять республіканців, які проголосували «не винними» за звинуваченням у брехні.

Подальші події Неповага до цитування суду

У квітні 1999 року, приблизно через два місяці після виправдання Сенатом, Клінтон був процитований федеральним окружним суддею Сьюзен Веббер Райт для цивільних неповага до суду за його «умисне невиконання» підпорядкування її наказам дати правдиві свідчення у позові про сексуальне домагання Пола Джонса. За це Клінтон отримав штраф у розмірі 90 000 доларів, і справу передали на розгляд Верховний суд Арканзасу щоб перевірити, чи дисциплінарне стягнення буде доречним (Клінтон виявили громадянську неповагу до свідчень Джонса, 1999). Що стосується відхилення Клінтона від 17 січня 1998 р. Там, де він був прийнятий під присягою, Веббер Райт писав:

Простіше кажучи, свідчення президента щодо внесення заяв щодо того, чи був він коли-небудь наодинці з пані (Монікою) Левінським, були навмисно неправдивими, а його заяви щодо того, чи коли-небудь він вступав у сексуальні стосунки з пані Левінським, також були навмисно неправдивими (Клінтон виявили громадянську неповагу до свідчень Джонса, 1999, с. 140).

За день до відходу з посади 20 січня 2001 року Клінтон, що склало угоду про визнання винуватості, погодився на п'ятирічне призупинення дії ліцензії закону в Арканзасі та сплатити штраф у розмірі 25 000 доларів у рамках угоди з незалежним адвокатом Робертом Рей припинити розслідування без подання будь-яких кримінальних звинувачень за неправдиве свідчення або перешкодження правосуддю

(Остання угода містера Клінтона, 2001; Ніл проти Клінтона, 2000). Клінтон була автоматично відсторонена від участі в Верховний суд США адвокатуру в результаті призупинення дії закону. Однак, як це прийнято, йому було дозволено 40 днів, щоб оскаржити автоматичне позбавлення волі. Клінтон подала у відставку з адвокатури Верховного суду протягом 40-денного апеляційного періоду (Розпорядження Верховного суду США, 2002).

Цивільне врегулювання з Полою Джонс

Зрештою, суд відхилив позов про переслідування Поли Джонс до початку судового розгляду на тій підставі, що Джонс не продемонстрував збитків. Однак, поки звільнення було апеляційним, Клінтон уклала позасудове врегулювання, погодившись виплатити Джонсу 850 000 доларів (Джонс проти Клінтона остаточно влаштувався, 1998; Текст врегулювання Клінтона-Джонса 1998).

Політичні наслідки

Противники імпичменту Клінтона, що демонстрували за межами Капітолію в грудні 1998 року. Опитування, проведені протягом 1998 року та на початку 1999 року, показали, що лише близько третини американців підтримали імпичмент або засудження Клінтон. Однак через рік, коли було ясно, що імпичмент не призведе до зрушення президента, половина американців заявила в CNN /США сьогодні/ Опитування Gallup про те, що вони підтримували імпичмент, але 57% схвалили рішення Сенату зберегти його на посаді, і дві третини опитаних заявили, що імпичмент шкідливий для країни (Кітінг Голландія, 1999).

У той час як рейтинг затвердження роботи Клінтон піднявся протягом Скандал Клінтон-Левінський і після імпичменту кількість його опитувань щодо питань чесності, доброчесності та морального характеру зменшилася (Бродер Девід, 1998). В результаті на наступних президентських виборах «моральний характер» та «чесність» сильно важили. Згідно

з Щоденний принстон, після Президентські вибори 2000 р, «опитування після виборів виявили, що внаслідок скандалів епохи Клінтона найголовніша причина, за яку люди голосували Буш було для його морального характеру».

Згідно з аналізом виборів Стенфордський університет:

Більш політичним поясненням є переконання в перед-виборчих колах Гор, що несхвалення особистої поведінки президента Клінтона є серйозною загрозою для перспектив віце-президента. Учасником виборів одним негативним елементом сприйняття громадськістю стану нації було переконання, що країна морально йде по неправильному шляху, незалежно від стану економіки чи світових справ. На думку деяких інсайдерів, все, що було зроблено для встановлення зв'язку між Гор і Клінтон, призвело б до чистої втрати підтримки — вплив особистого негативу Клінтона перевищив би позитивний вплив його роботи на підтримку Гор. Таким чином, четверта гіпотеза свідчить про те, що раніше не вивчена змінна відіграла важливу роль у 2000 році — особисте схвалення президента, який вийшов у відставку (Фьоріна, Абрамс & Папа, 2003).

Стенфордський аналіз, однак, представив різні теорії і головним чином стверджував, що Гор програв, тому що він вирішив дистанціюватися від Клінтон під час кампанії. Його автори дійшли висновку (Фьоріна, Абрамс & Папа, 2003, с. 148):

Ми виявляємо, що часто критикована особистість Гора не була причиною його недостатнього результату. Швидше за все, основною причиною стала його нездатність отримати історично нормальну суму кредиту за результати діяльності адміністрації Клінтона ... [і] неможливість отримати нормальний кредит відображала своерідну кампанію Гор, яка, в свою чергу, відображала страх перед асоціацією з поведінкою Клінтон (Фьоріна, Абрамс & Папа, 2003, с. 149).

Внаслідок скандалів з Клінтон незалежні представники підтримали обіцянку Буша «відновити честь і гідність Білого дому». Згідно з Служба новин виборців, особиста якість,

яка найбільше мала значення для виборців, — це «чесність». Виборці, які обрали «чесність», віддали перевагу Бушу, а не Гору, з перевагою в п'ять до одного. Сорок чотири відсотки американців сказали, що скандали Клінтон важливі для їхнього голосування. З них Буш намотував три з кожних чотирьох (Вайнер, 2004).

Політичні оглядачі стверджують, що відмова Гор від проведення кампанії з ним Клінтон була більшою відповідальністю для Гор, ніж скандали Клінтон (Вайнер, 2004; S / R 25: Поразка Гор, 2003; Вайсберг, 2000; Анатомія виборів президента США у 2000 році, 2000; Поза перерахунками: Тенденції президентських виборів 2000 року, 2000). На виборах до Конгресу США 2000 року демократи також отримали більше місць у Конгресі (Ріплі, 2000). В результаті цього виграшу контроль над Сенатом був розділений на 50–50 між обома сторонами (Шмітт, 2000), і демократи отримують контроль над Сенатом після республіканського сенатора Джим Джеффордс на початку 2001 року відступив від своєї партії та погодився проводити фракції з демократами (The Crist Switch: 10 найкращих політичних перебіжків, 20009).

Ел Гор повідомлялося, що протистояв Клінтон після виборів, і «намагався пояснити, що тримати Клінтон під таємницею [під час передвиборчої кампанії] було раціональною реакцією на опитування, які показували, що колишні виборці все ще були шаленими протягом року Моніки». Як повідомляє AP, «під час зустрічі в Білому домі, яка тривала більше години, Гор використовував незвично тупу мову, щоб сказати Клінтону, що його сексуальний скандал і низький рейтинг особистого схвалення є перешкодою, яку він не може подолати у своїй кампанії ... [із] стрижнем суперечки була брехня Клінтона щодо Гор та нації щодо його роману зі стажером Білого дому Монікою Левінскі». Однак Клінтон не був переконаний аргументом Гор і наполягав на тому, що Гор би виграв вибори, якби прийняв адміністрацію та її хороші економічні показники (Карлсон 2001; Клінтон і Гор вирішили 2001; Гарріс 2001).

З 13 членів палати, які керували судом над Клінтоном у Сенаті, один програв демократу в його заявці на переобрання у 2000 році (Джеймс Е. Роган, до Адам Шифф). Чарльз Канаді вийшов з Конгресу в 2000 році, продовжуючи попередній обмеження терміну заставу перед виборцями та Білл Макколлум невдало балотувався до Сенату США. Аса Хатчінсон після переобрання в 2000 р. покинув Конгрес після призначення головою Управління боротьби з наркотиками Президентом Джордж Буш. У 2014 році Хатчінсон був обраний губернатором Арканзасу. У 2002 році двоє колишніх керівників палат втратили свої місця після перерозподіл розмістив їх в тому ж районі, що і інший чинний президент (Боб Барр програв Джон Ліндер в республіканській первинній і Георгій Гекас програв демократу Тім Холден), тоді як ще двоє балотувались до Сенату США (Ліндсі Грем успішно, Ед Брайант невдало). Інші п'ять залишилися в Будинку близько 2000-х років, а двоє (Джим Сенсенбреннер і Стів Шабо) все ще є членами (хоча Шабо втратив місце Стів Дріхаус на виборах 2008 р. Шабо переміг Дрігауза у матчі-реванші 2010 р.). У 2009 році Сенсенбреннер знову працював менеджером з питань імпичменту судді Семюель Б. Кент Техасу [71] а також у 2010 р. провідним керівником республіканської партії у справі імпичменту судді Томас Портеус Луїзіани (Сенсенбреннер буде виконувати обов'язки керівника дому з питань непристойного імпичменту, 2010).

У січні 2020 року, коли давав свідчення в якості захисника президента США Дональд Трамп під час його процес імпичменту в Сенаті Сам Старр відмовився від деяких тверджень, які він висловив, щоб виправдати імпичмент Клінтона. Журналіст «Шифер» Джеремі Шталь зазначив, що, закликаючи Сенат не усувати президента Трампа, Старр суперечив різним аргументам, які він використовував у 1998 році для виправдання імпичменту Клінтона. Захищаючи Трампа, Старр також стверджував, що він помилявся, вимагаючи імпичменту проти Клінтона за зловживання виконавчими привілеями та зусилля, спрямовані на перешкоджання

Конгресу, а також заявив, що Комітет судової палати Палати прав в 1998 році відхилив одну з дошок за імпічмент, який він мав виступав за. Він також звернувся до статті Hofstra Law Review 1999 року професора права Єльського університету Ахіл Амар, який стверджував, що імпічмент Клінтона довів, як саме імпічмент та відсторонення викликають «серйозні порушення» національних виборів (Шталь, 2020).

1 і 2 імпічмент Дональда Трампа

Розслідування у справі про імпічмент президента США Дональда Трампа ініціювала 24 вересня 2019 року спікер Палати представників Конгресу США Ненсі Пелосі (https://www.washingtonpost.com/powerpost/pelosi-top-democrats-privately-discuss-creation-of-select-committee-for-impeachment/2019/09/24/af6f735a-dedf-11e9-b199-f638bf-2c340f_story.html; <https://www.nytimes.com/2019/09/24/us/politics/democrats-impeachment-trump.html>; <https://www.nbcnews.com/politics/trump-impeachment-inquiry/pelosi-announce-formal-impeachment-inquiry-trump-n1058251>).

Розслідування, що передувало офіційному оголошенню імпічменту, було розпочато у зв'язку з заявою анонімного інформатора, який стверджував, що президент Трамп в липні 2019 року чинив тиск на президента України Володимира Зеленського у власних особистих і політичних інтересах, а саме з метою схилити українську владу до розслідування причетності до корупційних схем Гантера Байдена, сина колишнього віце-президента Джо Байдена (<https://www.nytimes.com/2019/09/20/us/politics/trump-whistle-blower-ukraine.html>), в обмін на фінансову і військову допомогу. Крім того, Трамп звинувачував не Росію, а Україну у втручанні в президентські вибори в США у 2016 році й вимагав від Зеленського відповідного розслідування.

Проте, сам Президент України Володимир Зеленський заявив, що обіцяв розслідування щодо Байдена. Президент нагадав, що він не може вчиняти будь-який вплив на генерального прокурора України. Україна є незалежною кра-

їною, а жодних обіцянок щодо тиску на Генеральну прокуратуру для розслідування у відношенні сина колишнього віце-президента США Джозефа Байдена ніхто не давав, заявив президент України Володимир Зеленський на початку зустрічі з президентом США Дональдом Трампом на полях 74-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН у Нью-Йорку, коментуючи справу, у якій фігурує син Байдена Хантер (https://zn.ua/ukr/POLITICS/zelenskiy-ya-ne-obicyav-rozsliduvannya-z-baydena-324563_.html).

Але, Палата Представників все ж таки розпочала процедуру розслідування.

Резолюції Конгресу. Н. Res (<https://web.archive.org/web/20201112003650/https://www.congress.gov/116/bills/hres13/BILLS-116hres13ih.pdf>). 13, внесена 3 січня 2019 р. конгресменом Бредом Шерманом (Д. Каліфорнія), містила звинувачення у втручанні в розслідування прокурора Мюллера, була передана в Судовий комітет і Підкомітет з Конституції, прав і громадянських свобод 4 лютого 2019 р. Н. Res (<https://web.archive.org/web/20201112003650/https://www.congress.gov/116/bills/hres13/BILLS-116hres13ih.pdf>). 257, внесена 27 березня 2019 р. Рашидою Тлейб (Д-Мічиган), з вимогою імпичменту, передана в Комітет з правил. Н. Res (<https://web.archive.org/web/20200101155857/https://www.congress.gov/116/bills/hres396/BILLS-116hres396ih.pdf>). 396, внесено 22 травня 2019 р. Шейлою Джексон Лі (штат Техас), передана в Комітет з правил. Н. Res (<https://web.archive.org/web/20201112003650/https://www.congress.gov/116/bills/hres13/BILLS-116hres13ih.pdf>). 498 внесена 17 липня 2019 року Алом Гріном. — заблоковано 332-95.

26 вересня на сайті комітету з розвідки Палати представників США був оприлюднений датований 12 серпня рапорт інформатора (https://intelligence.house.gov/uploadedfiles/20190812_-_whistleblower_complaint_unclass.pdf). 25 вересня Білий дім був змушений оприлюднити розшифровку самої телефонної розмови між Трампом і Зеленським, що відбулася 25 липня.

27 вересня Палата представників більшістю голосів (222 — «за», 184 — «проти») відкинула запропоновану республіканською меншістю резолюцію, що пропонувала припинити розслідування з питання про імпічмент Трампа (<https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-whistleblower-house/u-s-house-defeats-republican-measure-disapproving-of-impeachment-inquiry-idUSKBN1WC1UI?il=0>).

Голови комітету у закордонних справах Еліот Енжел (демократ від штату Нью-Йорк), спецкомітету з розвідки Адам Шифф (демократ від штату Каліфорнія) і комітету з нагляду та урядової реформи Елайджа Каммінгс (демократ від штату Меріленд) направили спільний лист держсекретарю Майклу Помпео, вимагаючи надати документи, що стосуються контактів Трампа з Зеленським, у тому числі дані про те, хто, крім Трампа, 25 липня брав участь у розмові із Зеленським. «Ми дуже розчаровані, що президент Трамп поставив нас і всю країну в таке становище. Його дії не залишають нам іншого вибору, окрім як відправити запит», — заявили конгресмени.

Для свідчень у Конгрес були викликані колишній посол США в Києві Марі Йованович, колишній спецпредставник США по Україні Курт Волкер, заступник помічника держсекретаря Джордж Кент та інші.

3 жовтня в рамках розслідування свідчення Конгресу дав колишній спецпредставник США по Україні Курт Волкер. Він заявив, що радив українській владі не намагатися впливати на внутрішню американську політику. Він також стверджував, що ані Трамп, ані хто-небудь інший з американської адміністрації не чинили на нього тиску з метою почати в Україні розслідування стосовно колишнього віце-президента США Джо Байдена і його сина Хантера. Волкер підтвердив, що влітку допоміг домовитися про особисту зустріч Рудольфа Джуліані з Андрієм Єрмаком, помічником Зеленського. Курт Волкер тоді нібито попередив Джуліані, щоби той не дуже довіряв генеральному прокурору України Юрію Луценку, призначеному президентом Порошенком.

У серпні Луценко пішов у відставку, а пізніше розповів, що Джуліані просив його почати розслідування відносно Байденів, але отримував відмову. Волкер назвав «дивним» рішення американської адміністрації заморозити 250 млн. доларів, виділених на військову допомогу Україні. Гроші заморожувалися на час перевірки, яку ініціював Дональд Трамп. Волкер стверджував, що йому не пояснювали, з чим була пов'язана затримка з наданням допомоги. Сам Трамп говорив, що почав перевірку через побоювання з приводу неналежного використання коштів. У вересні США відновили військову допомогу Україні, але Трамп не виключив того, що фінансування знову може бути заблоковане. Під час слухань у Конгресі Курт Волкер заявив, що Трамп вважає Україну корумпованою країною з «жахливими людьми» (<https://www.buzzfeednews.com/article/christopherm51/kurt-volker-testimony-congress-ukraine-trump?ref=bfnsplash>).

8 жовтня Білий дім повідомив спікера Палати представників Ненсі Пелосі, а також голів трьох комітетів Палати представників, що не збирається співпрацювати з ними в рамках процедури імпічменту президента Трампа. Як заявила прес-секретар Білого дому Стефані Грішем, у листі, який адресований провідним демократам в Палаті представників, підкреслюється, що в розслідуванні, яке вони розпочали, «відсутні будь-які законні конституційні підстави, видимість об'єктивності і навіть найелементарніші гарантії належного судового розгляду». Опонентів президента звинуватили в прагненні за допомогою процедури імпічменту «переглянути підсумки виборів 2016 року і вплинути на вибори 2020 року». Адміністрація Трампа заборонила чинним співробітникам Держдепу і Білого дому брати участь у слуханнях Конгресу.

Ненсі Пелосі заявила, що відмова Білого дому співпрацювати з конгресменами під час процедури імпічменту президента США Дональда Трампа — зрада демократії, а дії Трампа «загрожують нашій національній безпеці, порушують нашу Конституцію і підриває чесність наших виборів». За її словами, Білий дім намагається приховати тиск

адміністрації США на інші країни з метою схилити їх до втручання у вибори 2020 року.

Сам Джо Байден, виступаючи на передвиборному мітингу в Нью-Гемпширі, заявив: «Дональд Трамп порушив свою клятву, зрадив націю і вчинив дії, що тягнуть за собою імпичмент... Йому повинен бути оголошений імпичмент».

8 жовтня слухання в Палаті представників за участю посла США в ЄС Гордона Сондленда не відбулися: Сондленд проігнорував спрямовану йому повістку і не з'явився в Конгрес. Другим після Курта Волкера свідком, що висловив готовність дати свідчення, стала колишній посол США в Україні Марі Йованович.

Тим часом старший республіканець комітету у закордонних справах Палати представників Майкл Маккол звинуватив Ненсі Пелосі та інших лідерів демократів в умисному порушенні процедур попередніх імпичментів: «... Адам Шифф і спікер Пелосі навмисно намагаються проігнорувати правила імпичменту, відмовивши республіканцям у праві на двопартійне розслідування, як це було у випадку з Річардом Ніксоном і Біллом Клінтоном... Поспіх з імпичментом переконує в тому, що в цьому процесі не буде неупередженості».

11 жовтня в Конгресі пройшли слухання за участю колишнього посла США в Україні Марі Йованович. Колишній старший директор з питань Росії в Раді національної безпеки США Фіона Гілл в рамках розслідування розповіла про зустріч, де ставилося питання щодо розслідування, яке пов'язане із Джо Байденом і його сином. Зустріч, на якій були присутні сама Гілл, колишній радник президента США з національної безпеки Джон Болтон, деякі інші представники американської адміністрації і посол США при ЄС Гордон Сондленд, відбулася 10 липня. За її словами, саме Сондленд поставив питання про розслідування, його прокоментували інші учасники зустрічі, після чого Фіона Гілл і Джон Болтон вирішили покинути нараду. Як стверджує Фіона Гілл, Гордон Сондленд координував свої дії з питання розслідування з в.о. шефа апарату Білого дому Міком Малвейні, а адвокат президента Руді Джуліані

докладав зусиль для обходу урядових процедур для того, щоб змусити Україну провести розслідування.

22 жовтня тимчасовий повірений у справах США в Україні Білл Тейлор, виступаючи в Конгресі в рамках розслідування, що передує можливому запуску процедури імпічменту президента Дональда Трампа, заявив, що Вашингтон чинив тиск на Київ у питанні надання допомоги. За його словами, Білий дім погрожував відкликати військову допомогу, якщо Україна не оголосить про проведення розслідування щодо Байдена. Сам Тейлор заявив, що нібито неодноразово висловлював свою незгоду такими діями.

15 жовтня Міністерство оборони США відмовилося надавати демократам з Палати представників Конгресу документи, що стосуються заморожування військової допомоги Україні, які були запитані ними у зв'язку з розслідуванням, проведеним у рамках процедури імпічменту щодо президента Дональда Трампа. При цьому в Міноборони США підкреслили, що відомство «готове працювати» з профільними комітетами Палати представників із цього питання.

Прес-служба віце-президента США Майкла Пенса розповсюдила лист про те, що віце-президент не буде співпрацювати з конгресменами-демократами, які проводять розслідування у рамках процедури імпічменту Дональда Трампа. При цьому в прес-службі підкреслили, що готові працювати з конгресменами, якщо ті «побажають повернутися до звичайного порядку правомірних прохань, що стосуються законодавчого нагляду», і будуть звертатися з відповідними проханнями» про надання інформації, якою володіє віце-президент.

Як заявила 15 жовтня на прес-конференції спікер Палати представників Ненсі Пелосі, Палата представників Конгресу США поки не збирається проводити голосування щодо процедури імпічменту щодо президента країни Дональда Трампа, оскільки в законодавстві США такої вимоги немає.

29 жовтня 2019 року на слуханнях у Конгресі виступив підполковник армії США Александр Віндман — співробітник

Ради національної безпеки США, який був відповідальним за Україну і Росію. Віндман повідомив, що він двічі доповідав свої заперечення з приводу тиску, який Трамп чинив на Зеленського щодо розслідування стосовно Дж. Байдена (<https://web.archive.org/web/20191030061224/https://www.bbc.com/news/world-us-canada-50223635>).

19 листопада підполковник Александр Віндман та дипломат Дженніфер Вільямс, помічниця віцепрезидента США Майка Пенса, виступили на відкритих слуханнях в комітеті з розвідки Палати представників Конгресу США (<https://web.archive.org/web/20191120171349/https://www.svoboda.org/a/30281011.html>).

21 листопада 2019 року на відкритих слуханнях у Конгресі виступила Фіона Гілл, спеціальний помічник президента та старший директор з питань Європи та Росії в Раді національної безпеки США. У своєму виступі Гілл спростувала припущення Дональда Трампа, що у 2016 році не Росія, а Україна втручалась у виборчий процес у США (<https://hromadske.ua/posts/rosiyani-davali-zrozumiti-sho-hochut-obminyati-venesuelu-na-ukrayinu-prosho-svidchila-v-kongresi-diplomatka-fiona-gill>; <https://www.vox.com/2019/11/21/20975734/impeachment-hearings-read-fiona-hills-opening-statement>; <https://web.archive.org/web/20200623170618/https://www.bbc.com/russian/features-50510924>).

18 грудня 2019 року Палата представників проголосувала за імпічмент Дональду Трампу за статтею «перевищення повноважень» через прохання до української влади розслідувати діяльність родини Джо Байдена (<https://www.unian.ua/world/10800809-palata-predstavnikiv-ssha-progolosuvala-za-impichment-trampu.html>).

Сенат повністю виправдав Трампа і не підтримав імпічмент. Сенат США, верхня палата Конгресу, в якому домінують республіканці, виправдав президента Дональда Трампа за звинуваченням у зловживанні владою і перешкоджанні Конгресу в перебігу судового процесу щодо його імпічменту.

На Капітолійському пагорбі думки сенаторів розійшлися, але за відсторонення Трампа з посади президента забракло голосів.

Сенатори спочатку голосували, чи винен Трамп у зловживанні владою (за першою статтею звинувачень). Голоси розподілилися так: не винен — 52 голоси; винен — 48. Щодо перешкоджання роботі Конгресу (друга стаття звинувачень) голосування було таким: не винен — 53; винен — 47. Для зняття Трампа з посади необхідна була більшість у дві третини, або 67 зі 100 голосів у Сенаті. Республіканцям належить там 53 місця (<https://www.radiosvoboda.org/a/news-trump-senatgolosuvannia/30419137.html>).

На другому імпичменті Трампа теж не вдалося притягти його до відповідальності. 13 лютого 2021 року Сенат США виправдав Трампа. За обвинувальний вирок Трампу проголосувало 57 сенаторів, серед яких усі демократи та семеро республіканців, 43 республіканці — проти. Втім, для обвинувального вироку була необхідна більшість у 67 голосів. Після голосування чинний лідер республіканської меншості в Сенаті Мітч Макконнелл виступив із заявою, у якій розкритикував дії Трампа 6 січня 2021 року. Однак республіканець наголосив, що на його думку, за Конституцією США, справа Трампа не могла розглядатись у Сенаті, позаяк «Сенат США не має права судити та дискваліфікувати колишнього посадовця, який зараз є приватним громадянином» (<https://ukrainian.voanews.com/amp/senat-vypravdav-trampa/5777280.html>; <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-56005458>).

Як бачимо процедура імпичменту нагадує судовий процес, та проходить усі стадії. Юридичний комітет Конгресу США нагадує досудове розслідування, а Палата Представників та Сенат — є своєрідним судом для притягнення до відповідальності не тільки президентів США, як було зазначено вище, але й суддів та суддів Верховного Суду. Така практика необхідна для двопалатного парламенту в Україні, де наприклад з такого питання засідає у нижній палаті парламенту Голова Верховного Суду, а у верхній Голова Конституційного

Суду України про що треба вносити відповідні зміни до Конституції України та Законів України.

Робота Конгресу будується на партійній основі, і майже всі посади в його штаті є партійними. Основна діяльність сенаторів і конгресменів проходить в комітетах своїх палат. Також існує 5 спільних комітетів: Комісія з безпеки і співробітництва в Європі (Commission on Security and Cooperation in Europe), об'єднаний комітет по бібліотеках (Joint Committee on the Library), об'єднаний комітет у справах друку (Joint Committee on Printing), об'єднаний комітет з питань оподаткування (Joint Committee on Taxation), об'єднаний комітет з економічних питань (Joint Economic Committee) (Members of all Senate Committees, 2020).

Говорячи про вибори в Сенат, можна виділити такі істотні політичні і соціальні моменти. Щоб стати сенатором, необхідно мати досить велику політичну вагу і популярність як в штаті, так і на федеральному рівні. Як правило, сенаторами ставати яскраві політики, що здобули популярність на попередньому місці роботи: губернатори, мери, що здобули популярність і визнання іншими способами: відомі бізнесмени, колишні військові і навіть люди з медійним минулим, останнє є, скоріше, винятком, ніж правилом. Крім того, виборча кампанія досить витратна справа з точки зору фінансів, отже, потрібні великі фінансові можливості.

Основною формою роботи Сенату і сенаторів є розгляд законопроектів, участь в постійних і тимчасових комітетах і комісіях. Обов'язковим аспектом є приватна активна участь в роботі тих структур, членом яких він є. Членство в Сенаті несумісне із роботою на інших державних посадах і посадах штатів. Ключові права і обов'язки сенаторів визначені в Регламенті Сенату. Основні права і обов'язки сенаторів США можна порівняти з такими у членів верхніх палат парламентів інших країн. До їх числа відносяться:

- право законодавчої ініціативи;
- право на петицію або прохання;
- робота в комітетах і комісіях;

- особиста присутність і голосування сенатора на засіданнях;
- наявність імунітету.

Разом з тим, імунітет сенаторів не є абсолютним. Вчинення діянь, що мають ознаки державної зради, інші тяжкі кримінальні діяння, а також за порушення громадського порядку вони підлягають арешту на загальних підставах. Склад індемнітету у сенаторів США досить широкий і включає себе: річне грошове утримання, додаткові суми на утримання персонального штату (помічники, секретарі та ін.) тощо. Цікавою особливістю є той факт, що відповідно до 27 поправки до Конституції США зміна розміру грошового утримання сенаторів, як і членів Палати представників, вступає в силу тільки після наступних виборів в Палату представників (Избранные конституции зарубежных стран, 2014).

Засідання Сенату проводиться відкрито, проте можливе проведення і закритих засідань. Засідання Сенату можуть вважатися правомочними при наявності необхідного в таких випадках кворуму, який становить більшість. Важливою особливістю є те, що при відсутності кворуму Сенат може в примусовому порядку домогтися його досягнення шляхом примусового приводу сенаторів за допомогою приставів Сенату.

Публічність діяльності Сенату забезпечується, в тому числі телемовленням на низці каналів, це дозволяє стежити за діяльністю як палати в цілому (House Committee Hearings and Meetings Video, 2020), так і окремих сенаторів (House Committee Hearings and Meetings Video, 2020).

Комітети Сенату або Палати представників мають два апарати — республіканський і демократичний, таким чином, в них відсутній єдиний штат співробітників, а є, відповідно, посади директора штату більшості і директора штату меншини зі своїми співробітниками у кожного (Артем'єв, 2010). Пост голови найбільш значимого комітету або підкомітету відбивається на ступені впливу партійного керівництва.

Важливою особливістю Конгресу США, без урахування якої неможлива правильна оцінка його законодавчої діяль-

ності, зокрема, і з питань зовнішньої політики, є обмежена роль партійної структури і партійної приналежності в цьому органі. Форми організації обох партій вельми нечіткі і незалежні від національних комітетів партій, а члени Конгресу ніяк не пов'язані фракційною дисципліною.

Фактично роль зборів фракцій зводиться до обрання лідерів і їх заступників, з розподілом посад і місць від даної партії в комітетах. Більшою мірою під час зборів фракцій приділяється увага розгляду внутрішньополітичних і економічних проблем, які також зачіпають інтереси і потреби округу, від якого представлений член Конгресу, таким чином, питання зовнішньої політики відсуваються на другий план. Але це не означає, що Конгрес готовий відмовитися від участі у формуванні зовнішньої політики (Congress's Role in Foreign Policy, 2011).

Автономія партійних організацій на місцевому та штатному рівнях і, як наслідок, фрагментація центрів впливу в їх структурі, називають однією з основних причин слабого впливу партійних апаратів в Конгресі. Переобрання члена Конгресу, його становище як політика забезпечують партійна організація в його виборчому окрузі або штаті і ті місцеві кола, з якими вона пов'язана, а не національна партія (The official website of The White House, 2020).

Виходячи з цього можна припустити, що конгресмен переслідує інтереси тих, від кого залежить його переобрання, а вже потім — позиція партії. Якщо акцентувати увагу виключно на зовнішньополітичних питаннях, то тут не спостерігається поляризації за партійною ознакою.

Одним з яскравих прикладів, які демонструють лояльне ставлення обох партій до питань зовнішньої політики, — затверджений в серпні 2012 р пакет санкцій відносно Ірану (представники Сенату прийняли законопроект анонімно, а Палата представників — 421 голосами «за» при 6 «проти»), який підозрюється в розробці ядерної зброї під прикриттям програми мирного атома (Congress approves new Iran sanctions on oil, shipping sectors, 2012).

Все це, укупі з високим рівнем політичної культури населення США, реальною можливістю впливати на прийняття політичних рішень, широкими можливостями для розвитку політичної системи зумовило ефективне функціонування елементів державного механізму та громадянського суспільства.

Вище викладене підтверджує той факт, що в США існує одна з найефективніших систем парламентського представництва і регіонального представництва, що, в свою чергу, стало базою для стабільного політичного, економічного і соціального розвитку Сполучених Штатів Америки. Однією з головних завдань вітчизняних політиків, правознавців і юристів в області конституційного права є формулювання перспектив вітчизняного парламентаризму, особливо з урахуванням того, що наша парламентська практика зовсім невелика в історичному масштабі. У даних умовах корисним буде вивчення досвіду зарубіжних країн (Ірклієнко, 2020).

2.8. Парламент Канади

Конституція Канади складається з кількох законодавчих актів. Найважливішими з них є Квебекський закон 1774 р., Конституційний закон 1791 р., Закон про об'єднання Канади 1840 р., Закон про Британську Північну Америку 1867 р. та Конституційний закон 1982 р., який став останнім із числа конституційних актів Канади, прийнятих Британським парламентом.

Парламент Канади складається з Палати Громад та Сенату. Сенат рідко відхиляє законопроекти, які були затверджені нижньою палатою. Король (Генерал-губернатор) затверджує законопроекти, ухвалені палатами Парламенту. Прем'єр-міністр та уряд зобов'язані мати підтримку більшості депутатів Палати Громад.

Канадський парламент, створений на основі ідей «батьків» Канадської конфедерації у 1867 році, залишається

яскравим прикладом демократії в дії. На засіданнях парламенту наші представники розглядають найважливіші поточні проблеми, приймають рішення з питань політики та законодавства і вимагають від уряду звіту за його дії. Три складові частини утворюють парламент Канади: королева (глава держави), яка представлена генерал-губернатором; призначений сенат і обрана палата громад.

Генерал-губернатор скликає парламент після кожного загальних виборів, виголошує тронну промову, в якій оголошує цілі уряду, і затверджує усі законопроекти, схвалені сенатом і палатою громад. Сенат, відомий також як верхня або червона палата, нараховує 105 членів. Сенатори призначаються генерал-губернатором за рекомендацією прем'єр-міністра. Як представники регіонів, провінцій чи територій. Сенатори можуть залишатись на своєму посту до тих пір, поки їм виповниться 75 років.

Палата громад нараховує 308 депутатів, які обираються в парламент як представники населення від своїх виборчих округів. Згідно Конституції, парламент кожного скликання може працювати не більше п'яти років, після чого повинні бути проведені загальні вибори. Депутати цієї палати засідають в залі, опорядженому оббивкою зеленого кольору — традиційного кольору британської палати громад.

Склад палати громад визначається на основі пропорційного принципу представництва: Населення кожної провінції обирає таке число членів парламенту, котра в більшій, або в меншій степені пропорційно чисельності цього населення цієї провінції. Всі члени обираються шляхом голосування в одномандатних округах на основі більшості голосів у даному окрузі. Виборче право для участі у федеральних виборах надається громадянам Канади з вісімнадцяти років. Загальне число депутатів палати громад та розподіл місць у провінціях переглядаються кожні десять років за результатами перепису населення. У теперішній час, за результатами цього перепису 1991 року, палата громад складається з 301 депутата — по одному представнику від кожного округу — 103 від

Онтарію, 75 від Квебеку, 34 від Британської Колумбії, 26 від Альберти, по 14 від Саскачевану та Манітоби, 11 від Нової Шотландії, 10 від Нью-Брансуїка, 7 від Ньюфаундленду, 4 від Острову Принца Едуарда, 2 від Північно-Західних територій і 1 від території Юкон (ННІ. Організація Об'єднаних Націй. Міжнародні договори по правам людини, 1998).

Конституція надає парламенту повноваження приймати закони в тих ділянках, які знаходяться в його юрисдикції, а саме: кримінальне право, оборона, міжнародна торгівля та радіо-і телемовлення. Сенатори і депутати парламенту вивчають, обговорюють і часто вносять поправки до законопроектів чи «біллів». Біллі звичайно пропонуються урядом і вносяться на розгляд у палату громад. Члени сенату також можуть проявляти законодавчу ініціативу, але усі законопроекти щодо оподаткування чи державних видатків повинні походити з палати громад.

Законопроекти стають законами тільки після того, коли вони, в ідентичному вигляді, одержують схвалення обох палат парламенту. Закони набувають чинності після одержання «королівського схвалення» в день, передбачений цим законом, або в день, визначений розпорядженням генерал-губернатора.

Усі законопроекти, як правило, проходять кілька подібних стадій розгляду в сенаті і палаті громад. Внесення законопроекту: процес розгляду законопроекту починається з моменту його подання в сенат або палату громад. Перше читання: законопроект «зачитується» перший раз без обговорення і виходить у друкованому вигляді.

Друге читання: обговорюються головні, принципові положення законопроекту, після чого проводиться голосування і законопроект направляється у відповідну парламентську комісію. Розгляд в комісії: комісія заслуховує свідків, проводить постатейне обговорення законопроекту і представляє доповідь, в якій рекомендує прийняти законопроект без поправок чи з поправками, чи взагалі не розглядати цей законопроект. Стадія доповіді: на цій стадії можуть вноситись, обговорюватись і ставитись на голосування додаткові

поправки до законопроекту. Третє читання: остаточні дебати і голосування по законопроекті. Передання в іншу палату: після прийняття в цій палаті законопроект передається в іншу палату, де він проходить такі ж стадії розгляду.

Королівське схвалення: генерал-губернатор чи його заступник дає законопроекту королівське схвалення. Робота парламенту кожного скликання проходить в рамках однієї чи кількох сесій. Сесія може тривати від кількох днів до кількох років. Сесія закінчується, коли на прохання прем'єр-міністра генерал-губернатор оголошує перерву в роботі парламенту. Парламент припиняє свою діяльність тоді, коли на прохання прем'єр-міністра генерал-губернатор розпускає його і призначає загальні вибори.

Згідно Конституції, парламент повинен збиратись для проведення засідання принаймні один раз на рік. Як правило, парламент засідає приблизно 27 тижнів у рік. Засідання починаються у вересні і, як правило, продовжуються до червня з перервами, які дозволяють парламентарям працювати у своїх регіонах чи округах або здійснювати ділові поїздки.

Кожна палата має регулярні засідання для обговорення загальнонаціональних проблем і розгляду законопроектів. Крім цього, комісії сенату і палати громад ґрунтовно вивчають одержані на розгляд законопроекти чи конкретні питання. Хід щоденної роботи визначається порядком денним з того моменту, коли на початку засідання на стіл секретаря палати кладеться жезл — символ законодавчої влади палати, і до того моменту, коли засідання оголошується закритим. Порядок денний кожного регулярного засідання включає розгляд поточних питань. В ході цієї частини засідання зачитуються заяви, вносяться законопроекти, представляються петиції та доповіді комісій, подаються на розгляд документи і вирішуються інші справи.

Більша частина засідань, як правило, присвячена обговоренню урядових законопроектів. Певна кількість часу також відводиться для обговорення законопроектів і пропозицій парламентаріїв, які не входять до складу кабінету міні-

стрів, — сенаторів чи рядових депутатів палати громад. Більшість канадців знають про період запитань в палаті громад. Це той час, коли депутати мають можливість вимагати від прем'єр-міністра і членів кабінету міністрів звіт про політику і діяльність уряду. В сенаті також існує період запитань, коли сенатори ставлять питання лідерові уряду в сенаті.

Кожного разу, коли парламент починає роботу в новому складі після загальних виборів, один із членів кожної палати висувається на посаду спікера.

Спікер сенату призначається за рекомендацією прем'єр-міністра. В палаті громад спікер обирається самими депутатами. Для забезпечення чіткого перебігу засідань члени сенату і палати громад дотримуються певних писаних і неписаних парламентських правил і традицій. Неупереджене тлумачення цих правил є обов'язком спікера, який повинен також підтримувати порядок і захищати права і привілеї парламенту, сенаторів та депутатів палати громад, включно з їх правом на свободу слова. Крісло спікера стоїть на підвищенні в кінці палати. справа від нього знаходяться представники правлячої партії, а зліва — представники опозиції, хоча, якщо уряд має велику більшість, частина його депутатів також сидять в лівій частині парламенту (Парламент Канади — демократія в дії, 2014).

Члени сенату Канади призначаються прем'єр-міністром Канади. Склад сенату — 104 члени: 24 представника від приморських провінцій, 10 від Нової Шотландії, 10 від Нью-Брансвіка, 4 від Острова принца Едуарда, по 24 від Квебеку, Онтаріо та Західних Провінцій, по 6 від Манітоби, Саскачевана, Альберти та Британської Колумбії, 6 від Ньюфаундленда, 1 від території Юкон та 1 від Північно-Західних територій.

Сенатори виконують свої повноваження по досягненню семидесятип'яти років. З юридичної точки зору, сенат може вносити законопроекти, або будь-які поправки до нього, який представлений урядом. Якщо цей проект не відповідає вимогам суспільства чи політичній, або іншій доцільності, він може бути відхилений верхньою палатою парламенту.

Сесії парламенту скликаються не рідше одного разу на рік. Строк повноважень парламенту складає п'ять років та може включати декілька сесій. На початку кожної сесії обирається спікер палати представників і проголошується тронна промова, в якій уряд Канади окреслює головні напрямки проведення своєї політики. Сесія може бути перервана, або закрита після проведення засідання упродовж 8–9 місяців (продовженність засідання складає 1 день). Коли оголошується перерва, законотворча діяльність парламенту по відношенню до законопроектів та тих законопроектів, які не були санкціоновані Королівською Короною втрачають свою силу та законодавча процедура повинна розпочатися заново на наступній сесії.

Для ефективної роботи парламенту використовуються всі наявні засоби. Зокрема практикується оголошення перерви в сесіях роботи парламенту, а не їх закриття.

Член уряду Канади може виступити суб'єктом законодавчої ініціативи в палаті громад, може вносити пропозиції до другого читання по законопроекті, який він представляє і для опублікування. Цей етап проходить автоматично. На другому читанні в кінці обговорення та голосування цей законопроект направляється до відповідного комітету для постаттевого обговорення. На цьому етапі можуть бути запрошені в комітет експерти, які не є депутатами, але можуть висловити свою думку та ті, хто власне зацікавлений у схваленні даного законопроекту. По завершенню опрацювання даного законопроекту та його постатейного читання, комітет звітує перед палатою та представляє його з поправками, змінами і так далі. На цьому етапі будь-який член парламенту має право внести будь-які додаткові правки до цього законопроекту, які підлягають обговоренню та ставляться на голосування. Потім автор вносить пропозицію про проведенню третього читання та прийняття законопроекту в цілому.

При позитивному голосуванні законопроекту, він направляється до сенату, де проходить аналогічну процедуру. Після прийняття даного законопроекту, він направляється

до генерал-губернатора, де отримує схвалення від імені Корони. Але парламент може призначити в законі будь-яку дату згідно якої делегувати уряду повноваження з призначення прокламації даного закону (Парламент Канади — демократія в дії, 2014).

Як бачимо законодавча влада Канади поділяється на палату громад та сенат. Палата громад виконує функцію первинного прийняття законопроекту з усіма необхідними аспектами парламентського та превентивного контролю, а сенат має право затвердити, або відхилити даний законопроект.

2.9. Парламент Королівства Нідерландів

Генеральні штати складаються з Першої палати (Eerste Kamer) та Другої палати (Tweede Kamer) (ст. 51, підп. 1 Конституції). Двопалатна система діє з 1815 року. Під впливом Бельгії засновники Конституції вирішили розділити Генеральні штати на дві окремі палати. Друга палата складалася із виборних депутатів, Перша палата — з членів, призначених королем. Особи, пропонували двопалатну систему, прагнули наслідувати приклад Британського парламенту, створивши окрему Палату для дворянства, яке могло б підтримати короля опозиційно-виборній Палаті (Kortman, 1990).

Однак після часу двохпалатна система почала розвиватися в протилежному напрямку. Формального представництва дворянство в парламенті ніколи не мало. Після 1848 року розвиток парламенту було направлено до представницької демократії із парламентською системою. З цього часу — мені члени Другої палати обиралися прямим голосуванням, у той час як члени Першої палати обиралися непрямим голосуванням членами провінції Генеральних штатів. Отже, обидві палати засновані на демократичній основі.

Якщо двопалатну систему Нідерландів неможливо порівнювати з британської, то її не можна також порівнювати

і з французької чи німецької. Як уже було встановлено, обидві палати Генеральних Штатів представляють все населення Нідерландів. Федеральні або регіональні державні органи не мають представництва у окремій палаті.

У принципі обидві палати здійснюють одні й самі функції. Тому не дивно, що в минулому робилося кілька спроб скасувати Першу палату тієї причини, що вона дублювала функції Другої палати.

Може виникнути питання, які займають окремі палати в Парламенті. Насамперед вони обидві заповнюють закінчені та (що дуже важливо) однаково корисні ролі у парламенті.

Це стає особливо очевидним при закріпленні за ними повноважень у відповідності з конституційним правом. Обидві вони утворюють частину формальної законодавчої влади. Обом палатам надано важливі парламентські права, такі як повноваження на кошти, право розслідування, інтерпеляції та право допиту. Міністерська відповідальність та право конфіденційності в парламентській системі застосовуються до обох палат.

Тим не менш, обидві палати зобов'язані виконувати різні ролі в деяких сферах, і це можна побачити як у конституційному праві, так і до парламентської практики. При підготовці законодавчого акта по ньому завжди спочатку проводяться дебати у Другій палаті.

Тільки Друга палата має право законодавчої ініціативи та внесення поправок. Отже, до законодавчого процесу тільки Перша палата має можливість прийняття або повного відхилення речення, яке було схвалено Другою палатою. Крім того, консультація з урядом щодо призначень, наприклад, у Верховний Суд, служить підтримкою виключно Другій палаті (Конституція Королівства Нідерландов, 2000).

Склад та методи роботи обох палат пов'язані з процесом розвитку, через котрий вони проходили. Друга палата складається головним чином з професійних політиків. Частота засідань (засідань у повному складі та зборів комісій) є високою, і вони йдуть весь робочий тиждень.

Відбуваються часті зустрічі із членами уряду. Перша палата складається з членів, які головним чином займаються позапарламентськими питаннями. Зазвичай вони зустрічаються лише один раз на тиждень, консультації ж із членами уряду проводяться значно рідше.

У порівнянні з більшістю інших західноєвропейських держав парламент Нідерландів має відносно невелику кількість депутатів, У відповідності зі ст. 51 Конституції Друга палата складається із 150 депутатів, а Перша палата — із 75. Розглядаючи вибори членів обох палат (Kamerleden), можна зробити наступні висновки.

Ст. 4 Конституції гарантує кожному громадянину Нідерландів право брати участь у генеральних представницьких органів, до яких відносяться Генеральні штати виставляють на вибори у них свою кандидатуру. Конституція та Виборчий кодекс (Kieswet) накладають на це право ряд обмежень. Громадяни Нідерландів, які досягли вісімнадцятирічного віку та не визнані неправоздатними для голосування (ст. 54 Конституції), мають право голосу за кандидатів у члени Другої палати.

Акт про громадянство Королівства Нідерландів (Rijkswet op het Nederlandschap) визначає, хто є громадянином Нідерландів. У принципі, для здійснення права голосу особа повинна проживати у Нідерландах.

Ст. 55 Конституції вносить ряд винятків, що стосуються надання голосування. Кожен, хто несе відповідальність за правопорушення, що сформульовано Актом парламенту, та був засуджений таким, що остаточно вступив в силу вироком суду до тюремного заключення строком на один рік або більше і в той же час був позбавлений права голосу, не допускається до голосування. обставини, коли має місце позбавлення голосування, встановлюються Актом парламенту.

Щодо автономії та незалежності членів палати також є важливими ст. 67, підп. 3 Конституції: члени не пов'язані мандатом під час голосування. Раніше вже обговорювалося значення принципу вільного мандата у взаєминах членів пар-

ламенту з політичними партіями. Цей принцип не означає, що члени парламенту не можуть керуватися побажаннями та думками своїх власних партій у процесах з прийняття рішень.

На практиці наявність політичної дисципліни в парламентських групах не є чимось незвичайним для парламенту Нідерландів. Саме собою прийняття окремими членами парламенту рішень у відповіддю з думкою їх парламентської фракції, здається, не викликає заперечень. Статути припускають, що члени парламенту працюють разом у парламентських групах.

Очевидно, що всередині такі групи повинні бути давати можливість зеленому світлу пропозиціям в депутатських фракціях або групах. Крім того, цей вид роботи посилює позицію парламенту. Це полегшує формування думок та прийняття рішень у Палаті, а також ставить їм політичний курс країни.

Вільний мандат грає велику роль у тому сенсі, що член парламенту може вільно здійснювати, виявляти свою волю. Якщо він голосує проти правил від своєї партії чи фракції, законність його голосу зберігається. На практиці дисидентське голосування не вважається незвичайним явищем. Якщо, однак, політичні конфлікти всередині фракції стають більш-менш постійними, співпраця може перефарбуватися в інший бік. Історія парламенту Нідерландів має численні приклади розколу парламентських фракцій внаслідок таких конфліктів. Все це має лише внутрішньопартійні наслідки.

Членів парламенту може бути виключено з партії або фракції, але вони не зобов'язуються відмовлятися від місця в парламенті. Автономія та незалежність членів парламенту гарантується передбаченою мірою недоторканності. Її не можна порівнювати з королівською недоторканністю. Тоді як короля не можна вважати відповідальним за інші повноваження уряду, член парламенту, в принципі, це піддається судовому контролю майже так само, як будь-який інший громадянин. Існує дуже мало виключень з цього правила, оскільки до нього має відношення діяльність всередині самого парламенту.

Одне із положень ст. 71 Конституції встановлює, що члени Генеральних штатів не можуть відповідати в суді або бути звинувачені за свої висловлювання в парламенті або у парламентському комітеті, а також за свої міркування, представлені письмово (Конституція Королівства Нідерландов, 2000). Парламентська недоторканність не тільки впливає на кримінальне переслідування та дисциплінарні справи, вона також поширюється на відповідальність відповідно до цивільного права. Вона поширюється тільки на висловлювання, виражені в усній або письмовій формі.

Але недоторканність не розуміється, як дозвіл до нанесення образ або до скоєння інших кримінальних злочинів. Нарешті, кілька слів слід сказати про фінансове становище членів Генеральних штатів. Ст. 63 Конституції передбачає, що фінансове положення членів і колишніх членів Генеральних штатів, а також тих, що залишилися в живих родичів померлих членів має регулюватися актом парламентів. Палати можуть не пропустити законопроект, що має відношення до цього питання, незважаючи на те, що на користь його рішення проголосувала більшість у дві третини голосів. Це впливає з того, що не сам парламент, а законодавча влада (включаючи уряд) є тим, хто встановлює правову норму з цього питання. На практиці, однак, уряд приймає незалежні рішення. Використовуючи формулювання «фінансових положень», Конституція дає дорогу всім видам фінансових коштів, однак вони різні для членів Першої і Другий палат і для різних членів кожної палати.

Сучасні статутні положення припускають, що членство у Другій палаті передбачає повну зайнятість, тоді як члени Першої палати забезпечують собі основну зайнятість десь в іншому місці. Останні отримують гарантію відшкодування фінансових збитків, котра пов'язана з рівнем зарплати за години зайнятості на цивільній службі.

Члени Генеральних штатів володіють, загалом двома головними повноваженнями: Участь у законодавчому процесі та здійснення контрольних функцій при реалізації урядом своїх владних повноважень.

Розглянемо нижче ці два аспекти почергово. Значна частина роботи парламенту відбувається у комісіях. Існують різні види комісій. По перше, деякі комісії засновані статутом. По друге, у Другій палаті, наприклад, є комісія з розгляду мандатів обраних депутатів, національна комісія за видатками, комісія з прохань та процесуальна комісія. Можна також відзначити відмінності між постійними та спеціальними комісіями. Палата чекає на постійну комісію паралельну, аналогічно кожному міністерству.

Інші постійні комісії можуть засновуватися у взаємозв'язку з особливими політичними сферами, охопленим одним або більше міністерств (наприклад, у зв'язку з політикою щодо меншин). Президія може також засновувати спеціальні комісії з попереднім розглядом законодавчих пропозицій.

Палата також уповноважена створювати спеціальні комісії з інших цілей. Спеціальні комісії, на відміну від постійних, що не створюються на період сесії, вони існують, поки не завершиться їх робота. Розширені засідання комісій планувалися з метою зниження навантаження пленарних сесій. Однак практика показала, що така мета не досягла своєї мети і тепер знову застосовується практика пленарних сесій. Такий розвиток подій свідчить про продовження (і не завжди успішних) зусиллях, прийнятих для покращення роботи парламенту Нідерландів (Зверева, 2008).

2.10. Федеральний парламент Королівства Бельгії

Бельгія здавна практикує двопалатну систему. Є дві асамблеї: Палата представників та Сенат. Разом з федеральним урядом вони утворюють «законодавчу владу» (Конституція, ст. 36). Спочатку ціль була переважно технічного характеру. Два послідовних розгляди дозволяли, як здавалося, покращити якість закону.

Як казав професор Бартелемі на початку ХХ століття, «зір один, але я краще бачу обома очима» (Френсіс Даль-пере, 2017). Починаючи з 1970 р. мета стала більш політичною. Передбачалося, що Палата представників представлятиме Палац Нації в цілому (Конституція, ст. 42). Тоді як Сенат представляє на федеральному рівні адміністративно-територіальні утворення у складі федерації; здебільшого він складається з депутатів, що також мають мандат в одному з парламентів спільноти або регіону; він дає можливість адміністративно-територіальним утворенням у складі федерації брати участь у розробці напрямків федеральної політики.

Ця двопалатна система заснована на нерівності. Вона позбавляє Сенат будь-якої участі у голосуванні бюджету. Вона не дозволяє йому здійснювати політичний контроль за урядом та його службами. Навіть з точки зору законодавства поле участі Сенату зведене до мінімуму.

Як зазначає, зокрема, Конституція, існує три види законів: «однопалатні закони» (Сенат про це не має знати (Конституція, ст. 74: «Крім, випадків, встановлених у ст.ст. 77 та 78, федеральна законодавча влада виконується спільно Королем та Палатою представників); «обов'язкові двопалатні закони» (їх небагато, але у цьому випадку потрібна участь обох асамблей на засадах повної рівності (Конституція, ст. 77); «факультативні двопалатні закони» (законопроекти яких більшість депутатів Сенату та не менше однієї третини депутатів кожної лінгвістичної групи може запропонувати і, можливо, внести в них поправки (Конституція, ст. 78) (Конституція Бельгії, 2007).

Певна річ, можуть виникнути труднощі з приводу точного визначення меж цих трьох категорій закону. Обидві палати можуть не дійти згоди щодо способу вирішення проблеми. Як врегулювати конфлікти повноважень? Відповідь дає ст. 82 Конституції. Утворюється — дуже важливий вираз — «парламентська узгоджувальна комісія». Вона формується на принципі рівності: з 11-ти членів Палати представників

та 11-ти сенаторів. Вона виносить рішення, намагаючись зібрати більшість «у обох складових комісії».

Якщо цього неможливо досягти, комісія виносить рішення більшістю у розмірі двох третин своїх членів. Ця кваліфікована більшість може бути отримана лише шляхом діалогу між депутатами та сенаторами. У будь-якому випадку це і є мета.

Пропорційне представництво (*supra*) впливає не тільки на вибори Палати представників. Воно поширюється на всю конституційну систему і, зокрема, на внутрішню організацію палат. Там результати її дії такі самі. Ст. 158 Регламенту Палати представників проголошує, зокрема, наступне.

Призначення (всі призначення, великі і малі), які Палата проводить серед своїх членів, «здійснюються за принципом пропорційного представництва політичних груп». Та ж стаття зазначає, що «пропорційне представництво політичних груп встановлюється виходячи з кількості мандатів, отриманих цими групами після кожних виборів Палати представників». Також Регламент додає у ст. 159, що «коли Палата повинна призначити делегатів міжнародних асамблей», вона призначає їх за принципом пропорційного представництва.

Кожна парламентська комісія — це Палата «у зменшеному форматі». Принцип її утворення — один в один. Головування комісіями призначається за такими ж принципами. В силу обставин головування належить як учасниками більшості, так і учасниками опозиції.

Інакше кажучи, у державі, що користується виборчою системою пропорційного представництва, парламентська робота не може відбуватися без постійних узгоджень між політичними партіями, що належать до різних і навіть опозиційних таборів.

Щотижня збираються Конференція голів (у Палаті представників) і Бюро (у Сенаті) для здійснення цих узгоджень та для визначення, шляхом співпраці з урядом, програми та календарю роботи парламентських інституцій.

Такий метод узгодженої роботи допомагає «зменшити тертя механізмів» парламентської машини. Як принцип узгодження впишеться у роботу парламентських асамблей? Чи існують методи, більш доцільні за інші, сприяння діалогу між політичними учасниками?

Перша відповідь — технічного характеру. Слід врахувати порядок, до якого вдається Конституція, зокрема тоді, коли потрібно перевірити, чи зібрано необхідні більшості в Парламенті. Друга відповідь — процесуального характеру. Існують методи, наприклад, процедура «тривожного дзвоника», метою чи результатом дії яких є заспокоєння настроїв, пом'якшення політичної дискусії, вичікування або, в найкращому випадку, знаходження консенсусних рішень.

У парламентській асамблеї є просте правило роботи. Аби прийняти рішення, ведеться підрахунок учасників. Так, але як рахувати? Як рахувати більшості для здійснення законодавчої роботи? Як перевірити, що більшість набрана, коли потрібно висловити довіру до уряду чи навпаки — критикувати його?

Ці питання можуть здатися простими. Відповіді геть різні у всіх парламентах. Які ж рішення переважають у Бельгії? Для голосування закону необхідно дотримуватися двох конституційних правил. Простіше кажучи, спочатку треба зібрати необхідну кількість парламентарів. Є сто п'ятдесят депутатів. У залі засідань мають сидіти сімдесят шість. Якщо ця цифра менше, то в асамблеї не може бути жодного рішення, жодного голосування. Голосування, яке б могло відбутися за присутності на засіданні менше 76 депутатів, буде недійсним та безцільним. Потім слід перевірити, чи сформувалася більшість з приводу голосування.

Як каже ст. 53 Конституції (Конституція Бельгії, 2007), «будь-яке рішення приймається абсолютною більшістю голосів», а не більшістю мандатів. Немає довіреностей, делегування повноважень, дистанційного голосування. Голосують лише присутні у залі засідань депутати. Чи не занадто важко зібрати ці більшості? Чи не таке явище, як абсентеїзм, веде до

нескінченного перенесення голосувань? Ні. І на це є дві причини. З одного боку, несподіваних голосувань не існує. Депутати домовляються про день голосування (у четвер) та певний час (між 18 та 20 год.). Кожен має вписати у свій політичний щоденник дату та час і зробити все, аби бути присутнім у необхідний момент. З іншого боку, депутати, яких немає на голосуванні, отримують матеріальне покарання: щомісяця з їхнього окладу здійснюються стягнення, пропорційно до їхньої відсутності. В момент голосування, присутні в середньому 140 (зі 150): інші — хворі або у відрядженні за кордоном. Друге правило більшості. У деяких випадках Конституція вимагає зібрання кваліфікованої більшості. Двох третин від кількості голосуючих, аби змінити Конституцію. Двох третин від кількості голосуючих, половину фламандських депутатів та половину франкомовних депутатів — для внесення змін до органічних законів, наприклад, таких, що надають повноваження та засоби спільнотам та регіонам. Дві третини — це занадто, особливо у мозаїчному Парламенті... Однак ми схильні думати, що формула потрібна. Навіть необхідна. Пошук необхідних більшостей (у Бельгії кажуть «кваліфіковані» або «спеціальні більшості») може мати позитивний результат. Він зобов'язує відкрити діалог з політичними силами, що а priori виступають проти того чи іншого шляху вирішення, але участь яких необхідна, якщо хочуть зробити добру справу.

Пошук переважних більшостей також може мати ефект відлякування. Він запобігає раптовим й несподіваним реформами. Він запобігає реформам, які б не отримали необхідного консенсусу, зокрема між Північчю та Півднем країни. Додаткове питання. Яка потрібна більшість, аби скинути уряд? Розрізнена опозиція виступає проти дії уряду. Чи може вона його скинути? Важко чи легко їй це вдасться? Це питання обговорюється у всіх наших державах. З 1993 р. Бельгія впровадила конституційні правила. Тобто правила такзваного раціоналізованого парламентаризму.

Однієї появи утвореної абияк (ragtag) певної більшості, що складається з партій, яки виступають проти уряду, не-

достатньо для того, аби спричинити кризу. Потрібно також, щоби у Парламенті намітилася фактична цілісна більшість, здатна прийти на зміну та довіряти життєздатному уряду. Недовіра має бути «конструктивною», як каже сталий вираз. Інакше кажучи, партії, що хочуть керувати, повинні завчасно домовитися та пересвідчитися, що вони мають необхідний фундамент цінностей та планів. І у цьому випадку формула також може відлякувати. Це не означає, що вона не потрібна. З 1993 р. не було жодної подібної політичної кризи — Процедури «тривожного дзвоника».

Конституція Бельгії також може докласти зусиль та нейтралізувати певні політичні конфлікти. Для цього можна застосувати певні процедури. Найбільш показовий приклад — це приклад процедури «тривожного дзвоника».

Який приклад, гіпотетично, навести? В середині федерального Парламенту виникає значний конфлікт. Депутати-франкофони і депутати-фламандці стикаються лобом в лоб з приводу обговорення проекту чи законопроекту. І ті й інші вважають себе глибоко ураженими у питанні захисту їхніх переконань та інтересів. І вони, як то кажуть, б'ють на сполох. Це є способом повідомити іншого, що досягнуто критичного рівня, що час розпочати обґрунтовану та врівноважену дискусію, що потрібно терміново знайти узгоджені рішення.

І саме тут починається подвійна узгодженість Перша — парламентська. Є сто п'ятдесят депутатів. 63 — франкофони, 87 — фламандці. Необхідно, аби три чверті франкофонних або фламандських парламентарів (48 з 63 або 66 з 87) вирішили, що текст обговорюваного закону глибоко зачіпає інтереси їхньої спільноти. На практиці для того, щоби зібрати кількість у три чверті, потрібно, аби парламентарі більшості та опозиції зустрілися та висловили незгоду щодо осуджуваного тексту.

Не можна не зазначити, що ці прийоми, розроблені у міжвоєнний період, по-справжньому не працювали і не стали у Європі перешкодою для виникнення авторитарних, якщо не диктаторських режимів. Немов би вимоги, застосовані до парламентського устрою, мали свої обмеження

і навіть могли спричинити наслідки, протилежні очікуваному закону глибоко зачіпає інтереси їхньої спільноти. На практиці для того, щоби зібрати кількість у три чверті, потрібно, аби парламентарі більшості та опозиції зустрілися та висловили незгоду щодо осуджуваного тексту.

Друга узгодженість — урядова. Резолюція призупиняє розпочату процедуру та передає конфліктне питання на розгляд ради міністрів, утвореної на паритетних засадах, для знаходження виходу зі складної ситуації, що виникла. Через місяць рада міністрів постає перед асамблеєю і пропонує їй рішення, яке вона могла виробити. Задум достатньо простий. Часу потрібно дати час. Собі потрібно дати час на роздуми. Потрібно дозволити домовленості. Потрібно сприяти зміні позицій. Через кілька днів чи тижнів сприйняття цілей конфлікту може виявитися іншим. Крім того, внутрішня та міжнародна ситуація теж може змінитися. Можливо, конфлікт втратить свій сенс або усунеться сам по собі.

Якщо через місяць уряд не знаходить рішення і не врегульовує суперечку, він підписує собі смертний вирок. Йому не залишається нічого іншого, як піти у відставку. «Тривожний дзвоник» використовувався двічі: у 1985 р. франкофони виступили проти проекту закону, спрямованого на об'єднання вищої фламандської школи з Університетським центром Лімбурга; рада міністрів відкликала свій законопроект; 29 квітня 2010 р. депутати-франкофони виступили проти внесення до порядку денного Палати двох законопроектів, спрямованих на поділ виборчого округу Брюссель-Халь-Вілворд (ВНВ). Слід знати, що діючий уряд пішов у відставку 26-го, а розпуск палат відбувся 7 травня. Таким чином, розпочату процедуру не було завершено. Вона допомогла ще більше поглибити існуючу політичну кризу.

Він говорив: Я намагаюсь пояснити, через погляд зі сторони, інституції моєї країни їхню організацію та роботу, як у теорії, так і на практиці. Я показую їхні переваги. Але я знаю і їхні недоліки. Я їх не приховую. Я не кажу, що Бельгія — це інституційний рай на землі. Я просто кажу, що,

зокрема, впродовж півстоліття, бельгійці випробували певну кількість методів, що у політичному житті не принесли поганих результатів. Однак я не продавець, у якого б під рукою була модель «під ключ». Для тих, хто чекає повідомлення перевірити, чи підходить вона їм (Конституція Бельгії, 2007).

2.11. Парламент Чехії

Історія Чеської Республіки бере свій початок в XI столітті і має дуже давню історію становлення і початок розвитку представницьких установ. Чеські землі входили до різних земель у різні історичні епохи.

Вони входили до складу Австро-Угорської імперії, потім Чехословаччини, де вони пережили соціалістичне правління і «Оксамитову Революцію». Надзвичайною подією формування двопалатного парламенту Чехії є період Першої Республіки (1918–1938 рр.), який послужив прикладом формування парламенту. Чеська Республіка виникла на політичній карті світу у 1993 році, після розпаду Чехословацької федерації. Як зазначає Р. Голечек слідом за падінням комуністичного режиму одним із головним напрямків конституційно-правової реформи стало надання реального характеру повноважень парламенту на протипагу соціалістичній практиці, коли вищі представницькі органи виконували лише декоративні функції, прикриваючи всевладдя апарату комуністичної партії (Радім Голечек, 2018).

Відповідно до ст. 15 Конституції Чеської Республіки законодавча влада належить парламенту. Парламент складається з двох палат — палати депутатів та сенату. Палата депутатів налічує 200 осіб, сенат 81 особу. Строк повноважень палати депутатів — чотири роки. Строк повноважень сенату — шість років. Кожні два роки сенат оновлюється на третину депутатів.

Вибори до Палати депутатів здійснюються таємним голосуванням на основі загального, рівного та прямого виборчого

права відповідно до принципів пропорційного представництва. Вибори до Сенату здійснюються таємним голосуванням на основі загального, рівного та прямого виборчого права відповідно до принципів мажоритарної системи. Право обирати має кожен громадянин Чеської Республіки, який досяг 18 років.

До Палати депутатів може бути обраний кожен громадянин Чеської Республіки, який має право обирати та досяг 21 року. У Сенат може бути обраний кожен громадянин Чеської Республіки, який має право обирати і досяг 40 років. Мандат депутата чи сенатора набуває чинності внаслідок обрання. Інші умови здійснення виборчого права, організації виборів та межі судової перевірки встановлюються законом. Ніхто не може бути одночасно членом обох палат Парламенту.

У разі розпуску Палати депутатів Сенату надається право приймати акти, які мають чинність закону з питань, що потребують законодавчого регулювання, які не терплять зволікання. Сенат не має права приймати законодавчі акти з конституційних питань, з питань державного бюджету, виконання державного бюджету, виборчого права та міжнародних договорів, передбачених статтею 10. Проекти законодавчих актів можуть бути внесені до Сенату лише Урядом.

Для ухвалення закону про вибори та закону про принципи діяльності палат та їх відносин між собою та з іншими органами, а також закону про регламент Сенату необхідне їх схвалення Палатою депутатів та Сенатом.

Зазначені законодавчі акти Сенату підписують голова Сенату, Президент Чеської Республіки та голова Уряду; вони оприлюднюються у порядку, встановленому для оприлюднення законів. Зазначені законодавчі акти Сенату підлягають затвердженню першому засіданні Палати депутатів. Якщо Палата депутатів не затвердить акту Сенату, то з цього моменту він втрачає силу.

Палати перебувають на сесії постійно. Президент Чеської Республіки скликає сесію Палати депутатів, щоб вона почалася не пізніше ніж на тридцятий день після виборів; якщо Президент у вказаний термін не скликає сесію, Палата

депутатів збирається на тридцятий день після виборів. Сесія палати може бути перервана її ухвалою. Загальна тривалість перерви сесії не повинна перевищувати 120 днів на рік. Під час перерви сесії голова Палати депутатів або Сенату може скликати палату раніше за встановлений термін. Таке рішення він приймає завжди на вимогу Президента Чеської Республіки, Уряду або не менше однієї п'ятої членів палати.

Відповідно до ст. 23 Конституції Чеської Республіки з функцією депутата чи сенатора несумісне здійснення функції Президента Республіки, судді та інших функцій, визначених законом. У той день, коли депутат або сенатор приступив до виконання обов'язків Президента Республіки, судді або виконання інших функцій, не сумісних з функцією депутата чи сенатора, мандат депутата чи сенатора припиняється.

Депутат або сенатор може відмовитись від свого мандата, зробивши особисту заяву на засіданні палати, членом якої він є. За наявності серйозних обставин може це зробити також у порядку, встановленому законом. Депутати та сенатори здійснюють свій мандат особисто відповідно до своєї присяги та не пов'язані жодними вказівками. Депутат або сенатор не можуть бути притягнуті до відповідальності за голосування в Палаті депутатів або в Сенаті або в їхніх органах.

Депутата або сенатора не може бути притягнуто до кримінальної відповідальності за виступи в Палаті депутатів або в Сенаті або в їх органах. Депутат чи сенатор несе дисциплінарну відповідальність лише перед палатою, членом якої є. За скоєні провини депутат чи сенатор несе дисциплінарну відповідальність лише перед палатою, членом якої є, якщо інше встановлено законом.

Депутата або сенатора не може бути притягнуто до кримінальної відповідальності без згоди палати, членом якої він є. Якщо палата не погодиться, кримінальне переслідування виключається назавжди.

Депутата або сенатора може бути затримано, тільки якщо його зазнали при скоєнні злочину або безпосередньо після його скоєння. Відповідний орган зобов'язаний негайно

повідомити затримання голові палати, членом якої є затриманий; якщо протягом 24-ї години з моменту затримання голова палати не дасть згоду на передачу затриманого суду, який орган здійснив затримання, зобов'язаний звільнити затриманого. На найближчому засіданні палата ухвалює остаточне рішення про допустимість кримінального переслідування.

Відповідно до ст. 34 Конституції Чехії Палата депутатів може бути розпущена Президентом Чеської Республіки у разі, якщо: а) Палата депутатів не висловила довіри новопризначеному Уряду, голову якого Президент Чеської Республіки призначив на пропозицію голови Палати депутатів; б) Палата депутатів протягом трьох місяців не ухвалила постанову щодо урядового законопроекту, з обговоренням якої Уряд пов'язує питання про довіру; с) сесія Палати депутатів була перервана на триваліший термін, ніж допускається; д) Палата депутатів протягом більше трьох місяців була нездатна приймати рішення, хоча її сесія і не переривалася і в цей час вона повторно скликала на засідання. Палата депутатів не може бути розпущена протягом останніх трьох місяців строку її повноважень.

Засідання палат відкриті. Закриті засідання можуть проводитись лише за умов, встановлених законом. Спільне засідання палат скликає голова Палати депутатів. Дискусії на спільному засіданні палат проводяться за регламентом Палати депутатів. Член Уряду має право брати участь у засіданнях обох палат, їх комітетів та комісій. У будь-який час на його вимогу члену Уряду надається слово для виступу.

Ухвалою Палати депутатів член Уряду зобов'язаний особисто бути присутнім на її засіданні. Це правило діє і щодо засідань комітету, комісії чи слідчої комісії. На засіданнях цих органів член Уряду може бути представлений своїм заступником або іншим членом Уряду, якщо у постанові не міститься вимога його особистої участі.

Палати мають право приймати рішення, якщо присутні не менше третини їх членів. Для прийняття рішення палати потрібна згода більше половини присутніх депутатів або

сенаторів, якщо інше не встановлено Конституцією. Для ухвалення рішення про оголошення стану війни та про згоду на перебування іноземних військ на території Чеської Республіки потрібна згода більше половини від загальної кількості депутатів і більше половини senatorів. Для прийняття конституційного закону та рішення про схвалення міжнародного договору, передбаченого статтею 10, необхідна згода трьох п'ятих депутатів та трьох п'ятих присутніх senatorів.

Для ухвалення закону про вибори та закону про принципи діяльності палат та їх відносин між собою та з іншими органами, а також закону про регламент Сенату необхідне їх схвалення Палатою депутатів та Сенатом. Проекти законів вносяться до Палати депутатів. Проекти законів можуть бути внесені депутатом, групою депутатів, Сенатом, Урядом або представництвом територіальної самоврядної одиниці вищого рівня. Проект закону про державний бюджет та проект закону про виконання державного бюджету вноситься Урядом. Зазначені законопроекти обговорюються на відкритому засіданні та постанова щодо них приймається лише Палатою депутатів. Парламент може ухвалити рішення про оголошення стану війни у разі нападу на Чеську Республіку, а також за необхідності виконання зобов'язань, що впливають із міжнародних договорів про спільну оборону від агресії. Використання збройних сил за межами території Чеської Республіки допускається лише за згодою обох палат. Уряд має право висловлювати свою думку щодо всіх проектів законів.

Якщо Уряд не висловив свою думку щодо проекту закону протягом тридцяти днів після його надходження на розгляд до Уряду, проект закону вважається схваленим Урядом. Уряд має право вимагати, щоб Палата депутатів завершила обговорення урядового законопроекту протягом трьох місяців з дня його надходження, якщо він пов'язує з обговоренням законопроекту питання довіри Уряду. Проект закону, схвалений Палатою депутатів, негайно передається до Сенату. Сенат розглядає проект закону та виносить за ним ухвалу в строк до тридцяти днів з моменту його надходження.

Сенат своєю ухвалою може затвердити або відхилити проект закону, або повернути його до Палати депутатів з поправками, або відмовитися розглядати цей законопроект. Якщо Сенат не висловить свою думку щодо законопроекту у строк, передбачений частиною 1, проект закону вважається прийнятим. У разі відхилення Сенатом проекту закону у Палаті депутатів проводиться повторне голосування. Проект закону вважається ухваленим, якщо за нього проголосувало більше половини від загальної кількості депутатів. Якщо Сенат поверне Палаті депутатів проект закону із поправками, то голосування проводиться за законопроектом у редакції, затвердженій Сенатом. Проект закону ухвалюється постановою Палати депутатів. Якщо Палата депутатів не ухвалить проект закону в редакції, затвердженій Сенатом, то проводиться нове голосування щодо законопроекту в редакції, в якій він був направлений до Сенату. Проект закону вважається ухваленим, якщо за нього проголосувало більше половини від загальної кількості депутатів. Під час обговорення у Палаті депутатів відхиленого або поверненого проекту закону внесення до нього поправок не допускається.

Якщо Сенат своєю ухвалою відмовиться розглядати законопроект, проект закону вважається прийнятим. Міжнародні договори, які потребують згоди Парламенту, затверджуються Парламентом у порядку, встановленому для ухвалення проектів законів. Згоди Парламенту вимагають договори про права людини та основні свободи, політичні договори, економічні договори загального характеру, а також договори, для виконання яких необхідне ухвалення закону. Президент Республіки має право повернути ухвалений закон, за винятком конституційного закону, зі своїм обґрунтуванням протягом п'ятнадцяти днів з моменту його надходження. За повернутим Законом Палата депутатів проводить нове голосування. Внесення виправлень не допускається. Якщо за повернутий закон повторно проголосували більше половини від загальної кількості депутатів, закон оприлюднюється. Інакше закон вважається неприйнятим.

Прийняті закони підписує голова Палати депутатів, Президент Республіки та голова Уряду.

Для набрання чинності законом має бути оприлюднено. Порядок оприлюднення встановлюється законом. Це правило поширюється і міжнародні договори, схвалені Парламентом. Кожен депутат має право внести інтерпеляцію Уряду або члену Уряду з питань, що належать до їхньої компетенції. Відповідні члени Уряду зобов'язані відповісти на інтерпеляцію протягом тридцяти днів з моменту її внесення.

Для ухвалення закону про вибори та закону про принципи діяльності палат та їх відносин між собою та з іншими органами, а також закону про регламент Сенату необхідне їх схвалення Палатою депутатів та Сенатом (Конституція Чехии (Чешской республіки, 2010).

Парламентські вибори в Чеській Республіці з усім засвоєнням можна віднести до найважливіших подій політичного життя країни. Їх значимість визначається тією обставиною, що за результатами виборів формується уряд, який визначає напрямок подальшого внутрішньополітичного розвитку та зовнішню політику.

Чергові парламентські вибори до нижньої палати парламенту (Палату депутатів) у Чехії відбулися 8–9 жовтня 2021 р. Явка становила 65,43%, що стало третім найвищим результатом за історію виборів; вище була лише явка на виборах у 1996 році та 1998 рр.

У виборах до Палати депутатів чотири роки тому (2017 р.) брав участь майже 61% виборців, які мають право голосу. Це було більше, ніж у 2013 році, але ненабагато. Найменшим був інтерес до парламентських виборів у 2002 р., коли на виборчі дільниці прийшли 58% виборців. Навпаки, найвища явка була на перших парламентських виборах після створення Чеської Республіки в 1996 р., коли понад 76% виборців прийшли обирати депутатів. У виборах брали участь 22 політичні суб'єкти — 20 політичних партій (рухів) та дві коаліції. Необхідний відсотковий бар'єр — п'ятивідсотковий для окремих партій, восьмивідсотковий бар'єр для двопартій-

них коаліцій, одинадцятивідсотковий для коаліцій із трьох і більше партій — подолали чотири політичних суб'єкта:

- коаліція «Разом» (чеш. SPOLU) у складі Громадянської демократичної партії (ГДП, ліберально-консервативна та помірковано євроскептична партія, одна з найвпливовіших політичних сил Чехії), партії «Християнський демократичний союз — Чехословацька народна партія» (ХДС-ЧНП, партія християнсько-демократичного спрямування) та партії ТОП 09 («Традиції, Відповідальність, Процвітання», позиціонує себе як демократична правоцентристська, проєвропейська та ліберально-консервативна);
- рух ANO 2011, який не має певної ідеології і часто характеризується як популістське та центристське;
- коаліція «Пірати та Старости» (чеш. Piráti a Starostoví), у яку увійшли Чеська піратська партія (ліберальна партія, яка виступає за сприяння прямої демократії і за захист основних цивільних права і свободи у вік Інтернету) та партія «Старости і незалежні» (центристська партія, що приділяє основу увагу комунальній та регіональній політиці);
- рух «Свобода та пряма демократія» (СПД, чеська праворадикальний політичний суб'єкт).

Вперше за історію незалежної Чеської Республіки на виборах до нижньої палати парламенту традиційні ліві партії — Чеська соціал-демократична партія (ЧСДП) та Комуністична партія Чехії та Моравії (КПЧМ) — не зуміли подолати п'ятивідсотковий бар'єр і провести своїх представників у парламент.

Результати виборів, на наш погляд, не є свідком «нищівної поразки» руху ANO 2011. більше підстав для аналізу своїх «здобутків» у чеських «піратів», комуністів та соціал-демократів. Проте вже 11 листопада 2021 р. уряд, очолюваний лідером руху ANO 2011 Андрієм Бабішем, подало у відставку. Коментуючи цей крок, О. Бабіш зазначив: «Я публічно обіцяв, що ми встаномимо рекорд за швидкістю

відставки. І це сталося. В той же час я надіслав листа президенту республіки, в якому інформував його про те, що ми вирішили піти у відставку. Канцелярія президента республіки отримала цей лист о 8.30 ранку. Тепер я очікую, що президент довірить нам діяльність у відставці».

А. Бабіш запевнив, що уряд у відставці продовжить виконувати всі свої обов'язки та завдання до призначення нового уряду. У коаліційній угоді наголошується, що основою оборони Чеської Республіки є членство в НАТО. Свої зобов'язання щодо витрат на оборону в 2% ВВП Чехія планує виконати у 2025 р. (нині вони становлять 1,6%). Партії урядової коаліції вважають, що в інтересах Чеської Республіки підтримувати діяльність НАТО, спрямовану на те, щоб на додаток до зміцнення свого військового потенціалу сприяти зміцненню політичної згуртованості колективного Заходу проти зовнішніх загроз (особливо зі сторони Росії).

Необхідно, щоб Північно-атлантичний альянс зміцнив обороноздатність своїх східних рубежів, та чеська сторона готова адекватно збільшити свою військову участь у цьому процесі. Урядова коаліція має намір розробити нову концепцію безпеки Чеської Республіки з урахуванням положень Глобальної стратегії ЄС із зовнішньої політики та політиці безпеки, у тому числі з урахуванням необхідності швидкої та масштабного захисту від дезінформації (Щербакова, 2021).

Як бачимо Конституція Чеської Республіки 1992 року поставила у центр системи органів державної влади поставила палату депутатів з повністю підлеглим їй урядом. А у ролі гаранта законності та стабільності і спадкоємності надала перевагу президенту, сенату та конституційному суду (Щербакова, 2021).

Найбільш спірними положеннями конституції є норми про сенат республіки — верхню палату парламенту. Деякі політичні партії, зокрема соціал-демократи і тодішні комуністи, вважали її зайвою у невеликій унітарній державі. Правляча коаліція не поспішала зі створенням сенату, адже відповідно до перехідних і прикінцевих положень конституції ця палата

не могла бути розпущена, що надавало правлінню правих необхідну стабільність. Коли сенат був створений, більшість політичних сил оцінила його значимість як додаткову форму для їх представництва і розвитку коаліційних відносин, особливо з урахуванням тієї невеличкої різниці між кількістю місць у великих партій, яка складалася після кожних виборів у нижню палату парламенту (Osłon, 1996).

Основні положення сучасної Конституції Чеської Республіки заклали основи для функціонування сучасного демократичного ладу, з ефективною системою стримувань та противаг, котра запобігає одноосібній владі в руках лідера-автократа. Структура чеського двопалатного парламенту в основних рисах відповідає структурі та принципам організації представницьких органів у сучасних розвинених демократій. Чеська політична еліта обрала двохпалатну структуру парламенту. Це було зумовлено історичними політичними традиціями чеського соціуму. Попри складний механізм функціонування, чеський бікамералізм є важливим чинником створення конституційного балансу та стабілізації парламентаризму в Чеській Республіці.

2.12. Парламент Словенії

До 1918 р. найбільша частина словенських етнічних земель входила до складу Австро-Угорської імперії, її етнічні землі були розділені між Австрією (4 провінції: Крайна, Каринтія, Штирія і Австрійське Примор'я), Королівством Угорщиною (округи Ваш і Зала); окрема провінція Венеціанська Словенія (Фріулія) увійшла до Королівства Ломбардія-Венеція, створене в рамках Австрійської імперії в 1815 р., а у 1867 р., після війни, відійшла до Королівства Італія спільно з Ломбардією-Венецією.

Словенські землі історично перебували під франкським, а потім австрійським пануванням з IX ст., і за останню ти-

сячу років в адміністративному відношенні їх ділили на феодальні марки, графства і єпископства кілька разів.

Останній поділ словенців на 5 провінцій (1815 р.) відображав скоріше їх географічний і традиційний феодальний стан, який, в свою чергу, впливав на стан етнічне: умовно чисто словенською залишалася тільки Крайна, у всіх інших провінціях та округах словенці становили приблизно третину населення і, в основному, сільського, завдяки німецьким, італійським або угорським міграціям часів пізнього середньовіччя в словенські міста.

За офіційною лінією трактування і викладання історії, прийнятою в Австро-Угорській імперії, словенці, які підпали під гніт франкського королівства ще в IX ст., були недержавним, неісторичним народом, який ніколи не мав своєї власної держави і не повинен був ніколи його мати, тому словенцям слід було беззаперечно підкорятися всім рішенням і реформам, що приймалися в державі.

Перший словенський політичний протест проти існуючого державно-адміністративного устрою виникнув під час революції 1848 р., коли у Відні, Градці і Люблянні словенська міська інтелігенція створила перші громадські об'єднання, програми яких мали політичне забарвлення. Найбільш чітко розроблену політичну програму висунуло Віденське товариство «Словенія». Так звана Програма Об'єднаної Словенії включала в себе 3 головних вимоги щодо державного устрою Австрійської імперії — «1. Політично роздроблений народ словенців в Крайні, Штирії, Примор'ї і Каринтії як єдиний народ об'єднати в єдину державу, щоб він мав свої власні провінційні збори;

2. Щоб словенська мова у нас мала повністю ті ж права, які має німецька мова в німецьких землях;

3. Щоб Словенія була невід'ємною частиною Австрійської, а не Німецької імперії».

Програма була ліберальною, парламентарною за методом рішення, але досить сміливою за змістом, яка вміщала насувні національні вимоги охорони словенської мови та

возз'єднання словенських земель, багаторазово розділених і перебувавших під владою різних держав протягом тисячоліття. У програмі містилася також третя вимога, відбиваюча страх словенців перед ідеєю майбутнього об'єднання німецьких князівств, у тому числі і Австрії, в єдину Німецьку імперію, про що вже в 1848 р. говорили політики; це загрожувало повним «утопленням» слов'янських народів Австрійської імперії у «морі германства». Далі ідеї парламентської автономії словенці не пішли. Ця програма стала основою для розвитку ідеї державного будівництва в словенській політиці аж до 1945 р.

У другій половині ХІХ ст. внутрішньополітична ситуація в Австро-Угорщині та в її словенських землях зазнала суттєвих змін, і напередодні Першої світової війни в Словенії вже існував значний політикум, розділений на три основні табори — консервативний, ліберальний і соціалістичний, які оформилися партійно з середини 1890-х рр. Політикум був розділений не тільки програмно, але і географічно, що залежало від відповідної соціально-економічної бази, що існувала в кожній словенської провінції.

Консервативний табір складала клерикали, Всесловенська народна партія (далі — ВНП) (створена у 1895 р.), що мала свої організації по всій Словенії, з основною базою в Крайні; регіонами, де позиції ВНП були слабкі, стало Примор'є з м. Трієст і Істрія, де переважали соціалісти; в прилеглій Горіції сильнішими були ліберали. З 1902 р. партію очолював І. Шуштершич. З 1910 р. до них примикав Югослов'янський професійний союз, утворений робітниками-християнськими соціалістами під керівництвом Я. Е. Крека. Національно-прогресивна партія (далі — НПП) (створена у 1894 р.), на чолі з І. Тавчаром і І. Хрібаром і національна ліберальна партія Штирії на чолі з В. Куковцем становили ліберальний табір. Орієнтуючись на захист національної культури, вони базувалися на підтримці словенців у містах зі змішаним населенням, в основному в Каринтії і Штирії, намагаючись призупинити етнічну асиміляцію і борючись

з так званим «немшкударством» — германофільством. До них в 1912 р. приєдналися національні радикали, здебільшого студенти — віденське товариство «Словенія», на чолі з Г. Жерьявом і В. Равніхаром, та оформили в НПП «младоліберальне» крило. Також з 1907 р. діяла «Національна робоча організація Примор'я, Крайни, Каринтії і Штирії» ліберального спрямування.

Соціалістичний табір становила Югослов'янська Соціал-Демократична партія (далі — ЮСДП), створена в 1896 р., очолював її до своєї еміграції в 1914 р. Е. Крістан. Партія об'єднувала словенських робітників, а також хорватських та сербських робочих Істрії і Далмації, і тісно співпрацювала з італійськими та австрійськими еседеками. Центрами робітничого руху, очолюваного соціалістами, були міста Любляна, Трієст (там йшло співробітництво з італійськими соціал-демократами) і Марібор (тут в основному переважали австрійські соціал-демократи), крім того, соціал-демократичний вплив був сильним в Каринтії та Істрії, де капіталістичні підприємства розвивалися значно швидше.

Питання державного устрою словенських земель, виражений в програмі Об'єднаної Словенії, був каменем спотикання у відносинах політичних сторін. Усередині кожного табору з цього приводу теж теж існували розбіжності між окремими групами або політиками. Важливим чинником розвитку словенської державної думки стала лінія хорватської політики. Наприкінці 1880-х рр. в Далмації з Хорватської партії права виділилися «младоправаші», ліберальне крило, яке відійшло від твердого клерикалізму і перейшло на «новий курс», визнаючи державний кордон між австрійською і угорською частинами імперії і підтримуючи ідею тріалізма-австрославізму. Найбільш відомими серед них були політик Ф. Супіло і адвокат А. Трумбич, автори нової партійної стратегії: об'єднати Боснію і Герцеговину, як хорватську територію, з Далмацією та Хорватією на основі хорватського національного та державного права і відкрити двері воєводинським сербам у справі створення південнослов'янської єдності. У цьому

зв'язку вони більше співпрацювали з італійськими іредентистів, випускаючи з уваги словенців, і це стало основною проблемою для словенських державних устремлінь.

Лінія хорватської політики сформувала «структуру свідомості найважливішої словенської політичної сили» — ВНП (з 1920 р. Словенська народна партія, СНП). Її три важливих лідера Крек, прелат Калан і Брейць, поїхали на партійний з'їзд Хорватської партії права і там видали наступну заяву:

«Ми, словенці, визнаємо політичну програму партії Права, хорватське державне право, ми хочемо бути частиною хорватської держави. У цьому словенці побачили можливість врятувати себе від германізаторського тиску через хорватську формулу, або за рахунок підвищеного державно-правового статусу вирішити словенське питання».

Результат призвів до концепції тріалізму, що означало третю державну одиницю у складі Габсбурзької імперії, у яку прийшли би словенці, одиницю з принаймні таким високим статусом держави, яку мала Хорватія, і це було б розповсюджено також на словенців. Тобто словенці за допомогою югославської одиниці в Габсбурзькій імперії якимось чином звільнилися б від загрози повної германізації. Словенські політики більш за все боялися германізації, і, напевно, для майбутньої історіографії важливо з'ясувати, чи був цей тиск об'єктивно великий, як це панувало тоді в політичній свідомості та було інструментовано у політичній боротьбі.

Католицький лібералізм розповсюдився також у словенських прикордонних регіонах, де словенство перебувало під загрозою. У Горічії його представляли Андрей Жнідарчич, у Істрії Франьо Равнік. Ці регіони були включені у рух за Об'єднану Словенію. Андрей Жнідарчич — єдиний священик у Горічії, який підписав прокламацію про організацію Шемпашкого табору у 1868 р. В Істрії Франьо Равнік був організатором таборського руху. На відміну від цього, наприклад у венеціанській Словенії, де про католицький лібералізм ми не можемо говорити, відзначаються Іван Трінк, характерний представник венеціансько-словенського духовенства та Пе-

тер Подрека. Не менш важливим фактором були династичні трансформації. У цей час політичні кола всієї Австро-Угорщини жили в очікуванні скорого переходу імператорського жезла в руки ерцгерцога Франца Фердинанда, австрійського «сірого кардинала», за загальними припущеннями прихильника реформ, офіційно оголошеного спадкоємцем в 1896 р. Це все більш напружене з кожним роком очікування, а також балканські кризи 1908 і 1912–1913 рр. (анексія Боснії в порушення Берлінського договору 1878 р. і Балканські війни) загострювали політичні дебати про майбутні реформи і трансформації державного устрою всієї імперії.

Також на розвиток югослов'янської політичної думки в цілому вплинув державний переворот в Сербії 1903 р. і прихід до влади Петра I Карагеоргієвича, в якому балканські народи бачили визволителя, «обоженуваного Лицаря своєї батьківщини і надію й опору всіх югослов'ян». Трансформація Сербії в конституційну монархію з новим напрямком зовнішньої політики прискорила думки і дії національної радикальної молоді, які суперечили традиційному австрославізму. Югослов'янський молодіжний конгрес у Белграді та участь у коронаційних урочистостях в 1904 р., а також інші молодіжні акції 300 дали поштовх думки про рішення словенського національного питання через дії проти Габсбурзької монархії, при спіранні на Сербію.

Тому на початку ХХ в. в поглядах словенських політиків на майбутній державний устрій Словенії ідея автономії, висловлена ще в програмі Об'єднаної Словенії, набула вигляду загальної ідеї державного триєдності, яка в ході дебатів набувала різних форм. Її головними провідниками у словенському суспільстві стали клерикали і соціал-демократи. Ще в 1898 р. клерикали вступили в контакти з Хорватської партією права (правашами), та її лідером Міле Старчевічем.

Проте, коли була утворена хорватсько-сербська коаліція, клерикали обмежили спілкування. Причинами цього, як вважає Я. Плетерський, були: ліберальна орієнтація коаліції, тенденція до угоди з італійцями з адриатичного питання, що

означало деяку спрямованість проти словенців, і антимонархічний пакт з угорською опозицією, що суперечило основам політичного клерикалізму. Проте, напередодні балканської кризи 1911–1913 рр., тріалістична концепція, а також національно-демократичні принципи та політико-економічні погляди С. Радіча остаточно залучили І. Шуштершича до тіснішої співпраці з хорватами, і в жовтні 1912 р. На загальних зборах в Любляні було проголошено хорватсько-словенську національну єдність і об'єднання обох партій.

З іншого боку, при обговоренні складу майбутньої Югославії не можна було обійти положення сербів Воєводини, що входила до складу Королівства Угорщина. У цьому члени партії розходилися, що потім, вже під час війни, спричинило за собою серйозні наслідки для керівництва партії. Демократична частина ВНП — християнські соціалісти, разом з Я. Є. Креком, позитивно ставилися до включення сербів і дивилися на православ'я тільки як на питання політичне.

Словенці в своїх державних устремліннях мали б піти на консолідацію не лише з хорватами і православними сербами, але і з мусульманами, які б збереглися в Боснії і Герцеговині як національна меншина. Але консервативна частина на чолі з І. Шуштершичем негативно дивилася на внекатоличні об'єднання, простягаючи своє ставлення не тільки на імперських сербів, а й на Сербію. Навесні 1914 р., напередодні війни, розбіжності з програмних питань державного устрою і союзу з сербами 309 призвели до вимушеної відставки І. Шуштершича як президента парламентського клубу і виборів на його місце А. Корощця, одностумця Я. Є. Крека. Важливість цього успіху потім наочно продемонструвало створення Югослов'янського клубу в рейхсраті в 1917 р. Всередині соціал-демократії, яка оформилася в ЮСДП у 1896 р., також йшли дискусії з приводу подальшого державного устрою Словенії.

Єдиною була позиція про можливість національного розвитку тільки в умовах соціалізму і про право націй на самовизначення. У сфері здійснення цього права соціал-демократи мали досить зручну точку зору: вимагаючи права на

самовизначення, вони не вимагали державного відділення та повної незалежності, що давало можливість при політичній необхідності міняти акцентуацію.

Питання мови і в цілому національної культури ставилися теж, але при цьому соціал-демократи поділяли поняття національної ідеї та державної ідеї, не рахуючи національне питання політичним: національна мова і культура, як вони вважали, могли вільно розвиватися в майбутній соціалістичної федерації, для їхнього захисту не було потрібно створення незалежної держави. Про словенський соціал-демократичний югославізм в історіографії існують різні точки зору. Ф. Цвіттер вважає, що національно-державний принцип для словенців втілювався саме в югославізмі, і що Югослов'янський конгрес, що пройшов у Люблянці у грудні 1870 р., оголосив про волю всіх габсбурзьких югослов'ян діяти політично як єдине ціле, і саме тоді серед словенців з'явився перший голос, який заговорив про Сербію як про «П'ємонт югослов'ян». Ф. Долінар, в свою чергу, вважає, що ця заява Цвіттера не має серйозних підстав в історичних подіях, Й. Шавлі вважає, що ця заява здебільшого стосується тільки учасників цього з'їзду. Однак можна стверджувати, що саме з цього моменту вся балканська соціал-демократія Австро-Угорщини перейшла на загальні позиції югославістського державного устрою в союзі з сербами; всі були згодні з тим, що основою майбутньої єдиної держави повинен бути інтернаціоналізм і соціалізм, а головною і єдиною умовою її виникнення має бути соціалістична революція (Мальшина, 2009).

Відповідно до статті 80 Конституції Республіки Словенія, державні збори складаються з 90 депутатів від громадян Словенії. Депутати обираються з урахуванням загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні. До Державних зборів завжди обирається по одному депутату від італійської та угорської національних спільнот. Виборча система регулюється законом, який приймається Державними зборами більшістю щонайменше дві третини голосів від загальної кількості депутатів.

Державні збори обираються терміном чотири роки. Якщо строк повноважень Державних зборів закінчується під час війни або в період дії надзвичайного стану, то він продовжується і закінчується через шість місяців після закінчення військових дій або скасування надзвичайного стану, або раніше, якщо Державні збори ухвалять таке рішення.

Вибори Державних зборів призначає Президент. Новий склад Державних зборів обирається не раніше ніж за два місяці і не пізніше ніж за 15 днів до закінчення чотирирічного строку, який обчислюється з першого засідання Державних зборів попереднього скликання. У разі розпуску Державних зборів Державні збори нового скликання обираються пізніше як за два місяці після розпуску Державних зборів попереднього скликання. Строк повноважень Державних зборів попереднього скликання спливає в момент відкриття першого засідання Державних зборів нового скликання, яке скликає Президент Республіки не пізніше як через 20 днів після виборів.

Депутати є представниками всього народу та не пов'язані жодними вказівками. Закон встановлює, хто не може бути обраний депутатом, а також несумісність функції депутата з іншими функціями та видами діяльності. Державні збори підтверджують мандати депутатів. Рішення Державних зборів може бути оскаржене в установленому законом порядку до Конституційного Суду. Депутат Державних зборів не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності за висловлену думку або голосування на засіданнях Державних зборів або його робочих органів. Депутат не може бути заарештований, якщо він посилається на імунітет, і проти нього не може бути порушена кримінальна справа без згоди Державних зборів, за винятком випадків, коли його зазнали при скоєнні злочину, за яке передбачено покарання у вигляді тюремного ув'язнення на строк понад п'ять років. Державні збори можуть визнати дію імунітету також щодо депутата, який на нього не посилався або був захоплений під час скоєння злочину, передбаченого попереднім абзацом. Голова

Державних зборів обирається більшістю голосів від загальної кількості депутатів. Стаття 85 (сесії Державних зборів).

Державні збори проводять чергові та позачергові сесії. Чергові та позачергові сесії скликає Голова Державних зборів; Голова зобов'язаний скликати позачергову сесію на вимогу щонайменше однієї четвертої депутатів Державних зборів чи Президента Республіки.

Державні збори мають право приймати рішення, якщо на засіданні присутні більшість депутатів. Державні збори приймають закони та інші рішення, а також ратифікують міжнародні угоди більшістю голосів присутніх та голосуючих депутатів*(1), якщо інше не встановлено Конституцією чи законом. Права та обов'язки громадян, а також інших осіб Державні збори можуть визначати лише законом.

Правом законодавчої ініціативи має уряд та кожен депутат. Законопроект також може бути внесений групою виборців чисельністю не менше ніж 5000. Стаття 89 (законодавчий процес) Державні збори ухвалюють закони у порядку, що передбачає кілька читань, якщо інше не встановлено регламентом. Стаття 90 (законодавчий референдум) Державні збори можуть оголосити референдум з питань, що належать до сфери законодавчого регулювання. Державні збори пов'язані результатами референдуму.

Державні збори можуть оголосити референдум, передбачений попереднім абзацом, з власної ініціативи, а також зобов'язані оголосити його на вимогу не менше третини депутатів Державної ради або 40 000 виборців. Правом брати участь у референдумі мають усі громадяни, які мають виборче право. Пропозиція, винесена на референдум, вважається прийнятою, якщо за неї проголосувала більшість виборців, які взяли участь у референдумі. Проведення референдуму регулюється законом, який приймається Державними зборами більшістю не менш як дві третини голосів від числа присутніх депутатів. Стаття 91 (проголошення закону) Закони проголошує Президент Республіки пізніше як за вісім днів після прийняття. Державна рада може протягом семи днів

з дня ухвалення закону та до його проголошення вимагати повторного обговорення закону у Державних зборах. При повторному розгляді закон має бути прийнятий більшістю голосів від загальної кількості депутатів, за винятком випадків, коли відповідно до Конституції для прийняття закону, що обговорюється, потрібна більша кількість голосів. Повторне рішення Державних зборів остаточне. Стаття 92 (військовий та надзвичайний стан) Надзвичайний стан запроваджується, коли існуванню держави загрожує серйозна та загальна небезпека. Рішення про оголошення військового чи надзвичайного стану та про вжиття необхідних у зв'язку з цим заходів вживає Державних зборів за пропозицією Уряду. Рішення про застосування сил оборони ухвалює Державні збори. Якщо Державні збори не можуть провести засідання, рішення, передбачені абзацами першим та другим, приймає Президент Республіки. Рішення мають бути подані на затвердження Державним зборам, як тільки воно збереться на засідання. Стаття 93 (парламентське розслідування)

Державні збори можуть призначати розслідування з питань громадського значення. Державні збори зобов'язані призначити розслідування на вимогу однієї третини депутатів Державних зборів або на вимогу Державної ради. З цією метою формується комісія, яка для здійснення розслідування наділяється такими ж повноваженнями, що й органи правосуддя. Стаття 94 (регламент Державних зборів) Державні збори працюють за регламентом, який приймається більшістю не менш як дві третини голосів від числа присутніх депутатів. Стаття 95 (винагорода депутатів) Депутати Державних зборів одержують заробітну плату або винагороду, що встановлюються законом.

Державна рада є органом представництва носіїв соціальних, економічних, професійних та місцевих інтересів. Державна рада складається із 40 членів. До Державної ради входять: чотири представники роботодавців; чотири представники найманих працівників; чотири представники селян, ремісників та осіб вільних професій; шість представників

працівників невиробничої сфери; двадцять два представники місцевих інтересів. Організація Державної ради регулюється законом.

Державна рада має право: вносити законопроекти на розгляд Державних зборів; давати висновки з усіх питань, що входять до компетенції Державних зборів; вимагати повторного розгляду закону Державними зборами перед його проголошенням; вимагати призначення референдуму з питань публічного значення відповідно до другого абзацу статті 90; вимагати проведення розслідування з питань публічного значення відповідно до статті 93. На вимогу Державних зборів Державна рада зобов'язана висловити свою думку щодо конкретного питання. Вибори до Державної ради регулюються законом, який приймається Державними зборами більшістю не менше ніж дві третини голосів від загальної кількості депутатів. Члени Державної ради обираються на п'ять років. Державна рада має право приймати рішення, якщо на засіданні присутня більшість її членів. Державна рада ухвалює рішення більшістю голосів від числа присутніх членів. Рішення про вимогу призначення референдуму Державна рада ухвалює більшістю голосів від загальної кількості її членів.

Член Державної ради не може одночасно бути депутатом Державних зборів. Члени Державної ради мають імунітет нарівні з депутатами Державних зборів. Рішення про імунітет ухвалює Державна рада. Регламент Державної ради приймається більшістю голосів від загальної кількості її членів (Конституція Республіки Словенія, 2011).

2.13. Парламент Румунії

Історія парламентаризму Румунії має свою багатовікову конституційну традицію, яка розвивалася із середини XIX століття і тривала до середини XX століття з приходом до влади комуністичного режиму.

Радикальна реструктуралізація політичної системи Румунії, що почалася після грудня 1989 р., орієнтована на конституційні принципи західної демократії. Однак на цьому шляху суспільство стикається з багатьма труднощами. Як зазначають і румунські аналітики, традиції політичної культури в країні дуже слабкі. Румунія пізно сформувалася як держава і пізно вступила на шлях капіталістичної модернізації. Навіть у міжвоєнний період, який багато істориків сьогодні бачать у романтичному світлі, ще не було закладено міцних засад демократії. Ситуація посилилася і тим, що в соціалістичний період румунське суспільство зазнало найбільш жорстких, авторитарних способів правління.

Після повалення режиму Чаушеску вся повнота влади перейшла до Фронту національного порятунку, який утворився на хвилі протестних виступів і не був легітимним органом. До того ж, як писав політолог Пасті, це був «Фронт» без фронту. Він не мав жодних організацій на місцях, а представляв лише групу осіб, котрі захопили владу під гаслами демократизації суспільства. У цей момент у країні не було жодних демократичних інститутів. Лідер цього Фронту Іон Ілієску, колишній партійний функціонер, який останніми роками перебував в опалі через критику режиму, став харизматичною фігурою, що висловила загальнонаціональну потребу вивести країну з економічного убогості та культурного застою, покінчити з поліцейськими методами управління державою.

Однак у перші післяреволюційні роки спроби запозичення зразків західних демократій наштовхувалися на особливо важко переборні перешкоди. Реальності політичного життя були іншими, ніж Заході, тому система працювала важко. Політичні перетворення сприяли економічним реформам, та його двигуном неминуче ставала мала правляча еліта. Як і в інших країнах Східної Європи, керівник цієї еліти через нерозвиненість політичної системи був змушений звертатися до більш менш прихованих форм авторитаризму. Проте суспільство неухильно просувалося шляхом політичних ре-

форм, хоча партії перебували ще в зародковому стані і являли собою скоріше групи протистояння нової адміністрації, які також претендують на владу.

Внаслідок тиску опозиційних лідерів на Ілієску ще до перших парламентських виборів, що проходили у травні 1990 р., була утворена Тимчасова рада національної єдності (ЗСНЄ) — орган, покликаний зіграти роль своєрідного парламенту, де партії могли б знайти порозуміння з приводу способу управління державою. Включивши до свого складу представників усіх основних партій, ВСНЄ грав роль амортизатора тиску на владу з боку опозиції. За допомогою ВСНЄ опозиція, яка для міжнародного співтовариства, як вважав В. Пасті, мала більший авторитет, ніж ФНП, по суті надавала легітимності владі (Pasti, 1995, с. 128).

Створення ВСНЄ, за оцінкою того ж Пасті, виявилось величезною перемогою Ілієску, бо було виразом його доктрини «національної єдності», що випливала з концепції «оригінальної демократії», яка мала на увазі спосіб управління суспільством за допомогою адміністративної технократії, потужної та централізованої. «Зрозуміло, що ця концепція не була сформульована таким чином, і, можливо, навіть Ілієску повністю не усвідомлює цього». Проте незабаром відбулися перші президентські та парламентські вибори на основі загального та вільного голосування. Впевнено перемігши на них, Ілієску став легітимно обраним керівником держави (Pasti, 1995, с. 128).

У 1992 р. проходили другі президентські та парламентські вибори, вже на основі представництва партій, що цілком сформувалися до цього часу.

Згідно з Конституцією 1991 р. Румунія — національна, унітарна, правова, демократична та соціальна держава, адміністративно розділена на комуни, міста та повіти. З закону окремі міста може бути проголошені муніципіями (муніципалітетами). За формою правління вона є змішаною (парламентсько-президентською) республікою з демократичним політичним режимом.

Законодавчу владу здійснює парламент у складі Палати депутатів та Сенату, обраного загальними виборами на 4 роки. Палата Депутатів та Сенат приймають закони (конституційні закони, органічні закони та звичайні), рішення та резолюції. Конституційними законами здійснюється перегляд Конституції. Органічним законом регулюються: виборча система; організація та діяльність політичних партій; організація та проведення референдуму; організація Уряду та Верховної Ради Оборони Країни; режим військового чи надзвичайного стану; правопорушення, покарання та режим їх виконання; оголошення амністії чи колективного помилування; організація та діяльність Вищої Ради магістратури, судових інстанцій, прокуратури та Рахункового Суду; статус громадських посадових осіб; адміністративна суперечка; загальний правовий режим власності та наслідування; загальний режим трудових відносин, професійних спілок та соціального захисту; загальна організація освіти; загальний режим культів; організація місцевої адміністрації, території та загальний режим місцевої автономії; порядок встановлення виключної економічної зони; інші відносини, регулювання яких Конституцією передбачається прийняття органічних законів. Органічні закони та рішення щодо регламентів Палат приймаються більшістю голосів членів кожної Палати. Звичайні закони та рішення ухвалюються більшістю голосів присутніх членів кожної Палати.

Ухвалений закон передається Президенту для промульгації, який може лише один. Для обрання до парламенту партії мають подолати 5% поріг, а політичні об'єднання — 10%. Структура та робота парламенту визначаються не лише конституцією, а й іншими нормативними актами — Регламентом палати депутатів, Регламентом сенату та Регламентом загальних засідань палати депутатів та сенату вимагати перегляду закону Парламентом.

Парламент видає як конституційні закони, і «органічні». Перші спрямовані на зміну конституції, а другі визначають законодавчу базу виборчої системи, діяльності політичних

партій, організації уряду, Вищої ради оборони, Верховної ради магістратури, судових інстанцій, прокуратури, Рахункової палати, місцевої адміністрації, загального режиму трудових угод та ін., що регулюють інші соціальні відносини, крім парламенту, здійснює уряд, якому делегуються деякі законотворчі функції. Парламент приймає державний бюджет, оголошує військовий стан, загальну чи часткову мобілізацію (Довженко, 1997).

Робота парламенту здійснюється у формі чергових та надзвичайних сесій. Чергові сесії проводяться 2 рази на рік. Скликаються вони головами палат. Надзвичайні сесії скликаються з ініціативи президента, постійних бюро будь-якої палати або 1/3 сенаторів або депутатів. Найважливішу роль у роботі парламенту відіграють парламентські групи, постійні бюро та комісії, які утворюються окремо у сенаті та палаті депутатів. Кожна палата обирає своє постійне бюро. Постійне бюро палати депутатів складається з голови, чотирьох заступників та чотирьох помічників. Аналогічну структуру має і постійне бюро сенату, лише там — два помічники. Голова постійного бюро є головою палати. Він обирається таємним голосуванням відповідної палати весь термін мандата палати, інші члени постійного бюро обираються на початку кожної парламентської сесії (Sistemul parlamentar, 2016).

Парламентські групи відбивають політичну конфігурацію парламенту. Зазвичай вони включають депутатів, які висувалися від однієї партії чи політичного об'єднання. Парламентська група повинна мати щонайменше 10 членів (Sistemul parlamentar, 2016, с. 131). Статус депутата та сенатора визначається регламентами відповідних палат. Відповідно до ст. 68 Конституції ніхто не може бути одночасно членом палати депутатів та сенату. Статус депутата та сенатора не сумісний також із виконанням будь-яких функцій державної служби. Парламентарі не можуть бути членами уряду. Відповідно до Конституції, інші види несумісної діяльності встановлюються органічними законами. Депутат або сенатор, який опиняється у такій ситуації, має протягом 10

днів залишити посаду, яка не є сумісною зі статусом парламентаря. Якщо депутат чи сенатор складає з себе парламентські повноваження, його місце посідає наступний за списком партії чи політичного об'єднання. Повноваження нового парламентаря мають бути письмово підтверджені відповідною партією чи політичним об'єднанням.

Депутати та сенатори користуються парламентським імунітетом, який спрямований на забезпечення захисту від кримінального переслідування та гарантує свободу дії та вираження поглядів (Sistemul parlamentar, 2016, с. 134).

Як відмічає Т. Г. Біткова, чільне місце серед них все більше займали відроджені «історичні» партії, які відігравали провідну роль у політичному житті країни в довоєнний період, і найвпливовіша — Націонал-цереністська (селянська) християнсько-демократична партія. Однак у той період опозиція ще була настільки слабка, що і на наступних президентських виборах у 1992 р. легко переміг Ілієску і Демократичний фронт національного порятунку, який підтримував його, який утворився після розколу ФНП. Саме ця частина ФНП перетворюється на Партію соціальної демократії Румунії, яка до 1996 р. буде провідною парламентською партією. Інша частина ФНП на чолі з прем'єром В. Романом, який пішов у відставку, утворює Демократичну партію. Вона виступала за радикальніші реформи економіки (Біткова, 2010).

Незважаючи на всенародно обраний парламент та зовні демократичну систему прийняття рішень, румунське суспільство, за оцінками деяких авторів, функціонує на основі неформальних зв'язків між впливовими людьми. Будь-яка реформа чи проект мають враховувати цей механізм. Справжні групи впливу представлені керівниками великих державних підприємств, у яких зосередилися важелі економічної влади. Лобіювання рішень з боку дійсних груп впливу сприяє і те, що вся система партійного будівництва побудована за адміністративно-командним принципом: підлеглі призначаються за ознакою вищої. Така специфічна румунська система влади, писав ще до виборів 1996 р. Б. Пасті, не зміниться

й у разі перемоги під час виборів опозиції (Биткова, 2010). «Політичний симбіоз держави та партії часів Чаушеску змінився на економічний симбіоз держави та приватного сектору. Цей перехід був стрімким і легким через те, що люди, які представляли державу, були одні й ті самі», — зазначав С. Брукан (Brucan, 1996).

У 1996 р. після кількох років опозиційної діяльності більшість у парламенті отримали партії праволіберального штибу, які представник Еміль Константінеску став президентом (згідно з конституцією президент Румунії може бути членом будь-якої партії). Ця перемога далася нелегко. Константінеску переміг у другому турі з невеликою перевагою Іона Ілієску. Праволіберальна преса постійно дорікала Ілієску у прихованих прокомуністичних та проросійських симпатіях, які й були нібито головною причиною повільного темпу реформ, наслідком чого стали зниження життєвого рівня населення, різке соціальне розшарування, занепад основних галузей народного господарства (Pasti, Miroiu & Codita, 1997)

Основна частина електорату Константінеску була протестною, а не ліберальних поглядів, що свідомо дотримується. Це довело й розстановку сил у румунському парламенті: Партія соціальної демократії, батьком-засновником якої був Ілієску, зберегла за собою значну кількість місць. Соціал-демократичні погляди лівого штибу, які виражала програма цієї партії, як і раніше, були близькими значної частини румунського суспільства.

Головною опозиційною силою — Націонал-цереністською християнсько-демократичною партією — для перемоги на виборах довелося піти на альянс з іншими правими партіями, утворивши Демократичну конвенцію Румунії. Найважливішими партнерами НЦХДП стали Демократична партія на чолі з Петром Романом і Націонал-ліберальна партія. Однак цього виявилось недостатньо ні для утворення стійкого уряду, ні для більшості парламенту, необхідного для прийняття рішень. Тому було створено коаліційний уряд,

у якому взяли участь представники Демократичного альянсу, а також партії Демократична спілка угорців Румунії.

Найважливішим інструментом для вирішення як внутрішніх соціально-економічних проблем, так і зовнішньополітичних завдань мала стати парламентська діяльність. Проте повільність та неефективність роботи румунського парламенту викликали занепокоєння та незадоволеність у румунському суспільстві. Як зазначав О. Майкан, це вело до компрометації в очах громадської думки ідеї парламентаризму. Звідси один крок до ностальгії за авторитарним режимом (Maican, 1995).

1996 був роком великих очікувань для ліберально налаштованої громадськості. Здавалося, що прихід до влади правої опозиції зрушить з мертвої точки реформи, що буксували, життєвий рівень населення почне, нарешті, підвищуватися, поживається парламентська діяльність, уряд, використовуючи свої повноваження, вже не вагатиметься. Проте протиріччя між партнерами коаліції, а також усередині самої Демократичної конвенції так і не дозволили створити протягом чотирьох років ефективний та життєздатний уряд. Кабінети змінювалися один за одним, що до того ж супроводжувалося численними політичними скандалами, звинуваченнями у продажності та корупції. Політична еліта не могла прийти протягом цього часу до консенсусу щодо чітко сформульованого курсу реформ. Економіка продовжувала балансувати на межі зриву, що давало підстави для невтішних прогнозів. Цілей зовнішньої політики, про які говорив Константінеску при вступі на посаду, також не було досягнуто. Приєднання Румунії до НАТО відсувалося на невизначений час, серед останніх Румунія була включена до переговорного процесу для вступу до Європейського союзу (Maican, 1995).

Роботу румунського парламенту скликання 1996 р. О. Майкан оцінює як парламентський хаос, основи якого було закладено ще Конституцією 1991 р., що містить деякі риси авторитаризму та тоталітаризму. Найнебезпечнішою, на переконання автора, є стаття, яка надає законодавчі прерогативи уряду, що є сліпим, невиправданим та неповним копі-

юванням французької моделі. Якщо уряд зловживає своїми законодавчими компетенціями, як це відбувається в Румунії, можна легко порушити конституційну рівновагу і привести країну до «освіченого деспотизму». Саме це характеризує країни «третього світу» та значну частину пострадянського простору, пише О. Майкан. Подібні моделі не можуть бути предметом наслідування, якщо Румунія серйозно прагне увійти до євроатлантичного простору (Maican, 1995).

Причини кризового стану румунського парламентаризму, як вважає автор, криються і в системі процедур парламенту, яка визначається нормативними актами. Конституція у ст. ст. 73–79 визначає, що таке законодавча процедура, а її деталі описані у регламентах (*Constitutia Romaniei*, 1992).

Регламент палати депутатів у ст. 86 передбачає, що законодавчі проекти обговорюються постатейно разом із змінами, які пропонуються відповідними комісіями, які попередньо аналізують документ. Таким чином, вважає О. Майкан, процедура перетворюється на неефективну та тривалу роботу, бо кожен депутат має можливість формулювати свою думку щодо будь-якого пункту, хоча документ уже обговорювався у рамках спеціальної комісії. Не дивно, що багато зауважень депутатів — нефахівців у цій галузі найчастіше перебувають за межами реальності. Ситуацію посилює ст. 97, яка допускає усні зауваження щодо редагування текстів. Ще більше ускладнюють процедуру ст. ст. 96 та 97, які допускають обговорення поправок, внесених комісіями. Все це відкриває дорогу непрофесіоналізму та закулісним іграм.

У палаті депутатів нині діють такі парламентські комісії:

- 1) з економічної політики, реформи та приватизації;
- 2) по бюджету, фінансам та банкам;
- 3) по промисловості та сфері обслуговування;
- 4) з сільського та лісового господарства, харчової промисловості та обслуговування;
- 5) з прав людини, культур та національних меншин;
- 6) по місцевій адміністрації, територіальному благоустрою та екології;

- 7) з праці та соціального захисту;
- 8) з охорони здоров'я та сім'ї;
- 9) з освіти, науки, молоді та спорту;
- 10) з культури, мистецтва та ЗМІ;
- 11) з юридичних питань, дисципліни та імунітету депутатів;
- 12) з оборони, громадського порядку та національної безпеки;

13) із зовнішньої політики;

14) за інформаційними технологіями та комунікаціями;

15) щодо вивчення зловживань та корупції, за скаргами;

16) з питань регламенту

У сенаті — 14 комісій, але на тематику вони аналогічні.

На особливу увагу при вивченні функціонування румунського парламенту заслуговують способи взаємодії обох палат, які покликані координувати законодавчу діяльність. Найважливішим інструментом такої взаємодії виступає загальне засідання обох палат, у якому вирішуються найскладніші, конфліктні питання. Крім цього, функціонують постійні спільні комісії обох палат:

1) щодо європейської інтеграції;

2) щодо здійснення парламентського контролю над РСІ (Румунська служба інформації — служба національної безпеки).

В даний час діють і три спеціальні спільні комісії:

1) щодо контролю за виконанням Закону 42/1990 про учасників Революції 1989 р. та надання пільг їм та родичам загиблих;

2) щодо здійснення парламентського контролю над СВІ (Служба зовнішньої інформації — служба зовнішньої розвідки);

3) щодо розроблення проекту рішення про зміни та доповнення в Регламенті загальних засідань палати депутатів та сенату.

Найменш ефективна законодавча процедура Франції, але саме її копіює Румунія через традиційну франкофонію, якій вже півтора століття. Водночас Конституція 1923 р., яку деякі фахівці вважають найдосконалішою румунською конституцією, складалася під впливом бельгійського досвіду,

втім, як і Конституція 1866 р. Французька модель, пише О. Майкан, є централістською за визначенням та традицією. Цей законотворчий стиль чудово поєднується з характером «президентської монархії» та атмосферою «демократичного цезаризму» у політичному житті Франції. Румунія ж після 50 років надмірного централізму повинна орієнтуватися на зразки більш ефективні та гнучкі.

Характерною рисою парламентської діяльності є те, що думки фахівців під час ухвалення рішень не враховуються. Так, багато проектів законів, професійно складені Законодавчою радою, повністю відкидалися парламентськими комісіями, «бо багато депутатів вважають, що представницька функція, яку вони мають, дає їм право на абсолютну істину».

Відсутність Закону про представницьку діяльність стримує вдосконалення професіоналізму парламентаріїв, їхня діяльність найчастіше характеризується політичною продажністю та спрямована лише на власне збагачення. Проте негативні аспекти — наслідок не лише особистої вини парламентаріїв, а й великоваговості, неефективності самої організації цієї роботи. У передових парламентських демократіях кожен депутат має принаймні по п'ять помічників-експертів, а в Румунії експерти працюють при парламентських групах, що, на думку аналітиків, є істотним недоліком.

З вищенаведеного ми бачимо, що румунський парламент має свою структуру діяльності, що відображає принцип європейської системи парламентаризму, а саме — двопалатності парламенту Румунії.

2.14. Двопалатний парламент Польщі

Двадцятирічна історія трансформації політичних систем в країнах Центральної і Східної Європи дає величезний емпіричний матеріал для вивчення успішного переходу до демократичної форми правління в одних випадках і «скочування»

в авторитаризм — в інших. Аналізуючи результати демократичних перетворень інститутів, інтерпретуючи політичні рішення і діяльність основних політичних гравців, дослідники беруть за основу різні методологічні підходи — від класичних постулатів інституціоналізму, структур-функціоналізму і системного розуміння політичної реальності до різноманітних трактувань співвідношення сил всередині політичної ситуації в країнах в рамках неоінституціоналізму.

Нині парламентаризм розглядається як один з індикаторів демократичного режиму, його практичного, а не тільки інституційного вияву. Номінальне існування в державі парламенту не гарантує реальної ніші для вільного волевиявлення громадян, їх впливу на порядок денний в державі і контролю політичних сил і прийнятих ними рішень. Внаслідок цього парламентаризм виступає як особлива форма представництва інтересів суспільства, в якій парламент працює за принципом «зворотного зв'язку» (*feedback*) від суспільства до державних структур і навпаки.

Досліджуваний нами польський випадок якнайкраще демонструє послідовне поширення принципу парламентаризму в політичній тканині держави. Незважаючи на авторитарний режим правління, в Польщі з 1952 р. існував колегіальний орган при главі держави — Державні збори (*Rada Państwa*). Польща стала першою країною регіону Центральної та Східної Європи, що вступила на шлях переходу від авторитаризму до демократії. Рішення, прийняті на круглому столі на віллі «Магдаленка», запустили процес політичних змін, а перший в регіоні некомуністичний уряд, сформований трохи пізніше, у вересні 1989 р., продовжив цей шлях (Motdawa, 1999).

В процесі переговорів між опозицією і комуністичною владою на круглому столі з 6 лютого по 5 квітня 1989 року було прийнято кілька важливих рішень, що вплинули на політичний устрій Польщі, зокрема досягнуті угоди щодо процедури виборів до сейму і сенату. Перші ж вибори, проведені за цими правилами, ознаменувалися тріумфом опозиції — «Солі-

дарність» отримала 99 місць з 100 в сенаті і 35% (всю квоту) в нижній палаті парламенту — сеймі. Результати продемонстрували, що комуністичний уряд не може далі ефективно управляти країною, і в Польщі була реалізована нова концепція політичного устрою, запропонована Адамом Міхніком, — «ваш президент, наш прем'єр» (Antoszewski, 1998, с. 98).

Згідно компромісу, досягнутого за круглим столом, нова політична система повинна була проіснувати до 1993 року, тобто до того моменту, коли повинні були відбутися цілком вільні парламентські вибори. Динамічний розвиток політичної ситуації, суспільна вимога високого ступеня легітимності влади, а також посилення перебудови і гласності в СРСР сприяли прискоренню трансформацій в Польщі. У 1990 р. припинила існування основна організаційна структура номенклатури — ПОРП. Цей факт свідчив про об'єктивне послаблення позиції комуністів. Внаслідок дезінтеграції номенклатури Ярузельський в ролі президента займав пасивну позицію. У середині 1990 року він став заявляти про готовність подати у відставку і погодився на зміцнення інституту президентства шляхом прямих виборів (Antoszewski, 2002).

У вересні 1990 р. парламент змінив конституцію, скоротивши термін повноважень президента Ярузельського. Згідно з новою редакцією конституції термін повноважень глави держави повинен становити 5 років. Це рішення пояснювалося вимогами суспільства і бажанням перетворити президента в сильний елемент, стабілізуючий політичну систему країни (Cholaj, 1998). Згідно з новою редакцією конституції з 1989 р. повноваження президента стосувалися двох сфер: участі в законодавчому процесі та можливості дострокового розпуску парламенту. Президент мав право законодавчої ініціативи, підписував закони, направляв їх до Конституційного Суду і міг відмовити в підписанні закону. Сейм міг відхилити вето президента кваліфікованою більшістю 2/3 голосів.

Парламент міг бути розпущений президентом в трьох випадках. По-перших, якщо протягом трьох місяців Сейм не зміг сформувати уряд, по-друге, якщо протягом трьох

місяців Сейм не зміг прийняти закон про бюджет держави. Третій, найбільш суперечливий, випадок стосувався розпуску парламенту в ситуації прийняття ним закону, «який перешкоджає президенту у виконанні конституційних обов'язків» (Яжборовская, 2003). В даному випадку рішення про розпуск парламенту мало б не юридичний, а політичний характер. На практиці президент цією можливістю не скористався.

У наступне десятиліття в Польщі тричі проводились парламентські вибори, що відповідали всім демократичним принципам (в 1991, 1993 і 1997), і двічі — президентські: в 1990 р. перемогу здобув лідер «Солідарності» Лех Валенса, а в 1995 році — лідер лівих демократів Олександр Квасневський. Відзначимо, що після прямих виборів в листопаді — грудні 1990 р., де у другому турі більшість голосів набрав лідер «Солідарності» Л. Валенса, незабаром почався тривалий конфлікт Валенси, що має великі політичні амбіції, з парламентом, в тому числі з колишніми соратниками. Головною метою Валенси було розширення компетенцій президента за рахунок парламенту.

Паралельно виборчим циклам відбувався процес формування партійної системи — з розрізнених груп інтересів оформлялися різні політичні союзи, складалися і розпадалися політичні об'єднання і блоки. Лідери опозиції з руху «Солідарність» після тріумфу на перших виборах 1989 р. були змушені поступитися своїм місцем іншим партіям через внутрішньопартійні проблеми у напрямі пошуку спільної ідеології. Показовою подією того часу став розпад «Солідарності» на різні дрібніші політичні партії, що, з одного боку, продемонстрував то факт що основним фактором партійного будівництва кінця 1980-х був антагонізм комуністичної влади, а з іншого — виявив слабкість і неоформленість партійної системи в Польщі.

Крім того, одним з найбільш важливих питань щодо інституційного дизайну Польщі став вибір форми державного правління, а точніше, співвідношення виконавчої і законодавчої влади. Дане співвідношення сил визначає конституція

держави, яка, як і в багатьох інших країнах, що здійснили демократичний транзит, писалася під конкретного президента. Останній факт, на думку відомого польського вченого А. Антошевського, пояснює перехід Польщі від напівпрезидентської форми правління (1989–1995 рр.) до парламентської демократії (в 1996–1997 рр.) (Antoszewski, 1998).

У 1992 р. в Польщі була прийнята так звана Мала конституція, яка встановила нові рамки відносин гілок влади і обмежила владу президента щодо уряду і парламенту. Президент втратив право блокувати кандидатуру на пост прем'єр-міністра, схвалену більшістю в парламенті (2/3 голосів, за Малою конституцією), також були урізані повноваження президента у сфері розпуску парламенту. Конституція 1997 р. ще більше обмежила права президента, скасувавши його право розпуску парламенту в разі конфлікту останнього з урядом, а також позбавивши його можливості впливати на перестановки в уряді (Chrusciak, Motdawa, Wojtaszczyk & Zielinski, 1995). Проте президент зберіг право вето, яке могло бути подолано лише абсолютною більшістю голосів парламентаріїв (3/5). Така система розподілу повноважень закріпилася в польській державі і зберігається досі.

Відтак, відзначимо, що Польща однією з перших серед країн, які перебували під впливом СРСР, встала на шлях демократизації. 6 червня 1989 року в Варшаві почалися історичні переговори «Круглого столу», в яких взяли участь представники чинної влади, опозиції, а також представники духовенства (Piasecki, 2004). Кожна зі сторін переслідувала свої власні цілі, проте саме мирний характер переговорів (що стало відмінною рисою польської трансформації) визначив успіх подальшого перетворення країни. В рамках переговорів представники опозиції остаточно переконали чинну владу, а головне — всю країну в необхідності реформування польської політичної системи.

Процес політичної трансформації, переходу від соціалістичних цінностей до цінностей демократичних, процес побудови нової польської державності і в цілому перехід на новий

соціально-політичний курс був пов'язаний з необхідністю розробки та запровадження якісно нових політичних інститутів, перш за все інституту виборів політичних еліт. Саме ця мета переслідувалася в процесі реформування, а перш за все — порядок виборів органів законодавчої влади.

Однопалатний парламент, або Національна асамблея Республіки Польща, в 1989 р. в результаті реформування став двопалатним: нижня палата — сейм і верхня палата — сенат. У Сеймі налічується 460 депутатів, які об'єднані в клуби або групи. Клуб може бути створення мінімум з 15 депутатів, в свою чергу, група — мінімум з 3 депутатів. У разі голосування за якісь важливі проекти, керівник парламентарного клубу може призначити партійну дисципліну. Це означає, що всі члени клубу повинні голосувати у відповідність з прийнятими рішеннями на клубних зборах.

На перших зборах Сейму із загального числа депутатів обирається голова, який надалі веде пленарні засідання Сейму, роботу Сейму а також представляє Сейм. Президент Сейму і його заступник входять до президії Сейму, яка визначає план роботи Сейму. Голова, його заступник і керівник кожного клубу утворюють конвент сеньйорів, який відповідає за співпрацю між депутатами різних клубів, а також визначає план роботи Сейму і хід пленарних засідань. Депутати працюють в комісіях Сейму, які займаються розглядом і оцінкою довірених їм справ, наприклад розглядають законопроекти. У Сеймі працюють 20 постійних комісій.

Парламент працює сесійно, без обмеження терміну сесій. Перші засідання палат скликає президент республіки. На них обираються Маршалки (голови палат) і віце-маршалки (їх заступники), створюються постійні комісії, кількість яких не обмежується, а в разі необхідності — слідчі та надзвичайні комісії. Внутрішня організація і порядок роботи палат, порядок створення його органів визначаються регламентами. Сумісні засідання Сейму та Сенату утворюють Народні збори, які ухвалюють свій регламент. Конституція Польщі надає право законодавчої ініціативи послам, сенато-

рам, Президенту республіки і Раді міністрів. Законодавчою ініціативою користується також група громадян числом не менше 100 тисяч. Усі особи, що вносять до палат проект закону, повинні надавати їй матеріали щодо фінансового забезпечення його виконання. Сейм розглядає закон у трьох читаннях, ухвалює його звичайною більшістю голосів за присутності не менш як половини від конституційного складу послів і передає його Сенатові.

Окрім законодавчих повноважень, Сейм від імені Республіки Польща вирішує питання про оголошення стану війни й укладання миру. Таке рішення Сейм може ухвалити лише в разі збройного нападу на територію країни або коли з міжнародних угод випливає обов'язок спільного захисту від агресії.

Контрольні повноваження полягають в інтерпеляції послами міністрів; у призначенні Сеймом за згодою Сенату Голови Верховної Палати Контролю на 6 років; у наданні Сеймом згоди на притягнення Голови Верховної Палати Контролю до кримінальної відповідальності чи позбавлення свободи й у праві вимагати його негайного звільнення у разі затримання; у відповідальності уряду загалом і окремих міністрів перед парламентом; у винесенні Сеймом вотуму недовіри Раді міністрів; у представленні Верховною Палатою Контролю Сеймові звіту щодо своєї діяльності; у призначенні Сеймом і Сенатом членів Всепольської Ради Радіомовлення та Телебачення; у призначенні Сеймом за згодою Сенату Речника Громадянських Прав на 5 років; у забезпеченні палатами його недоторканності, а також у щорічному звіті Речника парламенту про свою діяльність.

Про судові повноваження свідчать обрання парламентом до складу Всепольської Ради Юстиції чотирьох послів і двох сенаторів; обрання Сеймом Конституційного Трибуналу у складі 15 суддів терміном на 9 років; обрання Сеймом Державного Трибуналу у складі 19 членів із числа послів і сенаторів на строк повноважень Сейму; у праві звернення до Конституційного Трибуналу Маршалків обох палат, 50 послів і 30 сенаторів; у праві обвинувачення Президента країни.

Народними зборами більшістю у 2/3 голосів від їхнього конституційного складу. Економічні повноваження полягають у представленні Верховною Палатою Контролю Сеймові аналізу виконання державного бюджету та дотримання принципів грошової політики, висновків із питання щодо затвердження звіту Ради міністрів про виконання державного бюджету; в ухваленні Сеймом державного бюджету на бюджетний рік у формі закону про державний бюджет; у призначенні Сеймом Голови Національного банку; у призначенні Сеймом Ради грошової політики; у поданні Радою грошової політики Сеймові щорічних засад грошової політики та звіту щодо виконання засад грошової політики.

Зовнішньополітичні повноваження дозволяють Сеймові скасувати розпорядження Президента про запровадження воєнного чи виняткового стану абсолютною більшістю голосів і продовжити винятковий стан чи стан виняткового лиха. Слід зазначити, що міжнародні договори у Польщі ратифікуються й денонсуються не парламентом, а президентом (Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 р., 2009).

Проте, велика кількість ухвалених законів не свідчать про ефективність законодавчої діяльності парламенту Польщі, якщо немає необхідності для його ухвалення. Тому у відповідності до ст. 34 Регламенту Сейму передбачено, що до законопроекту додається обґрунтування, яке повинно містити ціль та необхідність законопроекту, представляти стан правового регулювання у сфері, з якою пов'язаний предмет законопроекту, продемонструвати різницю між поточним та запропонованим законопроектом, містити прогнозовані результати — соціальні фінансові та економічні, мати прогноз державних витрат на реалізацію даного законопроекту з органів державної або місцевої влади, містити опис положень прийняття актів, які необхідно прийняти для реалізації закону, містити підтвердження відповідності поданого законопроекту праву Європейського Союзу, або зазначити, що предмет, який пропонується врегулювати — не регулюється правом ЄС. В обґрунтуванні мають бути зазначені результа-

ти консультацій щодо законопроекту та виклад висновків і пропозицій, за умови, що їх необхідність зумовлена змістом законопроекту. Якщо законодавча пропозиція належить Раді Міністрів, то мають додаватися до нього проекти підзаконних актів, ухвалених для забезпечення реалізації законопроекту на практиці (Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r., 1992).

У Сенаті розглядаються поправки до законів, які готуються в нижній палаті. Цей додатковий контроль служить поліпшенню якості прийнятих законів. Сенат складається з 100 сенаторів. Його внутрішній порядок схожий на порядок в Сеймі. У Сенаті головує його голова, який веде засідання сенату і президію сенату, скликає конвент сеньйорів і наглядає за роботою комісії сенату. Сенатори можуть об'єднуються в сенаторські клуби з тією різницею від депутатських клубів, що сенаторські клуби можуть складатися мінімум з 7 сенаторів. Сенатори працюють в сенаторських постійних і надзвичайних комісіях. Їх завдання розглянути прийняті закони. Сенат також може створювати свої закони і відсилати їх в Сейм.

Підсумовуючи, зазначимо, що у палату представників польського парламенту (сейму) обирається 460 депутатів строком на 4 роки, а в сенат — 100 сенаторів на той самий строк. Повноваження депутатів і основні напрямки діяльності парламенту регулює Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 року. Конституція також закріплює основні положення системи виборів до парламенту (Конституция Республіки Польша от 2 апреля 1997 года, 1937).

У важливий для народу час обидві палати збираються на єдині збори, які утворюють новий орган влади — Народні збори. Народні збори збираються, наприклад, щоб прийняти присягу нового президента, у важливі моменти для держави а також урочисті моменти.

Вибори 2011 р. показали, що підтримка «Громадянської платформи» досить велика, що пояснює той факт, що вперше в історії Польщі два рази поспіль прем'єр-міністром стає представник цієї партії Дональд Туск. Характерною особливістю виборів 2011 року є поява на політичній сцені дуже

своєрідного політичного об'єднання — Руху Палікота, яке на перших своїх виборах стало третьою за величиною партією, представленою в сеймі Республіки Польща.

Окремо варто приділити увагу еволюції процедури обрання сенаторів в польський парламент. Система обрання сенаторів є куди більш стабільною в порівнянні з системою виборів до сейму Республіки Польща. Основні зміни, внесені протягом аналізованого періоду, носили скоріше технічний характер. У 1989 р. за результатами переговорів «Круглого столу» для виборів до сенату Республіки Польща була прийнята мажоритарна формула абсолютної більшості.

У разі недобору голосів до 50% + 1 голос передбачався другий тур виборів. Пізніше, однак, така формула була переглянута. Це пов'язано з вельми низькою явкою виборців на вибори, наслідком чого було б проведення другого туру голосування в більшості виборчих округів, що є вельми витратним для державного бюджету заходом. Наступною, і на сьогоднішній день останньою, значною зміною стало введення одномандатних округів. Парламентські вибори 2011 року пройшли саме за цією формулою. Аналіз минулих виборів показав, що брані сенатори партії, які отримали більшість мандатів до сейму, мають великі шанси на отримання більшості сенаторських крісел.

У загальних рисах, якщо не вдаватися в подробиці, перш за все, процесуальних вимог, що висуваються як до партій і політичних об'єднань, так і до самого порядку проведення та підготовки виборів (проведення виборчої кампанії, вимоги до оснащення виборчих дільниць, складу виборчої комісії тощо), основні параметри виборчої системи, згідно з Виборчим кодексом 2011 року, виглядають наступним чином.

Вибори в сейм:

- 1) вибори проходять в багатомандатних виборчих округах;
- 2) виборці голосують за партійні списки з позначенням кандидата, якого підтримують;
- 3) виборчий бар'єр для політичних партій становить 5% і 8% — для виборчих коаліцій;

4) розподіл мандатів відбувається за методикою д'Ондта.
Вибори в сенат:

1) вибори проходять в одномандатних округах;

2) виборці голосують безпосередньо за кандидата, якого підтримують;

3) сенаторський мандат отримує кандидат, який набрав більшу кількість голосів, ніж будь-який інший.

У ситуації з сенатом слід додати, що існує таке явище, як додаткові вибори. У разі втрати будь-яким сенатором своїх повноважень більш ніж за 6 місяців до закінчення терміну його повноважень (наступних виборів), президент Республіки Польща оголошує додаткові вибори в цьому виборчому окрузі, з якого був обраний даний сенатор.

У Сенаті шостого скликання були створені наступні постійні комісії:

1) з питань народного господарства;

2) з культури і засобів інформації;

3) з науки, освіти і спорту;

4) з національної оборони;

5) з прав людини і законності;

6) з регламенту, етики і сенаторських справ;

7) у справах сім'ї і соціальної політики;

8) з сільського господарства і охорони навколишнього середовища;

9) з місцевого самоврядування і державної адміністрації;

10) у справах еміграції і зв'язку з поляками за кордоном;

11) у справах Європейського Союзу;

12) у закордонних справах;

13) законодавча;

14) з охорони здоров'я.

У комісіях можуть бути створені підкомісії для розгляду окремих проблем; наприклад, у Сенаті III скликання при Комісії з народного господарства була створена Підкомісія по регіональному господарству.

Сенат може створювати надзвичайні комісії: у Сенаті першого скликання протягом шести місяців (з грудня 1989 р. по

квітень 1990 р.) працювала одна така комісія — Комісія з господарського законодавства. Наприкінці грудня 1990 р. у зв'язку зі скрутним становищем в гірничодобувній промисловості була створена Надзвичайна комісія з гірничодобувної промисловості.

У Сенаті другого скликання діяла Надзвичайна комісія з розгляду звіту Державної виборчої комісії про вибори в Сенат. З квітня по жовтень 1992 р. працювала Надзвичайна комісія з розгляду закону «Про ратифікацію Європейської угоди», за якою Республіка Польща набувала статусу асоційованого члена ЄС. У січні 1993 р. замість неї була створена Надзвичайна комісія з європейської інтеграції. У Сенаті третього скликання тричі збиралася Надзвичайна комісія із законодавчих ініціатив для розгляду питання про зміну положень закону «Про польське громадянство».

У Сенаті четвертого скликання була створена Надзвичайна комісія з європейської правотворчості.

Згідно з Регламентом сенатор зобов'язаний брати участь у роботі, принаймні, однієї комісії, причому це не стосується членів Президії Сенату. Більшість сенаторів працюють у двох комісіях. За кожен день відсутності на засіданні комісії без поважних причин вираховується 1/30 його окладу і добової винагороди. Це правило могло б бути корисним і для національної парламентської практики.

Роботу комісії організовує і відповідає за її діяльність голова комісії. Кандидатів на посади голови постійних комісій пропонує Комісія з регламенту і сенаторських справ за поданням відповідної комісії, а обирає і відкликає голів комісій Сенат. Заступника голови обирають сенатори члени комісії зі свого складу.

Сенатські комісії складаються, як правило, з декількох парламентаріїв. У Сенаті шостого скликання найбільш численними комісіями були: Комісія у справах еміграції і зв'язку з поляками за кордоном (27 осіб), Комісія з народного господарства (23 особи) і Комісія з науки, освіти і спорту (6 осіб). Комісії іноді проводять спільні засідання. Таку об'єднану комісію очолює голова однієї з комісій. Наприклад, коли в Сенаті

другого скликання розглядався законопроект «Про правовий захист зачатої дитини», разом засідали: Комісія з прав людини і законності, Комісія з соціальної політики і охорони здоров'я і Комісія із законодавчих ініціатив і робіт. У Сенаті четвертого скликання відбулися спільні засідання Комісії з народного господарства і Комісії з сільського господарства і розвитку села (одне з них було присвячено рибальству).

Спільні засідання комісій проводяться завжди під час перерви між сесіями Сенату, оголошуваного маршалом Сенату, щоб комісії могли виробити точку зору щодо внесених у ході засідання поправок до законопроекту, над яким до цього кожна з цих комісій працювала окремо.

Сенат, який польські конституціоналісти метафорично називають «палатою розсудливості», повинен передусім стояти на сторожі якісного права. Ці функції він реалізує через участь у законодавчій процедурі, особливо приймаючи постанови, які відхиляють закони, схвалені Сеймом, чи вносять до них зміни. Менше значення з цієї точки зору має використання другою палатою права законодавчої ініціативи. Це підтверджує практика, оскільки Сенат рідко користується цієї можливістю (у I каденції — 27, у II — 9, у III — 19, в IV — 27, у V — 26 законопроектів). Причини такого стану речей можна вбачати в тому, що право внесення проектів законів Сенат має як цілісність, яка означає, що проект вносить ціла палата, а це вимагає проведення досить складної процедури і підтримки проекту більшістю голосів за присутності щонайменше передбаченої законом половини кількості senatorів. За польською традицією, Сенат ніколи не займав однакової позиції з Сеймом у законодавчому процесі; це, зрештою, було співвідносним із загально слабшою позицією другої палати. Ініціювання законодавчого процесу завжди відбувався у Сеймі, а роль Сенату полягала у визначенні позиції стосовно тексту, схваленого Сеймом. Загалом Сейм завжди міг відкинути пропозиції Сенату (Екхардт, 2006).

Характеризуючи роль Сенату в цей період, можна погодитися з думкою польського науковця П. Сарнецького, що

Сенат відродився переважно у формі палати «роздумів і обговорення», сконцентрованої в основному на законодавчій функції, а не у формі палати «опору», інституції зрівноваженої з першою палатою парламенту і такою, що є для неї повноправним партнером.

Пізніше компетенції Сенату поступово розширюються, за ним визнається право участі у призначенні членів Національної Ради Юстиції, внесення скарг до Конституційного Суду, розгляду звітів Омбудсмена, отримання сенаторами інформації про діяльність від органів державної адміністрації. Сенатори отримали право участі у сесіях органів місцевого самоврядування і право втручання в діяльність органів державної адміністрації. Процес формування відносно рівної правової позиції Сейму і Сенату було фактично закінчено з прийняттям 17 жовтня 1992 року так званої Малої Конституції — Конституційного Закону про взаємовідносини між законодавчою і виконавчою владою Республіки Польща та про місцеве самоврядування. У ньому вперше чітко сформульовано, що Сенат разом із Сеймом є органом законодавчої влади. З Конституції ліквідовано запис, який трактував лише Сейм найвищим органом державної влади, таким чином усунуто його керівну позицію серед державних органів. Сенат отримав компетенцію виражати згоду, без участі Сейму на проголошення Президентом загальнонаціонального референдуму і участі разом із Сеймом в процесі ратифікації і проголошення міжнародних договорів. Водночас Сенат було виключено з процедури вираження згоди на подовження Президентом надзвичайного стану в державі. Також до найважливіших рішень Малої Конституції слід віднести засаду, згідно з якою постанова Сенату про неприйняття закону або про внесення поправки Сенату до закону вважалася прийнятою, якщо Сейм не відхилив її абсолютною більшістю голосів. Таким чином Сейму було знижено межу більшості голосів, необхідних для подолання вета Сенату: з 2/3, зазначених в порозуміннях «Круглого столу», до абсолютної більшості (*Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r., 1992*).

Друга палата парламенту бере участь в ухваленні закону про бюджет, змін до конституції, а також приймає рішення про вираження згоди на ратифікацію міжнародних умов. Сенат, згідно з польською традицією, не володіє владними повноваженнями по відношенню до уряду, проте бере участь у призначенні деяких державних органів. В процесі діяльності Сенат виконує низку державно-управлінських функцій, серед яких законодавча, конституційна, контрольна, креаційна (системоутворююча). Основна частина компетенцій Сенату як законодавчого органу природньо відноситься до законодавчої функції. Визначимо основні законодавчі компетенції Сенату: право законодавчої ініціативи; висловлення власної позиції щодо законів прийнятих Сеймом; участь у ратифікації міжнародних угод.

Для відхилення сенатського законопроекту конституція не вимагає, порівняно з іншими проектами (урядовими, президентськими чи депутатськими), певної особливої більшості голосів. Проект Сенату представляється і обґрунтовується у Сеймі сенатором-репрезентантом, який також зобов'язаний брати участь у роботі над проектом відповідних комісій Сейму, після першого і другого читання, надаючи необхідну інформацію і обґрунтовуючи пропонувані рішення. На вимогу сеймових комісій Маршал Сейму може повернути проект закону Сенатові з пропозицією його доопрацювання, а особливо обговорення змін запропонованих сеймовими комісіями і наданні можливих фінансових наслідків такого доопрацювання. На підставі п. 4 ст. 119 Конституції Сенат може відізвати власний законопроект до закінчення другого читання у Сеймі. Сенат міг би, як ініціатор законопроекту, вносити до нього автопоправки до кінця другого читання, проте це вимагало би від нього окремої постанови, тому що право таке не надається окремому сенатору, який представляє законопроект у Сеймі. Реалізує Сенат власне право законодавчої ініціативи досить рідко, що ілюструє наступна таблиця. Хоча в зазначені роки можна прослідкувати тенденцію активізації законодавчої ініціативи Сенату.

В якості статистики хочемо привести таблицю законодавчих ініціатив Сенату 1989–2009 рр.

Каденція	Кількість ініціатив	Прийняті Сеймом
1989–1991	27	17
1991–1993	9	4
1993–1997	19	7
1997–2001	27	14
2001–2005	26	16
2005–2007	19	3
2007–2009	61	33
Разом	188	94

(Дані Канцелярії Сенату Республіки Польща)

Законодавча ініціатива Сенату має велике значення, проте основною є подальша робота із законами прийнятими Сеймом. Закон після направлення до Сенату, передається Маршалом палати до відповідних комісій задля опрацювання і надання Сенатові звіту про можливу позицію Сенату щодо даного закону. Позиція Сенату може включати три варіанти: прийняття закону без змін, внесення поправок до закону і відхилення закону в цілому. У першому випадку Закон скеровується до Президента з метою промульгації. У випадку внесення поправок Сенату, закон повертається до Сейму. Сейм може відхилити поправки абсолютною більшістю голосів, але якщо цього не відбувається, то поправки вважаються прийнятими і закон скеровується до президента.

У випадку коли пропозиція про відхилення постанови Сенату не отримує вимаганої абсолютної більшості голосів, закон вважається не прийнятим, а Сейм може його розглядати повторно лише після нової процедури законодавчої ініціативи. В основному Сенат використовує другу з перерахованих можливостей. Наступна таблиця містить статистичні дані щодо внесення Сенатом поправок до законів прийнятих Сеймом.

Хотілося б також коротко охарактеризувати сучасну політичну сцену Республіки Польща. На сьогоднішній день більшість в польському парламенті представлено членами партії «Громадянська платформа». Це центристська політична організація, представники якої 2-й раз поспіль (раніше подібні ситуації не траплялися) здобувають перемогу на парламентських, а в 2010 році — і на президентських виборах. Крім того, представник «Платформи» Єжи Бузек протягом майже 3 років виконував функції глави Європейського парламенту.

Головою і одним із засновників партії до 8 листопада 2014 року був Дональд Туск, який вступив з 1 грудня 2014 року в посаду глави Ради Європи. У зв'язку з цим фактом тимчасово виконуючим обов'язки голови партії і прем'єр-міністром Польщі в даний час є Єва Копач. У 2013 році, згідно з опитуваннями, перевага «Громадянської платформи» над її головним конкурентом — партією «Право і справедливість» знизилася практично до нуля. При цьому, як відзначають фахівці, якби вибори відбулися в листопаді 2013 (на момент проведення опитування), більшість мандатів отримала б опозиційна партія. Крім того, останнім часом всередині партії спостерігаються тенденції нестабільності. Зокрема, в 2013 році після відставки міністра юстиції Ярослава Говіно останній оголосив про вихід з партії. Згодом політик організував громадянську ініціативу «Година для Польщі», яка пізніше стала політичним рухом.

Другою за чисельністю партією, представленою в польському парламенті після виборів 2011 року є «Право і справедливість». Це партія консервативного спрямування, представники і засновники якої в більшості своїй починали політичні кар'єри в рамках руху «Солідарність». Заснована братами Лехом і Ярославом Качінськими, вона є основним конкурентом і суперником «Громадянської платформи». Після смерті Леха Качинського партією фактично одноосібно керує Ярослав Качинський. Незважаючи на обнадійливі результати опитувань, всередині партії справи йдуть не так добре. В основному це пов'язано з особистісними конфліктами

лідера партії Ярослава Качинського з членами партії. Так, зокрема, в 2011 році з партії було виключено колишнього міністра юстиції і генерального прокурора Збігнева Зьобро, після чого кілька депутатів сейму, що підтримують Зьобро, заснували на чолі з останнім політичну партію «Солідарна Польща Збігнева Зьобро».

Тоді як рух Палікота — партія, заснована колишнім депутатом від «Громадянської платформи» Янушем Палікотом. Партія має яскраво виражену популістську схильність, що, тим не менш, не завадило їй стати третьою за кількістю отриманих мандатів політичною силою. Це досить специфічна партія, що викликає суспільний інтерес найчастіше вельми суперечливою поведінкою свого лідера, активістів партії та її прихильників. Слід зазначити, що в кінці 2013 року в зв'язку зі значним зниженням підтримки партії, а також з наближенням в травні 2014 році виборів до Європейського парламенту була створена нова партійна структура — «Твій рух», що представляє коаліцію з представниками лівого політичного крила — соціал-демократів («Право польських лівих сил»), а також лівоцентристську громадську організацію «Європа Плюс». Нова партійна структура була представлена на виборах до Європейського парламенту (25.05.2014 р.) коаліційним виборчим комітетом «Європа Плюс-Твій Рух». Отримавши підтримку всього 3,58% виборців, коаліція перестала існувати (Tomczak, 2006).

На особливу увагу заслуговує Польська селянська партія. Ідеологічно партія дотримується селянських і християнсько-демократичних цінностей, будучи при цьому найбільшою за чисельністю членів партією в Польщі. Її особливістю є також те, що представники цієї партії отримували мандати на всіх парламентських виборах, що пройшли з 1991 року. Незважаючи на невелику чисельність депутатів від цієї партії в сеймі останніх двох скликань, вона є учасником правлячої коаліції спільно з «Громадянською платформою» (Tomczak, 2006).

Союз лівих демократичних сил — об'єднання, ідеологічно близьке соціал-демократам. До 2005 року він був однією

з найбільш впливових політичних сил в країні. Двічі представники цієї партії виконували функції прем'єр-міністра, незважаючи на соціалістичну спрямованість ідеології партії, а в 1995–2005 рр. два терміни поспіль президентом Республіки Польща був член партії Олександр Квасневський. Треба також зазначити, що перед вступом Польщі до Європейського союзу політичні сили лівого спрямування мали велику підтримку населення. На сьогоднішній день підтримка лівих сил утримується на рівні 10–12%. 25 травня 2014 року на виборах до Європейського парламенту Союз лівих демократичних сил в коаліції з «Унією праці» отримав 5 мандатів, набравши 9,44% голосів.

Таким чином, можна з упевненістю сказати, що політична сцена Польщі досить різноманітна. Однак, тим не менш, починаючи з 2005 року, політичне суперництво відбувається в основному між двома домінуючими політичними силами — партіями «Право і справедливість» і «Громадянська платформа». Слід зауважити, що в Польщі настав період політичної активності. Характерно, що вибори 2014 року до Європейського парламенту показали, що домінування «Громадянської платформи» вже не таке стабільне, як раніше. Результати виборів підтвердили значну перевагу основних політичних сил, проте в порівнянні з виборами 2009 року позиція «Громадянської платформи» ослабла, а «Право і справедливість», в свою чергу, зміцнила своє представництво в Європейському парламенті. У 2009 р. «Громадянська платформа» отримала 25 мандатів, «Право і справедливість» — 15, тоді як в 2014 році обидві партії отримали по 19 мандатів, що говорить про значне скорочення дистанції між лідерами польської політичної сцени. Окремо слід відзначити факт, що за результатами голосування в Європейському парламенті отримав своє представництво (4 мандати) Конгрес нових правих сил Януша Корвін-Мікке, що характеризується досить різкою євроскептичною ідеологією.

Розглядаючи політичну систему Республіці Польща, можна зробити висновок, що закладені конституцією

передумови до конфлікту між гілками влади можуть привести до паралічу політичного процесу і його підміни на боротьбу за утримання status-quo. За час існування демократичної Польщі «політичний маятник» гоїдався кілька разів, приводячи до складних політичних конфліктів і змін урядів, дострокових виборів парламенту тощо. Але період політичних «протистоянь» в 2007–2009 рр. демонструє, що польська держава поступово долає конституційно закладені протиріччя за рахунок інституційних механізмів (президентське право вето нівелюють 3/5 голосів членів сейму), так і неінституційних механізмів, таких, як компроміс, консенсус та ін. Це говорить про інституційну зрілості польської держави, що завершила перехід від авторитаризму до демократичного суспільству. І, незважаючи на те, що сьогодні обидві гілки влади в Польщі складають в основному представники однієї правлячої партії і президент не потребує використання права вето, конституційний дизайн Республіки Польща, навіть за умови приналежності гілок влади до різних політичних сил, на основі узгодженої взаємодії інститутів парламенту і президента дозволяє державі успішно продовжувати свій розвиток і не створювати перешкод здійсненню політичного процесу.

Незважаючи на всі складнощі процесу демократичного транзиту, польський кейс експерти визнають одним з найбільш вдалих на тлі інших східноєвропейських країн. Польській державі за трохи більш ніж двадцятирічний період вдалося вибудувати гнучку і врівноважену систему державного управління й інституціоналізувати нові органи виконавчої, законодавчої та судової влади. І хоча процеси зміни політичної системи Республіки Польща ще можуть продовжитися, це не вплине на визнання успішного досвіду Польщі в переході до демократичної форми державного управління.

Аналізуючи питання бікамералізму в Польщі, необхідно зазначити, що протягом існування Сенату починаючи з 1989 року тривають дискусії стосовно його реформування і удосконалення. Серед останніх пропозицій, які впливають безпосередньо на виконання законодавчої функції парламен-

ту слід виділити: 1) збільшення до 3/5 більшості голосів необхідних для відхилення постанови Сенату щодо закону ухваленого Сеймом; 2) впровадження участі Сенату в повторному ухваленні законів після їх ветоування президентом; 3) запровадження спільної (узгоджувальної) комісії Сейму і Сенату, для вироблення спільних позицій і розв'язування можливих конфліктів між палатами парламенту. Проблемою польського парламенту, яка вимагає негайного вирішення є також відсутність диференціації політичного складу Сейму і Сенату. Практика функціонування двопалатних парламентів доводить, що сенс існування другої палати найбільш очевидний, коли її політичний склад значно відрізняється від складу першої. Це досягається шляхом різного типу репрезентації обох палат (наприклад, нижча палата парламенту — репрезентація загальнополітична, вища — репрезентація територіальна), а також відмінних засад вибору і каденції палат. В Польщі «Закон про вибори до Сейму і Сенату» не забезпечує достатніх механізмів, що диференціюють результати виборів до обох палат. Впровадження мажоритарної системи виборів до Сенату (при пропорційних до Сейму) не стало таким механізмом в умовах домінування політичних партій в політичному житті країни. Як результат Сейм і Сенат реалізують загальнополітичний тип репрезентації.

Як вважає С. В. Сорока вважає необхідним акцентувати на наступних факторах, які слід взяти до уваги при розгляді питання впровадження в Україні двопалатного парламенту, враховуючи проаналізований досвід Польщі. По-перше, запровадження Сенату посилить процес демократизації державної влади в Україні, сприятиме ширшому представництву територіальних інтересів на державному рівні. Також необхідно враховувати, що в Україні на відміну від Польщі друга палата традиційно не була елементом законодавчої влади, а отже не має досвіду функціонування двопалатного парламенту (Сорока, 2010).

Розділ 3.

ПРИНЦИП ОРГАНІЗАЦІЇ ДВОПАЛАТНОГО ПАРЛАМЕНТУ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

3.1. Формування двопалатного парламенту в умовах децентралізації влади

З метою розтлумачення специфіки формування двопалатного парламенту в умовах децентралізації влади вважаємо за доцільне конкретизувати зміст поняття «децентралізація». Нині в політичній науці досить актуальною є проблема ефективного перерозподілу ресурсів для зростання якості державного управління, що передбачає перерозподіл владних повноважень між центром і підзвітними центру адміністративно-територіальними одиницями (регіонами або локальними територіальними утвореннями) в рамках однієї держави, а також баланс відцентрових і доцентрових сил у владних взаєминах. Ці механізми прийнято відносити до системи децентралізованого управління, яка отримала популярність не тільки в федеративних, але і в унітарних державах, наприклад у В'єтнамі, Іспанії, Італії, Франції, на Філіппінах.

Однак відсутність конвенційного розуміння децентралізації ускладнює використання цього концепту в рамках емпіричних досліджень, тому необхідно встановити, які саме процеси в історичному розвитку світових політичних систем привели до виникнення подібної форми організації влади, і виробити підхід до операціоналізації даного поняття.

Поняття «централізація» вперше наводиться у Французькому тлумачному словнику 1794 року для позначення

нової форми організації державної влади. В англійську мову поняття централізації прийшло в першій третині ХІХ ст. Приблизно цим же часом датується поява його контрпоняття — децентралізації. Алексіс де Токвіль писав, що Велика французька революція почалася як прагнення до децентралізації системи державного управління, а в підсумку породила лише посилення централізації влади (Schmidt, 1990). Спочатку децентралізація могла викликати у діючих правителів лише страх втрати влади, тому на її розвиток вони відповідали посиленням централізації. Безумовно, подібне прагнення до концентрації влади ставало логічним результатом недовіри до місцевого населення, котре інколи вдавалося до радикальних дій для впливу на центральну і верховну владу. Прагнення до надлишкової централізації зазвичай виявлялося в період політичної кризи, що супроводжувався політичною активністю на місцях. Сильні та впевнені в собі політичні лідери, навпаки, ставилися вельми позитивно до зростаючої локальної демократії та передачі частини владних повноважень для вирішення проблем на місцях.

У сучасних умовах у всіх цивілізованих країнах розвиток централістичних тенденцій породжує вимогу «прихильності» місцевої громади до суспільних інтересів. Таким чином, склався потужний механізм впливу. До нього слід віднести фінансову залежність, правове регулювання, контрольну діяльність, загальнодержавну програму делегування повноважень тощо (Валевський, 2009).

Відповідно до положення деконцентрації влади сутність влади зводиться до того, щоб підкреслити, що владні повноваження не делегуються суспільству, а відбувається якийсь перерозподіл влади за рівнями урядової адміністрації. Деконцентрація передбачає лише передачу повноважень від вищих органів державної ієрархії до нижчих. Зокрема, В. Малиновський визначає деконцентрацію як «організаційний принцип, значення якого зводиться до того, що значні владні повноваження передаються державним службовцям, які представляють центральну владу на місцях, поставлену

на чолі різних адміністративних кіл або різних державних служб» (Малиновський, 2007, с. 303).

У більшості демократичних держав саме місцеві органи управління безпосередньо вирішують повсякденні, найбільш важливі суспільні питання. Це обумовлює порівняно високу управлінську зацікавленість та активну участь громадян в діяльності місцевих органів влади (Двопалатні парламенти світу (короткий опис)). До того ж безпосередню участь людей в управлінні своєю громадою, селом, районом, містом, підприємством не потребує високого професіоналізму та політичної відповідальності, необхідних при управлінні справами централізованого управління в масштабі всієї держави. Все це створює сприятливі передумови для широкого втілення самоуправлінських принципів на рівні місцевої адміністративно-територіальної організації.

Під деконцентрацією влади також розуміють «передачу повноважень органами центральної влади органам місцевої адміністрації» (Скакун, 2001, с. 167). Деконцентрацією називають і «ослаблену форму централізації, що має на увазі наявність місцевих органів, що залежать від уряду функціонально і в порядку підлеглості їх посадових осіб» (Скрипнюк, 2011, с. 20).

Спорідненої, але не тотожною, в даному сенсі, виступає категорія «діволуція», оскільки їй властивий регіональний характер, водночас цей термін асоціюється з делегуванням центральним урядом повноважень окремих частин держави при повному збереженні суверенітету центру. При цьому розрізняють законодавчу (надання органам регіону права видавати закони) і адміністративну деволуції (передачу органам відповідної субнаціональної одиниці права здійснювати закони і політику, що встановлюється центром, конкретизуючи її стосовно специфіки даного режиму) (Скакун, 2001, с. 178).

Відтак, видається правомірним резюмувати, що найважливіше значення місцевого управління зводиться до реалізації ідеї децентралізації влади. Поняття децентралізації пов'язано перш за все з функціями держави. На думку

С. Конончук, «є питання при вирішенні яких централізація, що розуміється як монополія центру, не тільки неминуча, але й корисна справі» (Конончук, 2008, с. 78).

Але існують і протилежні позиції, згідно з якими децентралізація функцій держави об'єктивно необхідна. Тому ми дотримуватимемося думки, що централізована управлінська діяльність повинна бути достатньою для своєчасного реагування на надзвичайні ситуації і водночас не блокувати самоврядування всередині системи в нормальних умовах.

Проблема децентралізації влади в українській теорії конституційного права держави завжди займала важливе місце, починаючи з моменту проголошення незалежності України. Особливо ця проблема актуалізувалася в 2014 році. Питання децентралізації влади — передача повноважень і ресурсів на більш низькі рівні публічного управління, загострили внутрішньополітичний розвиток і зовнішню ситуацію навколо країни. В останні роки термін «децентралізація» міцно закріпився в економічному лексиконі як науковців в галузі економічних і суспільних наук, так і представників усіх рівнів державного управління, хоча даного терміну передував термін регіональна політика. Необхідність децентралізації влади впливає з регіональної дискретності простору, нерівності регіонів за такими чинниками і завданням їх розвитку, внаслідок чого будь-яка державна політика будується диференційовано в регіональному аспекті.

Процес проведення регіональної політики, а саме децентралізації, досить складне поняття, яке можна розкривати через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень і фінансових ресурсів. Децентралізація задекларована в статті 132 Конституції України як одна з основ, на яких ґрунтується територіальний устрій держави.

Однак, на відміну від Конституції багатьох зарубіжних держав, основою є не сама децентралізація, а «поєднання централізації і децентралізації в здійсненні державної влади».

Інакше кажучи, децентралізація не є винятковим принципом названої конституційною нормою, а згадане «поєднання» відображає постійні коливання українського суспільства і його політикуму між Сходом і Заходом. Незважаючи на це, проблематика децентралізації як одного із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади вже протягом тривалого часу знаходиться в полі зору вітчизняних вчених і експертів. Це зумовлено, зокрема, успішною реалізацією основи децентралізації в практиці більшості держав Європейського Союзу.

Тому для України, в якій ще не завершений процес реформування державних інститутів, надзвичайно важливим є ознайомлення з кращими прикладами впровадження децентралізації в зарубіжних державах. Виходячи з принципу поділу влади, для кожної демократичної держави необхідно розмежування компетенції органів публічної адміністрації. У свою чергу, надзвичайно важливим є визначення оптимального рівня концентрації владних повноважень для кожного інституційного ланки в системі публічної адміністрації — з подальшою передачею «надлишкових» повноважень максимально наближеним до населення суб'єктам, тобто їх децентралізацією.

Децентралізація означає такий спосіб визначення і розмежування завдань і функцій, при якому більшість з них передається з рівня центральних органів на рівень нижче і стають власними завданнями і повноваженнями органів нижчого рівня. Можна також відзначити, що питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп і громадськості в цілому на справи суспільного значення.

Демократична держава завжди прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій управління з метою оптимального задоволення різнобічних потреб людини і народу в цілому. Зрозуміло, що мова йде як про вищу

(загальнодержавному) рівні організації влади, так і про регіональний і, безумовно, місцевому рівні. Адже влада може бути зосереджена в руках центральних органів виконавчої влади (і їх територіальних органів) або складати систему відповідних повноважень, наданих різним органам державної влади та іншим суб'єктам, зокрема, за критерієм територіальності (місцеве самоврядування), підвідомчості тощо. Тому управління на місцевому рівні та з місцевих справ може здійснюватися двома способами: чиновниками державного апарату, що призначаються «зверху» і функціонують «на місцях» (посадовими особами державних органів влади), так і в рамках децентралізованої системи управління, що передбачає діяльність органів місцевого самоврядування та інших уповноважених державою суб'єктів. Нині у світовій практиці ідея децентралізації віддзеркалюється у принципах функціонування двопалатного парламенту. Адже, за прикладами європейських країн, де парламент складається з двох палат, одна з яких представляє інтереси окремих територій чи територіальних громад. Однак, не зважаючи на той факт, що після отримання незалежності Україна прийняла Декларацію про державний суверенітет України чим заклала в основу політичної системи України принцип поділу влади, а потім і розмежування повноважень між різними органами влади, як по горизонталі, так і по вертикалі, реалізовано цей документ несповна. Так, прийнятий в грудні 1990 року Закон «Про місцеве і регіональне самоврядування в Україні» став початком звільнення органів місцевого самоврядування з-під державної вертикалі і появи нового інституту публічної влади — місцевого самоврядування.

На сьогодні уряд, а отже і управління, можуть і повинні здійснюватися не тільки посадовими особами органів публічної адміністрації (виконавчої влади та місцевого самоврядування), а й більш широким колом суб'єктів, що представляють громадянське суспільство, наділених функціями і повноваженнями з управління. Це можуть бути бізнес об'єднання, профспілки, громадські організації, різні групи

активістів, які мають можливість в більшій чи меншій мірі впливати на процес прийняття рішень і їх впровадження. Залучення до процесів управління додаткових суб'єктів, незалежних від держави, і є децентралізацією влади.

Для реалізації регіональної політики в Україні був розроблений Проект Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні). У Концепції запропоновано напрями проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, метою якої є підвищення якості життя людини за рахунок створення ефективної системи управління і забезпечення сталого територіального розвитку. Суть цієї реформи полягає в розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, вдосконалення взаємодії між ними, подоланні проблеми, коли повноваження органів місцевого самоврядування не відповідають їх зобов'язанням і завданням. Також мова йде про передачу повноважень на місця, посилення організаційної та фінансової самостійності територіальних громад — сільських, селищних, міських. Для повноцінної реалізації цієї концепції виникає необхідність впровадження двопалатності українського парламенту.

Проблему двопалатного парламенту в Україні вивчали М. Воронов (Воронов, 2013), О. Скрипнюк (Скрипнюк, 2011), В. Борденюк (Борденюк, 2011), О. Святоцький (Святоцький, 1998) та інші науковці. Європогенна за своєю суттю ідеологія парламентаризму, вперше обґрунтована в працях таких мислителів, як Ж. Боден, Т. Гобі, Л. Дюгі, І. Кант, Д. Локк, Ш. Монтеск'є, А. Дайсі і багатьох інших, нині отримала свій розвиток не тільки в країнах з давніми традиціями народного представництва, але і в державах, де парламентаризм почав затверджуватися одночасно з першими конституціями і конституційними актами починаючи з другої половини ХХ ст. Для пострадянських і постсоціалістичних країн ідеологія парламентаризму, після розпаду колишнього СРСР і руйну-

вання радянської державно-правової доктрини, в основі якої лежала ідея домінування в державі «системи рад усіх рівнів» (Прозорова, 1995, с. 6), стала фундаментом їх демократичного інституційного розвитку й продовжує залишатися ним.

Український парламентаризм має давні історичні корені. Сучасні правознавці вважають предтечею національного парламентаризму вічову демократію і феодалні з'їзди в Київській Русі, козацькі ради і козацьку демократію в загальному, діяльність Центральної Ради та навіть певною мірою «парламентаризм» радянської епохи. Втім, утвердження і розвиток повноцінного національного парламентаризму стало можливим лише після проголошення незалежності України в 1991 році.

За 17 років незалежності український парламентаризм мав певні досягнення і деякі прорахунки. При цьому XXI ст. поставив перед ним серйозні виклики, ставши своєрідним «екзаменатором» ефективності організації та діяльності національного парламенту в умовах конституційно-правової реформи, перші спроби здійснення якої можна пов'язати з проведенням всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. Нагадаємо, що цей референдум, серед іншого, мав на меті з'ясувати громадську думку щодо формування двопалатного парламенту, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України.

Не меншим випробуванням для вітчизняного парламентаризму стала й конституційно-правова реформа 2004–2008 рр., зміст якої передбачав перехід України до парламентсько-президентської форми правління, підвищення ролі і авторитету національного парламенту в державі і політично структурованому громадянському суспільстві країни (Воронів, 2011). На жаль, перманентна політико-правова криза останніх років не сприяла задоволенню високих запитів сучасного суспільства та здійснення належного законодавчого забезпечення новітніх державотворчих процесів в Україні.

Свідомо уникаючи політико-правових оцінок організації та діяльності Верховної Ради України V–VI скликань,

вважаємо за доцільне зазначити, що вдосконалення концепції сучасного українського парламентаризму та оптимізація організації та діяльності національного парламенту нині є пріоритетним напрямком конституційної реформи в 2008-му і наступних роках (Скрипнюк, 2013). На нашу думку, одним з пріоритетних шляхів реформування українського парламентаризму сьогодні є запровадження бікамералізму як теорії і практики функціонування в державі двопалатного парламенту.

Сьогодні всебічне поширення теорії та практики бікамералізму слід визнати однією з найвиразніших тенденцій генезису сучасного конституціоналізму. В останні десятиліття у багатьох країнах світу, незалежно від форми їх державного устрою, активізувалися процеси переходу до двопалатної структури парламенту. Якщо на початку 70-х років ХХ ст. двопалатні парламенти були у 45 країнах світу, то в 2008-му їх кількість досягла 70 (Двопалатні парламенти світу (короткий опис)). Ще близько десяти держав готуються перейти до бікамеральної структури своїх парламентів.

Двопалатні парламенти на сьогодні перестали бути даниною історичним традиціям конституціоналізму чи якоюсь «аномалією» державно-правового розвитку країн, поєднаних однією правовою системою. Саме таку систему парламентаризму нині обрали найбільш економічно розвинені країни світу. Так, з п'ятнадцяти держав, які мають найвищі в світі показники внутрішнього валового продукту, тільки дві — КНР і Південна Корея — мають однопалатні загальнонаціональні законодавчі органи. Резюмовано, що бікамералізм поступово утверджується і в конституційній теорії і практиці Європейського союзу і держав, що входять в нього.

Зокрема, двопалатні парламенти успішно функціонують в таких унітарних державах — членах Європейського союзу, як Австрія, Ірландія, Іспанія, Італія, Польща, Словенія, Румунія, Франція, Чехія, Швейцарія та ін. Структура парламенту формує тип законодавчого процесу. У бікамеральному парламенті законодавчий процес розгортається

по горизонтальному типу і не має висхідного вектора, його ініціація можлива у будь-якій палаті, оскільки, володіючи рівною компетенцією в законодавчій сфері, вони обидві мають повноваження щодо розгляду внесеного законопроекту і прийняття закону. Так, згідно з ч. 2 ст. 148 і ч. 2 ст. 156 Конституції Швейцарії, Національна рада і Рада кантонів мають рівне становище, і для прийняття рішень необхідна згода обох Рад. Законодавчий процес вертикального типу є послідовним, поступальним рухом законопроекту: у ФРН — від бундестагу до бундесрату, в Австрії — від Національної ради до Федеральної ради, тобто до органів, які беруть участь у законодавчому процесі особливим чином і реалізують інші власні спеціальні повноваження.

Перспективи запровадження двопалатних парламентів є предметом посиленої уваги з боку політиків і державних діячів республік, що утворилися після розпаду колишнього СРСР. Першою пострадянською унітарною державою, яка зробила свій вибір на користь бікамералізму, став Казахстан. Сучасний бікамералізм як і раніше не втрачає своїх індивідуальних національних особливостей, тому важко знайти хоча б два абсолютно ідентичні двопалатні парламенти в різних країнах. Разом з тим можна виділити кілька найбільш загальних причин об'єктивного характеру, які сприяли поширенню теорії і практики бікамералізму в сучасному світі. Перш за все мова йде про причини, що позначили тенденцію утвердження двопалатних парламентів в унітарних країнах Європи.

По перше. Починаючи з другої половини ХХ ст. невпинно зростає роль вищого законодавчого органу влади в державному механізмі сучасних країн, що веде до розширення основних функцій парламенту. Уже після Другої світової війни парламенти стають не тільки центрами законотворення, а й центрами прийняття важливих політичних і кадрових рішень. Для багатьох парламентів властиві законодавчі, представницькі, установчі (державотворчі), контрольні, бюджетно-фінансові, зовнішньополітичні та інші повноваження. Множинність завдань і функцій, що стоять перед

сучасними парламентами, об'єктивно зумовлює ускладнення їх побудови, тобто внутрішньої структури. Парламенти багатьох унітарних країн світу сьогодні не обмежуються структуризацією на комітети, комісії або інші парламентські органи, а поділяються на першу (нижню) і другу (верхню) палати.

Сутність двопалатної структуризації сучасних парламентів полягає в розмежуванні їх функціонального призначення. Нижні палати цих парламентів мають на меті забезпечення народного представництва і здійснення якісного законотворення. Тоді як верхні здійснюють представництво територій і традиційних регіональних еліт (рідше — суспільних станових, професійних, релігійних або інших асоціацій). Крім того, верхні палати, наділені значними установчими повноваженнями, забезпечують інституційну розбудову держави, тобто побудова держави.

По-друге. Двопалатні парламенти стали кроком вперед в напрямку вдосконалення принципу поділу влад та механізмів стримувань і противаг (*checks and balance*) між їх гілками. Свого часу ще французька Декларація прав людини і громадянина 1789 р закріпила положення доктрини Ш. Монтеск'є, відповідно до якої вся влада в державі здійснювалася відповідно до її поділу на законодавчу, виконавчу і судову.

По-третє. Сучасні держави, прагнучи до утвердження і реалізації принципів верховенства права та утвердження демократії, залучають до процесів національного державотворення різні інститути громадянського суспільства і держави. Двопалатні парламенти дозволяють оптимізувати відповідні процеси, забезпечивши не тільки народне представництво, а й представництво інтересів територій, а також різних публічних компаній.

По-четверте. Не вдаючись до зміни форми державного ладу, зокрема переходу до федералізму, багато сучасних країн визначають пріоритетом своєї внутрішньої політики децентралізацію, яка передбачає представництво на загальнонаціональному рівні легітимних інтересів територій. Верхня

палата двопалатних парламентів в унітарних державах дозволяє ефективно забезпечувати таке представництво, а також активно залучати представників територій до процесів національного державотворення, а саме — до формування нових інститутів держави і їх кадрового наповнення.

У п'ятих. Двопалатність парламенту на сьогодні є об'єктивною вимогою удосконалення його правотворчої і, перш за все, законотворчої діяльності. Складність законотворчої діяльності, обумовлена високим рівнем відповідальності її суб'єктів перед народом, все більш високими вимогами сьогодишнього дня до якості юридичної техніки нормо-проектувальних робіт, підтверджує доцільність існування другої палати парламенту, яка по суті стає професійним і неупередженим «редактором» законопроектів, прийнятих нижньою палатою. Адже в багатьох державах з двопалатними парламентами узгодження закону верхньою палатою є обов'язковою умовою набуття ним чинності (Румунія, Італія, США і так далі).

При будь-яких умовах і тенденціях розвитку сучасного парламентаризму для кожної окремо взятої держави світу вибір конкретної моделі парламентаризму, в тому числі і перехід до бікамералізму, є її національним вибором (Француз-Яковець, 2014). Як правило, парламентська реформа органічно поєднується з конституційною реформою або виступає її важливою складовою, оскільки реформування основ організації та діяльності парламенту передбачає внесення змін до конституції. З огляду на це, нагальність проблеми вдосконалення Основного Закону України створює сприятливі умови для проведення парламентської реформи.

З цією метою у 2003 р. було проведено «зондування» громадської думки щодо ідеї створення верхньої палати парламенту України. Черговий проект політичної реформи, який включав і реорганізацію вищого представницького органу, було винесено на всенародне обговорення. В результаті проведеного опитування було визначено, що тільки третина респондентів підтримала ідею двопалатності парламенту (Москалюк, 2010). У 2008 р. одним з громадських інститутів

було проведено соціологічне дослідження «Територіально-адміністративний устрій України», за підсумками якого близько сорока відсотків респондентів висловилися на підтримку ідеї створення другої палати в парламенті і така ж кількість не підтримала цей крок (Москалюк, 2010). Зазначені результати соціологічних опитувань демонструють неоднозначність сприйняття ідеї двопалатного парламенту в українському суспільстві.

Серед політичних діячів на підтримку ідеї бікамералізму тоді виступав В. Янукович, який вказував, що процес реформування управління державою повинен мати метою децентралізацію влади і створення представництва регіонів у парламенті (верхній палаті) без збільшення чисельності народних депутатів. Наприклад, якщо верхня палата буде 150 чоловік, то нижня — 300. Така децентралізація піде на користь, і це не буде нести загрози узурпації влади. Своєю чергою, В. Ющенко свого часу також підтримав ідею створення двопалатного парламенту, де нижня палата займалася б законотворчою роботою, в той час як верхня палата розглядала б стратегічні рішення.

Так, М. Мілова, підтримуючи можливу бікамерального структуру національного парламенту, відзначав, що для послідовного проведення принципу поєднання захисту інтересів усього народу з інтересами окремих регіонів доцільно створити в структурі Верховної Ради України другу палату — Раду територій, яка б обиралася на основі представництва від областей (Мілова, 2005, с. 78). Діяльність цієї палати могла б бути додатковим стримуючим фактором щодо нижньої палати і засобом запобігання її конфронтації з іншими гілками державної влади.

За впровадження в Україні двопалатного парламенту виступають і такі вчені, як А. Москалюк та В. Чушенко, які обґрунтовують свою позицію наступними факторами:

а) двопалатна структура парламенту сприяє широкому взаємоконтролю і співпраці палат, підвищує відповідальність депутатів, створює умови для детального обговорення

законопроектів, їх наукового, матеріального і фінансового обґрунтування;

б) двопалатний парламент більше відповідає вимогам професійного представництва;

в) двопалатний парламент якщо не виключає, то зменшує конфлікти між парламентом і виконавчою владою, а при наявності розбіжностей між ними — сприяє їхньому вирішенню;

г) поділ на дві палати є гарантією проти авторитарності парламенту;

д) двопалатний парламент висловлює не тільки загальнонародні інтереси, але і є органом територіального врядування (Москалюк, 2010).

У цих тезах знаходимо доцільність упровадження двопалатності в умовах реформи децентралізації влади. Адже, державне та регіональне управління представляє інтереси місцевого самоврядування. Виділяючи три основних типи обґрунтування двопалатної моделі парламенту в умовах децентралізації влади, Т. Француз-Янковець (Frantsuz-Yakovets, 2018) запропонувала наступне:

- представляючи інтереси територій, двопалатний парламент дозволяє більш органічно поєднувати загальнонаціональні інтереси з територіальними інтересами окремих регіонів країни. В цьому аспекті С. Котляревський зазначав, що відмінність між загальнодержавними і місцевими інтересами не пов'язана ні з професійними, ні з класовими інтересами, вона зумовлена тільки приналежністю кожного громадянина до союзу державного і союзу місцевого. Отже, представництво територій і їх особливостей, на противагу фактору єдності, не послаблює, а лише посилює політичне самовизначення нації;
- наявність ще однієї «інстанції», яка буде задіяна в процесі законотворення, дозволяє запобігати поспішності і впливу політичної кон'юнктури при підготовці законопроектів, сприяє підвищенню якості законотворчої діяльності;
- присутність верхньої палати буде своєрідним запобіжним механізмом від радикалізації рішень нижньої

палати, а також від її спроб перетворити законодавчу діяльність в один із засобів політичної та, зокрема, передвиборчої боротьби. Наявність верхньої палати застерігає законодавчий орган від прийняття поспішних рішень в її відносинах з виконавчою владою і главою держави.

У той же час ряд політиків виступають проти створення верхньої палати парламенту України. Так, О. Романюк зазначив, що двопалатний парламент існує в країнах згідно з традицією або обумовлений федеральним устроєм (Романюк, 2014). В українських умовах представництво регіонів у верхній палаті призведе до нерівності. Ю. Тимошенко підкреслила, що існування двопалатного парламенту виправдане і прийнятне в країнах з федеративним устроєм, однак Україна — унітарна країна. Тому, залишаючись на принципах унітарності України, не можна підтримувати ніяких «походів за федералізмом».

Частково погоджуючись з думкою наведених політиків, необхідно зауважити, що бікамеральний парламент не можна співвідносити тільки з федеративними державами, адже в багатьох країнах Європейського Союзу та в ряді постсоціалістичних держав, які є унітарними, діють парламенти з двопалатної системою. Серед них Ірландія, Італія, Іспанія, Нідерланди, Польща, Словенія, Румунія, Великобританія, Франція, Чехія, Білорусь, Казахстан, Таджикистан, Узбекистан. У світлі сказаного відзначимо, що М. Новіков констатував, що двопалатність, або бікамералізм, є головною ознакою побудови парламентів значної кількості зарубіжних країн (Новіков, 2006).

Багато інших вчених наводять аргументи проти введення в Україні двопалатного моделі парламенту. Так, Л. Кривенко, зазначає, що запровадження другої палати в сучасних українських реаліях може стати знаряддям «натиску» виконавчої влади на представницький орган і перетворення його в «безвільне і беспорadne формування». На підтвердження цієї позиції вона стверджує, що слід зосередити увагу на

тому, що двопалатний законодавчий орган не є раціональним в складних умовах життєдіяльності населення, суспільства і держави. А саме ці реальності зараз присутні в Україні.

Введення двопалатної моделі в пострадянських умовах може спричинити за собою проблеми, які є актуальними і для України; до таких Т. Азаренко відносить:

а) ускладнення процедури і збільшення термінів проходження в парламенті законопроектів;

б) небезпека виникнення міжпалатних суперечок і, як наслідок, розкол парламенту;

в) у разі непрофесіоналізму депутатів навіть двопалатна структура парламенту не здатна гарантувати якість законодавчої роботи;

г) перспектива дублювання функцій палат парламенту;

д) збільшення обслуговуючого апарату і збільшення витрат на утримання парламенту. З іншого боку, до переваг цієї моделі він зарахував лише два моменти — можливість поліпшення якості законів і можливість більш повного представництва інтересів окремих територій (Азаренко, 2013).

А. Скрипнюк, не підтримуючи ідеї введення бікамералізму в Україні, висуває такі аргументи: регіональне представництво може набути ознак регіоналізації і сепаратизму в унітарній державі, коли на першому місці стоятимуть місцеві інтереси, а не загальнодержавні. До того ж спроба інституційно вдосконалити парламент шляхом введення верхньої палати може обернутися перетворенням її до контролюючого органу щодо нижньої (Скрипнюк, 2011).

На думку автора, оскільки верхня палата не матиме права вето на закони, то і сам інституціональний аргумент втрачає будь-який сенс. Крім того, з політичної точки зору «радикалізм» нижньої палати не завжди може привести до потрясінь суспільно-державного ладу, оскільки часто існують інші механізми або інститути, які мають достатні можливості, щоб протидіяти такому варіанту розвитку подій. Одним з таких механізмів може виступати інститут президента або діяльність Конституційного Суду України.

Таким чином, узагальнення наукових досліджень і політичних дискусій щодо майбутньої організаційної структури Верховної Ради України дає можливість стверджувати, що ключовим напрямком є перспектива створення верхньої палати. До позитивних сторін можливості такого кроку можна віднести децентралізацію влади, створення представництва регіонів у парламенті, зменшення конфронтації законодавчої з іншими гілками влади; забезпечення поєднання загальнодержавних і регіональних інтересів, підвищення якості законотворчої роботи, запобігання радикалізації рішень парламенту, недопущення застосування парламенту як інструменту передвиборної боротьби.

У той же час зменшення ролі законодавчої гілки влади, встановлення пріоритету місцевих інтересів над загальнодержавними, ускладнення процедури законопроектної роботи, виникнення протистояння між палатами парламенту, збільшення витрат на утримання парламенту, виникнення регіонального сепаратизму можуть стати негативними наслідками такої дії.

3.1.1. Вірність конституції як невід’ємне правило норм моралі члена парламенту

Парламент, як найважливіший інститут представницької демократії України, повинен мати в своєму складі законотворців, моральний вигляд яких відповідає високому статусу народних представників. Від авторитету депутатів в очах українців безпосередньо залежить авторитет і довіра до інституту парламентаризму в цілому. Без зміцнення парламентської етики та ефективного правового механізму її дотримання неможливо досягти неухильного дотримання правил моральності представниками законодавчої влади всіх рівнів — від суб’єкта України до українського парламенту. Однак суперечливість правового регулювання етики парламентарів полягає в тому, що депутатам суспільство і держава

традиційно делегують більшу автономію і свободу в діях, додаткові права, привілеї, імунітети в порівнянні з громадянами і державними службовцями. Але оскільки свобода в умовах демократії не означає втрату необхідності керуватися громадською моральністю і державними інтересами, а водночас диктує встановлення більш суворих, більш високих стандартів компетентності, професіоналізму, правил поведінки, критеріїв доступу нових членів до лав професії парламентарія, що неминуче призводить до потреби законодавчого оформлення етичних стандартів.

Нині в Україні різко зріс інтерес до питань парламентаризму, парламентської культури, моралі та етики парламентарів. Як показує досвід розвинених демократичних країн (наприклад, Великобританії, США і Канади), саме проблеми корупції та неетичної поведінки знижують рівень довіри суспільства до парламенту, змушуючи шукати нові заходи щодо запобігання цим проблемам і вдосконалення системи парламентської культури на нових аксіологічних підставах.

Основним завданням морально-етичного регулювання в парламентаризмі, на думку Всесвітньої організації парламентаріїв по боротьбі з корупцією, є запобігання етичних проблем парламентаризму, об'єднане в якусь систему, яка може бути позначена терміном морально-етична культура парламентаризму (Всесвітня організація парламентаріїв щодо боротьби, 2010). Всесвітня організація парламентаріїв щодо боротьби з корупцією зазначає, що основним недоліком сучасного парламентаризму є якраз відсутність взаємозалежної морально-етичної інфраструктури в парламенті, що знижує ефективність заходів етичної профілактики, етичного регулювання і контролю, і ця проблема властива більшості сучасних парламентів.

У загальному розумінні поняття морально-етичної культури складається з таких складових, як: моральні та етичні цінності парламентаризму; етичний режим; етична освіта. Морально-етична культура як частина професійної парламентської етики в країнах з розвинутою демократією включає

в себе принципи, правила і процедури. У свою чергу, дієвість принципів забезпечується процедурами і правилами, причому процедури конкретизують правила. Таким чином, забезпечення дієвості правил і принципів фокусується в етичному режимі.

Структура етичного режиму визначається:

1) кодексом поведінки, що систематизує етичні норми. Прикладом Кодексу поведінки служать «Сім принципів публічної політики» в Великобританії. У кодексі представлені такі принципи як чесність, принциповість, відкритість, підзвітність, непідкупність, неупередженість, вірність конституції;

2) правилами поведінки, що конкретизують моральні та етичні норми. Правила поведінки надають кодексу багато практичних важелів, включаючи вказівки про поведінку парламентарів у неоднозначних ситуаціях, з метою їх відповідності принципам парламентської етики та моралі. Правила поведінки конкретизують норми кодексів. Так, наприклад, у Великобританії, такі принципи етичного кодексу, як відкритість, принциповість, підзвітність, конкретизуючись в правилах поведінки, є нормативами, які регулюють такі порушення: замовчування або приховування фінансової інформації про політичну партію або про окремих парламентаріїв, приховування інформації про фінансові відносини з різними організаціями. Дотримання принципу неупередженості забезпечує контроль за діями, що приводять до конфлікту інтересів, регулює діяльність лобістів тощо;

3) регулюючим комітетом, відповідальним за застосування правил на практиці. Комітети, які здійснюють регулювання, можуть мати як караючу, так і виховну функції і мають наступну структуру:

а) комітет з владними повноваженнями поза парламентом, функцією якого є проведення незалежного розслідування правопорушень і визначення ступеня відповідальності. Це передбачає створення особливої судової системи, яка контролює парламентську систему регулювання;

б) регулюючий комітет в парламенті, голова (державний контролер) якого не має депутатських повноважень і як експерт уповноважений розслідувати справи і давати поради по тлумаченню правил поведінки, інші ж члени комітету є депутатами. Рішення у справах остаточно приймаються спеціальною парламентською комісією;

в) регулюючий орган в парламенті, що складається тільки з депутатів, які самостійно підтримують порядок в своєму середовищі. У той же самий час подібна структура піддається критиці, суть якої в наступному: парламентарії із законодавців перетворюються в суддів, юристів і слідчих.

О. Копиленко зазначає, що потрібно ввести в обіг нове поняття для органів державної та судової влади, яке б регулювало питання етичної культури новим терміном «Конституційна культура» (Копиленко 2019; Ірклієнко, 2021). Автор вважає, що «Конституційна культура — лояльна співпраця між державними органами як передумова ефективності конституційного правосуддя».

Теза перша. Як зазначається у висновку щодо реформування КСУ, «публічний орган у своїй офіційній якості не користується такою ж свободою вираження поглядів, як особа, на котру не покладено здійснення публічних функцій. Звичайно, державні органи також можуть публічно не погоджуватися з рішенням Конституційного Суду, але вони водночас повинні чітко давати зрозуміти, що виконуватимуть рішення, і обмежувати критику самим лише рішенням». Друга теза полягає в тому, що «незалежність і нейтралітет Конституційного Суду опиняються під загрозою, коли інші державні інститути або окремі члени піддають їх публічним нападкам. Такі нападки суперечать позиції Суду як гаранта верховенства Конституції» (Копиленко 2019, с. 27)

М. Савчин зазначає, що методична конкретизація й деталізація конституції потребує узгодження рішень парламенту та конституційного суду. Це узгодження аж ніяк не означає проведення певних консультацій між ними: головне — єдине розуміння сутності й змісту фундаментальних принципів

права та стандартів законодавчого регулювання й ухвалення судових рішень, котрі впливають зі змісту конституційних цінностей і принципів. Принцип вірності конституції має далекосяжні наслідки, оскільки конституцієдавець є зв'язаним фундаментальними принципами права.

Відсутність дискурсу про вертикальну взаємодію між «поверхами» публічної влади, що ґрунтується на диференціації владних функцій по горизонталі, знижує інноваційний потенціал конституційних реформ. Корупція, непотизм та маніпулювання статтями й параграфами законів та інших правових циркулярів підмінюють справжні вимоги верховенства права, на сторожі якого має стояти незалежний і безсторонній суд. Становлення справедливого й доступного правосуддя за таких умов підмінюється вибіркоvim застосуванням (хоч і правильним з точки зору формальної законності) положень законів, що вихолощує ідею правосуддя. Це руйнує суспільну довіру, й трендовий дискурс про побудову гетерархічної системи публічної влади сходить на пси. Усе це загалом підриває вітчизняну конституційну традицію (Савчин, 2016, с. 45).

Конституція як єдиний кодифікований нормативний правовий акт має особливості соціального та юридичного характеру, внаслідок яких вона займає особливе місце в будь-якій національній правовій системі і грає велику правову роль у суспільному та державному житті (Витрук, 2008). Держава опосередковує самоорганізоване людське суспільство, яке керується шляхом здійснення публічної влади. Публічна державна влада представляє собою реалізовану здатність (силу та волю) держави та її органів діяти на поведінку усіх суб'єктів суспільних відносин за допомогою переконання, примусу та інших засобів впливу в цілях задоволення загальнозначущих інтересів у поєднанні з іншими інтересами (корпоративними, груповими, а також інтересами автономних індивідів).

Роль конституції у всякому демократичному суспільстві першорядна. Але вона ще більше зростає в перехідні періоди, коли мова йде про корінні зміни не тільки у політичній

системі суспільства, але в його економічній інфраструктурі. Тільки конституція, адекватна новим потребам, здатна забезпечити стабільність та впорядкованість, необхідні для успіху великих економічних та політичних реформ (Туманов, 2010).

Детальний аналіз постулатів морально–етичної культури парламентаріїв провідних країн світу засвідчив, що ключовою підвалиною моральності є вірність Конституції власної держави. Відзначимо, що в нашій країні концепт верховенства права, як і принцип верховенства конституції, містить певний етичний імператив (Кампо, 2008).

У випадку з конституцією такий імператив пов'язаний з розумінням переваги національного конституціоналізму над контрольними показниками верховенства права. Тоді як етичний імператив передбачає опору на концепцію вірності конституції і включає потребу встановлення національних пріоритетів розвитку та вдосконалення контрольних показників верховенства права.

Саму вірність конституції необхідно відділяти від поняття верховенства права, бо вірність основному закону — є правовим вихованням для органів державної та судової влади. Це правило, яке необхідно виконувати кожному чиновнику, депутату парламенту та депутатам місцевих рад.

Сучасне розуміння верховенства і вищої юридичної сили конституції необхідно пов'язувати з концептом вірності конституції. Вірність конституції як правова та культурно–семантична концепція дозволяє виявляти конституційні та морально–етичні цінності, якими повинні керуватися парламентарі при тлумаченні, реалізації або актуалізації конституційних норм (Ковальчук, 2014).

Ключова ідея концепції вірності Конституції полягає в тому, що це особливий тип конституційного праворозуміння, що відбивається у непохитній повазі Конституції держави, відстоюванні в правотворчій і правозастосовчій практиці пріоритету конституційних положень, забезпечення їх стабільності і здійснення дбайливої інтерпретації,

неприпустимість довільного розширювального тлумачення конституційних норм з урахуванням політичної кон'юнктури, розвитку інституту конституційної відповідальності. Етимологія слова «вірність» дозволяє виявити походження і смисли цього терміну. Слово «вірність» утворюється від прикметника «вірний» і іменника «віра».

Смислові контексти слова «вірність» можуть бути пов'язані з політичними і географічними поняттями, наприклад, «вірність Батьківщині» (як правило одній, але, якщо змінюється громадянство, а право на зміну громадянства існує — чи змінюється Батьківщина?). Слово «вірність» може бути пов'язано з особистими і сімейними справами, наприклад, «вірність дружині» — подружжя відданість (може бути і не одній людині, особливо в мусульманських країнах, де допускається мати до чотирьох дружин).

Водночас, категорія «вірність» має смисловий взаємозв'язок не тільки з похідними від слова «віра», а й зі словами, що позначають раціональну верифікацію: вірність — це відповідність істині; правильність; повна схожість з чим-небудь або відповідність чому-небудь (питання верифікації або справжності). Про вірність конституції можна говорити і в значенні сповідування віри в конституцію, і в значенні раціонального обґрунтування і верифікації відповідності конституції іншим правовим актам, діям тощо.

Нами було виявлено смислові відтінки вірності членів парламенту Конституції:

- 1) вірність Конституції як правовому акту;
- 2) вірність Конституції як сукупності норм чинного конституційного законодавства;
- 3) вірність конституції як конституційним цінностям, що закладені в Конституції;
- 4) вірність Конституції як конституційним ідеалам;
- 5) вірність Конституції як сформованій реальній конституційній та політичній практиці;
- 6) вірність конституції як послідовність в реалізації конституційних норм і цінностей;

7) вірність конституції як ефективність конституціоналізації правового порядку (процес конституціоналізації виступає індикатором вірності конституції)

Поряд з цим, відзначимо, що принцип вірності конституції має далекосяжні наслідки, оскільки конституціодавець є зв'язаним фундаментальними принципами права. Відсутність дискурсу про вертикальну взаємодію між «поверхами» публічної влади, що ґрунтується на диференціації владних функцій по горизонталі, знижує інноваційний потенціал конституційних реформ (Кисляк, 2015). Резюмуючи, відзначимо, що на наш погляд, вірність Конституції парламентаріїв повинна проявлятися у членів парламенту не тільки як дотримання закону, але й дотримання морально-етичних принципів.

3.2. Політична складова бікамералізму

В даний час в світі налічується більше шести з половиною десятків загальнодержавних двопалатних парламентів. Підкреслимо, мова йде тільки про загальнодержавні парламенти. У федеративних державах парламенти, як правило, є і в їх суб'єктах, причому вони також можуть бути як однопалатними, так і двопалатними. Наприклад, в США легіслатури всіх штатів, за винятком одного, — двопалатні, а в Канаді, навпаки, всі провінційні законодавчі органи, крім одного, — однопалатні. У Німеччині також всі ландтаги, за винятком одного, — однопалатні, в Федеративних Штатах Мікронезії — з чотирьох штатів в трьох легіслатури однопалатні, а в одному — двопалатні, в Бразилії, правда, асамблеї всіх штатів і Федерального округу — однопалатні.

Інтерес до питання структури парламентів, проблеми виокремлення плюсів і недоліки двопалатності, існував завжди (Kristan, 2002). Сучасний інтерес проявляється не тільки в працях юристів (Фрицький, 2006), а й у співпраці парламентів і їх палат (Шаповал, 2001). Однак нині дослідники

наголошують на існуванні політичної та плюралістичної складової процесу побудови двопалатності парламенту країни. Так, в Україні після Революції Гідності постало питання про всебічну реформу роботи парламенту шляхом прийняття регламентних змін. З одного боку це було викликано необхідністю приведення регламентних положень у відповідність до тексту Конституції, ухваленого наприкінці лютого 2014 року, а саме, коли відбулося повернення до редакції Конституції станом на грудень 2004 р. Тоді парламентарі вважали за доцільне здійснювати реформування Регламенту шляхом повернення до редакції, що існувала до внесення змін від 16 жовтня 2010. Вказані зміни до Конституції були внесені 21 лютого 2014 року, а проект Закону № 5522 «Про внесення змін до Регламенту», який мав на меті встановити відповідність між Регламентом і новим текстом Конституції було подано через 3 роки, — 9 грудня 2016 року.

Однак далеко не завжди ініціювання конституційних реформ в нашій країні базується на забезпечення розвитку держави, тоді як відображає процес лобіювання певних інтересів. Відзначимо, що при всьому різноманітті форм прояву інтересів (корпоративних, приватних, державних) найважливіша роль їх реалізації в політиці і в економіці відводиться інституту лобізму. Лобізм нині стає непереможним елементом регуляції політичних, соціальних і економічних процесів в сучасному світі. Процеси глобалізації, гостра криза політичних і правових інститутів в ряді країн оголили лише малу частину айсберга суспільних відносин, породжуваних лобістською діяльністю, природа і сутність яких як і раніше залишаються недослідженими. Необхідно відзначити, що роль і значення механізмів цього політико-правового інституту для зовнішньої і внутрішньої політики держави, функціонування структур державної влади, міжнародної політики більшою мірою недооцінюються.

Значення лобізму як форми представництва інтересів полягає в тому, що він є сполучною ланкою, свого роду «посередником» між інститутами державної влади, бізнесом та

інститутами громадянського суспільства. Лобізм асоціативно схожий з мовою, з допомогою якої, спілкуючись, можуть зрозуміти один одного вищезгадані елементи. Феномен лобізму — невід’ємна частина політичної системи більшості держав.

Генезис і становлення парламентаризму заклали основу для переходу лобізму з «чисто» соціального до політико-правового інституту. Саме з розвитком парламентаризму лобізм переростає все більше і більше в політичний інститут і інтенсивно розвивається в рамках правового демократичного поля, яке «вигодовує» лобізм цивілізованого вигляду.

Політико-правова природа інституту лобіювання зумовлюється і тим, що ділова активність бізнесу істотно залежить від політики. Саме політика влади, зумовлена чинним законодавством, встановлює правила гри, від яких залежать подальша «комерційна доля» і життєдіяльність бізнесу. У зв’язку з цим є природним прагнення громадян, асоціацій, фірм, фінансово-промислових груп, транснаціональних корпорацій вплинути на політичне життя. У будь-якому суспільстві прийняття законів, їх трактування, діяльність влади, політичні рішення завжди здійснюються в чийсь інтересах. З глобальним поширенням демократичних принципів організації державної влади лобізм набув вигляду політико-правового інституту, але все ж використання технологій дикого лобізму нині не втратило своєї популярності, проте, демократичні держави, намагаючись остаточно викоринити цю практику, прагнуть легалізувати лобізм, помістивши його в рамки закону. У нашій країні тема запровадження двопалатності парламенту лобіюється одними політиками і негативізується іншими. Це вказує на той, факт, що парламентарі захищають інтереси тих чи інших осіб. Відтак процес реформування в Україні характеризується конфліктністю. Це не оминуло і парламентську реформу. Розглянемо детальніше її хід та специфіку.

Одним з головних напрямків змін у нашій державі є парламентська реформа, що передбачає посилення інституційної спроможності Верховної Ради України та забезпечення реалізації її основних функцій: законодавчої, контрольної та

представницької. Резюмування доробків сучасних дослідників дало змогу узагальнити, що ефективність реформування українського парламенту безпосередньо впливає на якість законодавства, дієвість контролю за імплементацією законів та представництво інтересів як загалом держави, так і безпосередньо конкретних виборців. Разом з тим, вчені виокремлюють низку проблем, якими насамперед опікується зазначена реформа, є наступні: низький рівень легітимності законів як ефективних регуляторів суспільно-економічних відносин, інструментів реалізації державної політики.

Питання реформування та регламентації реформ регулюється низкою нормативно-правових актів, зокрема:

- Декларація про державний суверенітет України (Декларація про державний суверенітет України, 1990);
- Конституція України (Конституція України, 1996);
- Комунікаційна стратегія Верховної Ради України на 2017–2021 роки (Комунікаційна стратегія Верховної Ради України на 2017–2021 роки, 2016);
- Законами України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» (Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лют. 2014 р., 2014), «Про внесення змін до Конституції України» (Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 груд. 2004 р., 2004), «Про звернення громадян» (Про звернення громадян: Закон України від 2 жовт. 1996 р., 1996), «Про комітети Верховної Ради України» (Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квіт. 1995 р., 1995), «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» (Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, 2014), «Про Регламент Верховної Ради України» (Про Регламент

- Верховної Ради України, 2010), «Про статус народного депутата України» (Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листоп. 1992 р., 1992);
- Постановами та розпорядженнями Верховної Ради України: «Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України» (Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України, 2011), «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» (Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, 2016), «Про проголошення незалежності України» (Про проголошення незалежності України, 1991), «Про структуру апарату Верховної Ради України» (Про структуру апарату Верховної Ради України, 2000);
 - Указами Президента України: «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»» (Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», 2015);
 - іншими документами, а саме: «Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності» (Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності, 2015), «Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» (Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, 2014), «Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» (Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна», 2014).

Початком комплексної реформи Верховної Ради України можна вважати представлення Оціночною Місією Європейського парламенту Доповіді та Дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України наприкінці лютого 2016 року. І першим важливим кроком задля імплементації Дорожньої карти було прийняття 17 березня 2016 року Постанови № 4219 «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України».

Цим парламент продемонстрував політичну готовність до внутрішньої реформи, а також взяв на себе зобов'язання в тій чи іншій мірі реалізувати 52 рекомендації, викладені в Дорожній карті. Цей документ містить рекомендації щодо реформування українського парламенту, метою яких є вирішення вищенаведених проблем, підвищення якості законів, забезпечення прозорості та відкритості ВР України, дотримання народними депутатами етичних норм і стандартів та підвищення рівня адміністративної спроможності парламенту.

Наприкінці листопада 2016 року розпорядженням Голови Верховної Ради було утворено Робочу групу з питань реформування парламенту, яка складається з представників всіх парламентських фракцій та груп. Крім того, з метою узгодження позицій парламентських політичних сил щодо окремих рекомендацій був запропонований формат «Діалогів Жана Моне» за підтримки Проекту ЄС/ПРООН «Рада за Європу».

Оцінюючи ступінь реалізації рекомендацій, викладених у Дорожній карті, необхідно пам'ятати один ключовий нюанс, на якому постійно наголошує Пет Кокс під час своїх робочих візитів до Верховної Ради і який чітко прописаний в самій Дорожній карті: «Ця місія закінчується як і починалася, з чітким посланням до депутатів Верховної Ради: це ваші повноваження. Це ваш національний парламент. Це ваша Конституція. Це ваша країна і ваш вибір. Текст цієї Доповіді пропонується з повагою і дружньо, зі сподіванням, що він допоможе у створенні нової України, в яку було вкладено стільки надії й так багато жертв». Тобто викладені

в Дорожній карті рекомендації не є інструкцією до дії, а є «дружніми порадами», можливими варіантами вирішення тих проблем, про які йдеться в Дорожній карті.

Рекомендації Дорожньої карти стосуються всіх його функцій та взаємодії парламенту з іншими гілками влади й громадянами. Ідеться і про законотворчий процес, і наближення українського законодавства до права ЄС, і про дотримання етичних норм та стандартів, відкритість інституції тощо. З метою реалізації рекомендацій Дорожньої карти було схвалено Постанову ВРУ «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» від 17 березня 2016 р. № 1035-VIII (Воронов, 2013), яка передбачає:

1) створення за участю голів депутатських фракцій (депутатських груп) та голови української частини Парламентського комітету асоціації робочу групу для підготовки і сприяння реалізації у співпраці з Європейським парламентом плану заходів, спрямованих на забезпечення упровадження Рекомендацій Місії Європейського парламенту;

2) утворення (за потреби) допоміжних груп за пропозиціями депутатських фракцій (депутатських груп);

3) затвердження плану заходів, спрямованих на забезпечення упровадження Рекомендацій Місії Європейського парламенту.

Згідно з Конституцією, ВРУ визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, вносить зміни до Конституції, приймає закони, затверджує державний бюджет, призначає вибори Президента України, усуває президента з посади в порядку імпічменту, оголошує стан війни та укладення миру, призначає Прем'єр-міністра України, призначає або затверджує на посаді певних посадових осіб, призначає третину складу КСУ, обирає суддів безстроково, ратифікує та денонсує міжнародні договори, а також реалізує певні функції контролю. Разом з тим законодавче закріплення основних засад функціонування ВРУ, відновлення парламентсько-президентської форми правління, суттєве оновлення депутатського

корпусу, прийняття значної кількості реформаторських законопроектів, збільшення довіри виборців до законодавчої гілки влади не змогли подолати ті системні недоліки в роботі цієї гілки влади, які потребують змін. Зокрема, низка положень Конституції, що регулюють повноваження ВРУ і її відносини з іншими владними інституціями, унеможлиблюють ефективно реалізовувати представницькі функції парламенту та потенційно створюють конфліктні ситуації.

У зв'язку з вищезазначеним актуальним на сьогодні є питання реалізації парламентської реформи, яка передбачає посилення інституційної спроможності парламенту та забезпечення реалізації його основних функцій: законодавчої, контрольної, представницької. Слід зазначити, що реалізація парламентської реформи є однією з передумов здійснення інших важливих для держави реформ. Адже саме законодавча база виступає інструментом, який допомагає упровадити необхідні зміни в державі. Реалізація парламентської реформи на сьогодні має здійснюватись у взаємодії з всеохопними реформами, що реалізуються в Україні за ініціативи ВРУ, Президента України та Уряду. Зокрема, Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» визначає конституційну реформу однією з 62 реформ, необхідних для проведення. Згідно з цим документом, кінцева мета реформи — ухвалення нової Конституції та відповідних змін в усьому законодавстві. У результаті має змінитися як форма правління, так і адміністративно-територіальний устрій. Це так звана реформа владного трикутника (президент — уряд — парламент), визначення меж їхньої відповідальності та перелік обов'язків.

Завданням парламентської реформи в Україні є не тільки побудова раціональної системи законодавчої діяльності, формування оптимальної структури Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади, єдиного представницького органу Українського народу, а й удосконалення його правового статусу. Під час парламентської реформи має бути розв'язане широке коло питань, пов'язаних зі становленням Верховної Ради України передусім як професійного

парламенту. Водночас слід займатись і створенням науково обґрунтованої комплексної системи управління законодавчим процесом, яка забезпечувала б планомірність, послідовність і системність у здійсненні законодавчої діяльності в Україні.

У 2019 році тодішній Представник Президента України Р. Стефанчук заявив, що Україні необхідно повернутися до питання запровадження двопалатного парламенту в Україні. «Велика біда українського парламенту — половинчастий підхід до його формування, тобто змішана система виборів. В Україні вона себе не виправдала... Цю проблему можна було б вирішити шляхом запровадження двопалатного парламенту, і таке рішення було підтримано на референдумі 2000 року. Це — один із можливих варіантів, який ми будемо розглядати. Ми не готові сьогодні ігнорувати думку громадян, висловлену в 2000 році», — заявив він (В Україні заговорили про двопалатний парламент, 2019).

Проблеми розвитку теорії конституційної реформи мають і вельми значущий політичний контекст. Діалектичне протиріччя між необхідністю охорони Конституції України і потребами подальшого конституційного розвитку нашої держави визначає питання про необхідність і можливість проведення конституційної реформи як одну з найбільш гострих і дискусійних політичних проблем, що знаходять вираз і в сучасній конституційно-правовій доктрині. У процесі політичних дискусій, обговорення актуальних проблем вдосконалення конституційних основ життя українського суспільства в правовій літературі, а також при здійсненні державної і регіональної правотворчості визначені і удосконалюються підходи до оцінки умов прийняття двопалатності українського парламенту. Тому методологічно обґрунтованим є висновок про те, що історія конституції в будь-якій країні невід’ємна від історії суспільства і держави. Кожен черговий етап їх розвитку характеризується новими моментами в соціально-економічних і політичних відносинах, здійсненні функцій держави, зміні форми правління. Ухвалення конституцій має завданням відобразити всі якісно нові явища.

Зміст економічних, політичних, духовних та інших соціальних процесів, що протікають в даний час в нашій країні, дозволяє зробити висновок про формування якісно нового етапу розвитку українського суспільства і держави.

Звісно ж, що серйозним недоліком Конституції України є її надмірна «універсальність». На підставі одних і тих же конституційних положень проводилися і лібералізація економіки, і зміцнення позицій держави в економічній сфері, і побудова «владної вертикалі». Безумовно, реформування Конституції України в контексті запровадження двопалатного парламенту передбачає наявність ясних політичних уявлень про шляхи розвитку української державності. Разом з тим спектр таких політичних уявлень досить широкий — від ліберальних до тоталітарних. З політичних позицій Конституція України критикується як за недостатність лібералізму, так і за «надмірну» політичну і економічну свободу.

Слід зазначити, що така критика висловлює крайні політичні погляди. Центристські погляди відрізняються більшою прагматичністю, але їх носії нерідко не вважають масштабне оновлення Конституції правильним, сподіваючись на найбільш ефективне використання можливостей чинного Основного Закону, а також прийняття енергійних заходів щодо розвитку правової та політичної культури, виховання належної поваги до цього основоположного акту. Важко заперечувати необхідність і важливість розвитку правової та політичної культури суспільства як основи для подальших соціальних перетворень, в тому числі і запровадження двопалатності парламенту. Однак це не виключає дослідження можливостей, способів і перспектив проведення конституційної реформи, оцінки цього політико-правового процесу з позицій подальшого розвитку суспільства і держави.

Незважаючи на численні недоліки чинної Конституції України, заклик до негайного проведення конституційної реформи означав би зайву політизацію і спрощення існуючих проблем. Підхід до конституційної реформи як до складного, в значній мірі об'єктивно зумовленого явища не передбачає

будь-яких обґрунтувань необхідності негайного її проведення. Як початок, так і завершення конституційної реформи пов'язані з наявністю передумов, умов і засобів конституційного реформування, сукупності об'єктивних і суб'єктивних факторів, що впливають на рішення цих питань.

Тому необхідний не політизований заклик до негайного внесення поправок до Конституції України або її перегляду, а визначення парадигми конституційної реформи як плано-мірного, програмно забезпеченого політико-правового процесу, заснованого на взаємодії різних політичних сил і державних органів. Відмова від надмірної політизації конституційної реформи, в свою чергу, передбачає формування ставлення до неї не як до революційної «надзвичайщини», а як до певного процесу, що володіє специфічними ознаками, процедурними особливостями і соціально значущим політичним змістом.

Водночас, не слід ігнорувати або применшувати значення політичних уявлень про зміст конституційної реформи. З огляду на політико-правовий зміст конституційних норм, важливим є питання їх політичного наповнення. У політично нестабільному суспільстві закріплений в Основному Законі компроміс громадських інтересів нестійкий. Зміна в розстановці політичних сил може привести до фіктивності конституційних положень, а значить, до складнощів в науковому розумінні Конституції, оскільки основним предметом вивчення в даному випадку виступить формальний правовий документ, який не відбиває дійсності. Тому нині перед наукою постає дилема: або перетворитися в «чисту» юридичну науку, або стати «наукою-політикою».

У першому випадку Конституція в наукових дослідженнях буде таким собі правовим ідеалом, теоретично сконструйованою моделлю. В іншому випадку наука повинна буде розглядати політичні відносини, відокремлюючи їх від правових, що загрожує її суттєвою політизацією. Отже, вибір пріоритетним напрямки розвитку науки конституційного права визначає співвідношення в ній юридичного і політичного знання, що залежить насамперед від реальної політичної ситуації

в суспільстві, яка впливає на коло регульованих конституційним правом відносин. З цього випливає певна закономірність. У суспільстві, для якого характерні значна диференціація і поляризація політичних інтересів, наука істотно політизується. Поділяючи вказаний підхід, необхідно відзначити, що дослідження політичних передумов конституційної реформи має враховувати і політичну ситуацію в суспільстві. При цьому необхідність і глибина дослідження політичних аспектів конституційної реформи залежать від можливостей прогнозування впливу політичної діяльності на реформування конституції. Політичний вплив на конституційну правотворчість і характеризує конституційну реформу саме як політико-правовий процес. Звичайно, значна політична складова може знижувати наукову об'єктивність питань реформування конституції. Це передбачає проведення варіантних досліджень розвитку політичної ситуації в контексті конституційних перетворень.

Разом з тим, не тільки дослідження політичної ситуації в суспільстві є актуальним для проведення конституційної реформи. У правознавстві сьогодні недостатньо міжгалузевих досліджень, що стосуються можливості реформування поточного законодавства у зв'язку зі змінами, що вносяться до Конституції України. Вирішення цих завдань передбачає комплексне теоретичне дослідження поняття конституційної реформи і перш за все з доктринальних позицій, необхідний подальший аналіз аксіологічних аспектів конституційного реформування, визначення його принципів, умов і засобів. Не менш важливим є розгляд питань розвитку теорії конституційної правотворчості, вдосконалення уявлень про порядок здійснення та основні напрямки проведення конституційної реформи з метою запровадження бікамералізму в Україні. Плюсом парламентської реформи в Україні може бути запровадження системи парламентського законодавчого верховенства — яке полягає у контролюванні органів державної влади, Президента України та місцевих рад для запобігання порушень з боку цих суб'єктів за допомогою законодавчих актів. Адже саме така система може бути чинником стримувань та противаг.

3.3. Статус парламентської опозиції у двопалатному парламенті

Статус парламентської опозиції відіграє важливу роль у життєдіяльності парламенту. Це інститут думки протележній більшості, яка сформована у парламенті та протидіє їй. Для того, щоб зрозуміти поняття парламентської опозиції, звернемося до науковців, які досліджували дане питання.

Класифікацію опозиції, як і вивчення її загальної проблематики, здійснювали переважно західні вчені. Основними працями у цій царині вважаються дослідження Р. Даля, Дж. Сарторі та Х. Лінца. Значну увагу цьому питанню приділяли також О. Кіршхаймер, Р. Макрідіс, Д. Елерз, Е. Шилз, Р. Паннет, А. Алібасік, К. Палескі, Є. Колінські. На пострадянському просторі типи й моделі політичної опозиції досліджували О. Совгіря, О. Циганков, С. Поршаков, У. Кириєнко, С. Телешун та інші.

Політична опозиція за твердженням Н. Вінничук — це організована політична сила, яка контролює і піддає критиці дії влади, пропонує альтернативний політичний курс, а також може мати на меті завоювання влади і зміну політичного режиму (Вінничук, 2007). Облаштування державної влади важливе для будь-якої країни з її традиціями і менталітетом, це питання відноситься до числа самих, що є важливим.

Існують два напрямки в розумінні політичної опозиції: етимологічне і інституціональне. Перший дає широкий зміст терміну, де акцент робиться на діяльності опозиції. Етимологічний напрямок розглядає опозицію як протилежність одній політиці до іншої. Звідси, в протиставлення однієї політиці до іншої потрапляє феномен лобізму, а також групи тиску, зіткнення інтересів локальних груп з приводу локальних проблем, які не мають відношення до політики. Таким чином, під опозицією розуміється різноспрямований вплив декількох суб'єктів на владу, яка не має власної думки з обговорюваного питання (Гаврилов, 2013). З точки зору інституціонального підходу під опозицією розуміється діяльність

міноритарних партій в парламенті. Не можна не помітити, що з цих двох підходів виявляється одно загальне. А саме: опозиція виникає тільки на протигагу влади. Вона не існує поза владою, вона спочатку їй протиставлена, тому опозиція є там, де є влада (Кокорев, 2017).

Наявність опозиції органічно пов'язана як з різномірністю суспільства, що обумовлює неможливість постійно зберігати в ньому стійкість і незмінність політичних стосунків, так і з властивостями самої людини. Адже в природі людини як соціальної істоти закладено прагнення пропонувати в сферах життя, що зачіпають його інтереси, альтернативні проекти, здійснювати пошук нового, долати встановлені обмеження. Тому в політичному сенсі наявність опозиції означає принципову неможливість утвердження в суспільстві єдиного, монолітного, раз і назавжди встановленого відношення до висунених владою цілей, остаточної ліквідації будь-якого ґрунту для конфліктних відносин. У такому положенні є як негативні, так і позитивні сторони.

Так, опозиція запобігає монополізацію влади. Без неї політичний режим втрачає можливості саморозвитку і, навпаки, прагне до окостеніння влади. При демократичних режимах наявність опозиції є найважливішим атрибутом влади, це її «візитна картка». У державах цього типу в опозиції існує свій статус, права, можливості впливу на владу. Наприклад, у Великобританії «опозиція її Величності Королева» — це один з основоположних політичних інститутів. У той же час опозиція виступає і в ролі фактора, що дестабілізує громадські порядки.

Про опозицію можна говорити у вузькому і широкому сенсах. У вузькому сенсі — це політична партія, коаліція або рух, що є парламентською меншістю, але здатне прийти до влади на наступних виборах (Кокорев, 2017, с. 61).

Роберт Даль, аналізуючи основні параметри політичної опозиції в західних демократіях, виділив чотири основні моделі: британську, континентальну, скандинавську і американо-швейцарську.

Перша модель, яку можна назвати класичною або «вестмінстерською», характеризується наявністю двох досить добре організованих головних партій, тому опозиція зосереджена в одній партії. Ці партії строго змагальні в парламенті і на виборах.

У ряді держав континентальної Західної Європи опозиція представлена декількома партіями, і тому боротьба між ними носить не строго характер змагання, а вирішальним місцем протиборства є коаліційний торг після виборів з метою формування виконавчої влади. Відповідно і стратегія опозиції спрямована не на завоювання парламентської більшості, що неможливо в цих умовах, а на збільшення числа місць в парламенті, що дає їй додаткові переваги в ході коаліційного торгу.

Виділення третьої моделі — скандинавської — може представлятися кілька штучним; тут також велику роль грає політичний торг, але суттєва відмінність полягає в тому, що рамки його розширені.

По ряду ключових питань переговорний процес охоплює значно більше коло учасників, ніж у попередньої моделі, включаючи найбільші асоціації підприємців і роботодавців, профспілки і т.д. Таким чином, ця модель опозиції передбачає включення механізмів соціального партнерства.

Нарешті, опозиція в четвертій моделі найбільш далека від «класичної». Політичні партії тут відрізняються порівняно слабкою внутрішньою єдністю і децентралізованістю. Примітною рисою країн, що відносяться до цієї моделі, є те, що в них взагалі відсутнє вирішальне місце протиборства між опозицією і урядом. Розділова лінія між опозицією і урядом проходить не між партіями, а всередині них.

Дослідження політичної опозиції в незахідних демократіях, особливо в країнах, де існує партійна система з домінуючою партією (Індійський національний конгрес, Ліберально-демократична партія Японії), також показали, що серед форм і проявів опозиції дуже важливу роль набувають фракції всередині пануючої партії. Фактично подібні

партії стають механізмом агрегування і узгодження різних інтересів, управління конфліктами, що виникають з безлічі розколів. Таким чином, наведене вище визначення опозиції у вузькому сенсі задовольняє умовам лише першої і частково другої з розглянутих моделей.

Іноді опозиція може бути представлена як радикальна, яка може вилитися в протести громадської думки, а іноді в проксі-терористичну, яка може вчиняти протизаконні дії, які можуть призвести до військового втручання держави, задля запобігання вчиненню таких дій. В Україні була представлена «Партія Регіонів», яка мала проросійські погляди, повна інтеграція з державою-агресором та терористом та об'єднання з нею в якості союзної держави поряд з Білоруссю, яка після Революції Гідності 2013–2014 року вилілася в анексію Криму, війною на Донбасі та повномасштабну агресію російської федерації проти України у 2022 році (Путін о 5-й ранку оголосив про початок операції на Донбасі, 2022).

У порівнянні з Польщею, Чехією та Україною дещо інша ситуація щодо юридизації прав опозиції в Литві. У Литовській Республіці права опозиції закріплені в Статуті Сейму. Так, в статті 41 Статуту визначено правовий статус опозиційної фракції. Оголосити себе опозиційними можуть «фракції або коаліції членів сейму, які не згодні з програмою уряду». Опозиційними вважаються такі фракції, у політичних деклараціях яких викладені положення, що відрізняються від прийнятих більшістю Сейму. Опозиційні фракції чи їх коаліції публічно оголошують альтернативні програми Уряду. Їм гарантуються всі передбачувані Статутом Сейму права фракцій та коаліцій, які за жодних обставин не можуть бути обмежені (Абдулаєва, 2007).

Цією ж статтею (ч. 5, ст. 41) передбачено, що у разі входження у склад опозиційної фракції чи їх коаліції більше половини депутатів, які складають меншість Сейму, староста такої фракції чи коаліції набуває офіційний статус лідера опозиції Сейму. Лідер опозиції користується встановленими цим Статутом додатковими правами: він входить до правлін-

ня Сейму і має право на позачерговий виступ під час дискусії (таким правом, окрім нього, користуються лише Президент, Голова Сейму та Прем'єр-міністр); лідер опозиції може також у терміновому порядку пропонувати на розгляд проекти законів і рішень Сейму; одержує за свою роботу додаткову платню, встановлену законом (Ковальчук, 2022).

В Конституції та законодавстві Литви, Польщі, Чехії передбачено, що депутат парламенту не може бути притягнутим до кримінальної відповідальності, його недоторканість стосується можливості проведення щодо нього розслідування, включно з попереднім розслідуванням, проведення обшуків й виїмкою в житлі та офісних приміщеннях. Винятком з принципу недоторканості в цих державах є *flagrant delicto* («затримання на гарячому»), яке передбачено на рівні Основного закону Польщі (ч. 5, ст. 105) та Чехії (ч. 5, ст. 27), а також Статуту Сейму Литви (ч. 3, ст. 22). Важливим аспектом цього питання є те, що депутатська недоторканість має тимчасовий характер і правосуддя лише певною мірою відкладається, а не заперечується. Так, відповідно до Конституції Польщі: «Кримінальне провадження, здійснюване щодо особи до дня її обрання депутатом, на вимогу Сейму повинно бути зупинене до закінчення періоду дії мандата. В цьому випадку на такий самий час переривається перебіг у строків давності кримінальному провадженні» (ч. 3, ст. 105). Зняття імунітету в країнах демократичного транзиту зазвичай є компетенцією парламенту, який відповідно до подання компетентного органу (як правило Генерального прокурора) створює комісію для розслідування справи, на основі якої приймає остаточне рішення (ст. 23 Статуту Сему Литви) (Бусленко, 2018).

Ще одна особливість транзитних демократій — поява неконструктивної (популістської) опозиції, яка блокує будь-яку співпрацю з провладною більшістю. Популістські партії переносять свою незгоду практично в усі сфери політичного життя — навіть ті, де така співпраця з більшістю в принципі неможлива. Наслідком такої неконструктивної політики є

тривалий бойкот роботи парламенту з безглуздою обструкцією законодавчих ініціатив та важливих призначень. Результатом такої деструктивної поведінки є неефективність, хаос і нездатність приймати важливі для суспільства та держави рішення. Як в першому, так і другому випадку це створює реальні загрози «молодим» демократіям, отож вироблення дієвого механізму запобігання цим негативним проявам є одним з основних завдань не лише уряду, але й опозиції.

На сьогодні відсутній єдиний стандарт та правила побудови демократичного суспільства, в якому б ефективно взаємодіяла парламентська більшість та опозиція, який би знайшов своє відображення в міжнародних актах. Чи не єдиним міжнародним документом, який відноситься до актів «м'якого права», є рекомендації Венеційської комісії Ради Європи щодо цього питання, які містяться в Доповідях «Про роль опозиції в демократичному парламенті», схваленій Венеційською комісією на своєму 84-му пленарному засіданні 15–16 жовтня 2010 року та «Про відносини між парламентською більшістю і позицією в демократії», схваленій Венеційською комісією на 119-му пленарному засіданні 21–22 червня 2019 року. Зокрема остання Доповідь насамперед стосується взаємодії провладної більшості та опозиції в парламентах країн демократичного транзиту, в яких принцип плюралізму та свободи є ще досить крихким. В Доповіді сформульовано основні принципи ефективної взаємодії влади та опозиції в демократичному парламенті, які попри їх абстрактний характер знайшли відображення в більш конкретних процедурах та правилах, встановлених кожною окремою країною (Бусленко, 2018, с. 65).

У Норвегії права опозиції закріплені не в Конституції, а в Акті про парламент. Так, керівні органи обох палат парламенту розподілені між фракціями пропорційно отриманим мандатам, що дає опозиції можливість доступу до регулювання роботою законодавчого органу. Існує також система депутатських запитів до уряду, який зобов'язаний відповісти на них протягом двох місяців.

Великий вплив у Норвегії, Фінляндії та Швеції (де стосунки між більшістю і меншістю також визначаються регламентом) мають контрольні комісії, склад яких формується відповідно до кількісного складу фракцій. У Швеції це конституційна комісія, в Норвегії — комісія контрольна (за роботою уряду) та комісія протокольна. В Фінляндії — комісія фінансова. Цікавий звичай склався в Італії, де головує Палати депутатів обирається від опозиції.

В Конституції Франції закріплено досить широкі права опозиції з контролю діяльності уряду. Хоча серед європейських конституційних моделей французька (в цьому питанні) і вважається найконсервативнішою. Так, опозиція має право звертатися до Конституційної ради для перевірки конституційності прийнятих законів, рішень. Для цього їй треба зібрати голоси 60 депутатів чи 60 сенаторів. Так само надсилаються запити до уряду, на які останній зобов'язаний дати відповідь протягом двох місяців. Для цього раз на тиждень проводяться спеціальні засідання, присвячені запитам до уряду, час виступів на яких розподіляється між фракціями пропорційно до їх чисельності. Такі засідання транслює телебачення. За рік робляться тисячі запитів. Лідер опозиційної фракції може порушити питання про закінчення засідання, перевірку кворуму, поіменне голосування. Це забезпечує опозиції можливість гальмувати або блокувати законодавчі ініціативи уряду. Існує традиція зустрічей президента з опозицією. Відповідно до іншої, також не закріпленої в Конституції традиції, при створенні парламентських слідчих комісій до їх складу входять (пропорційно до розміру фракцій у Національних Зборах) представники усіх політичних груп.

Своєрідні традиції історично склалися в США, які також вважаються країною з класичною двопартійною системою. В США (де більше прийнято вживати терміни «більшість» і «меншість», а не опозиція) головне — це розподіл не між партіями, а між органами влади. Законодавство США не оперує поняттям «права партії», там говориться про «права депутата». Поряд з посадами і визначеними обов'язками як

для представників більшості, так і меншості, в Конгресі є правило включення до складу кожного комітету незалежних конгресменів і представників другорядних партій. Але кількість цих місць у комітетах і підкомітетах визначається більшістю. В дебатах половина часу традиційно віддається представникам меншості. Конкретно перелік промовців при цьому визначається її лідером. У сенаторів взагалі немає обмежень виступу в часі. Чим представники меншості часто користуються для блокування роботи Сенату.

У німецьких землях нова модель безпосередньої інституалізації опозиції з'явилася на рівні місцевих законів у 1970–1990-х роках. Виникли різні форми регулювання цього питання. Зокрема, можна назвати такі основні норми:

1. Опозиція є важливою складовою парламентської демократії (Берлін, Гамбург, Шлезвіг-Гольштейн, Саксонія, Тюрінгія).

2. Забезпечення рівних можливостей більшості й опозиції (Берлін, Мекленбург-Передня Померанія, Нижня Саксонія, Саксонія-Ангальт, Саксонія, Шлезвіг-Гольштейн, Тюрінгія).

3. До цілей опозиції належать: а) критика програми та дій влади (Гамбург, Мекленбург-Передня Померанія, Шлезвіг-Гольштейн); б) творення політичної альтернативи (Гамбург, Шлезвіг-Гольштейн). 4. Окреме фінансування опозиції (державою) (Нижня Саксонія, Саксонія-Ангальт, Тюрінгія). 5. Формальне визначення опозиції: фракції і депутати, які не підтримують уряд (Мекленбург-Передня Померанія, Нижня Саксонія, Саксонія-Ангальт).

Але ні Конституція Німеччини, ні регламент Бундестагу в принципі не оперують поняттями «більшість парламенту», «фракція уряду» чи «опозиція».

Найбільше прав закріплено за опозицією в Конституції Португалії. Їй, зокрема, надається право на систематичне одержання інформації про перебіг справ, важливих для громадської думки. Опозиція має також гарантії на представництво, згідно з чисельністю фракції, у парламентських комі-

сіях, обов'язкове її заслуховування при формуванні порядку денного, право вимагати обговорення під час кожної сесії. Крім того, португальський парламент прийняв два закони: від 5 серпня 1977 року про правовий статус опозиції та від 5 вересня 1986 року про гарантії права опозиційної партії на виступ. Слід зауважити, що, мабуть, через свою демократичну радикальність, португальська модель не одержала прихильників за межами країни (Павленко, 2020).

Дотичною до питання парламентських імунітетів є проблема партійного імперативного мандату. З одного боку, Венеційська комісія завжди виступала проти цього. З моменту обрання парламентар керується лише своїм сумлінням і не зобов'язаний неухильно дотримуватися ні волі виборців, ні наказів партійних кокусів. З іншого боку, як бути з «партійною дисципліною»? В деяких ситуаціях «вільний мандат», який підтримує Комісія, може виявитися небезпечним для невеликих опозиційних партій, члени яких після виборів переходять до партії влади. Крім цього надмірна частота та сумнівна вмотивованість міжфракційних переходів іноді спотворюють результати виборів і дозволяють партіям, яким бракує значної кількості голосів, отримати більшість в парламенті та сформувати уряд. Так в Україні у 2006–2007 рр. часті переходи з однієї фракції в іншу дозволили Партії Регіонів отримати конституційну більшість, перед тим як Президент Віктор Ющенко розпустив парламент. Масові переходи депутатів після 2010 року також суттєво змінили баланс сил між владною більшістю та опозицією в парламенті і призвели до конституційної кризи (Павленко, 2020, с. 65).

Наприклад, у разі виходу з фракції депутат втрачає керівні посади та місця в парламентських комітетах (Болгарія, Хорватія). В демократичних парламентах застосовуються й інші запобіжники частих переходів. Наприклад, в Болгарії, Естонії після виходу із фракції депутат має право бути лише позафракційним депутатом (Павленко, 2020, с. 65).

Інституційними умовами формування конструктивної опозиції в країнах Центрально-Східної Європи та Україні є

правила процедурної демократії, які розробляються, приймаються та застосовуються акторами на консенсусній основі. В тих країнах, де інституційні умови були виконані і такий консенсус був досягнутий, процес формування конструктивної опозиції був успішний. Так, у Польщі цей процес розпочався ще на початковому етапі формування опозиції, коли на «Круглому столі» (Okragły Stół) (лютий-квітень 1989 р.) між владою та опозицією було укладено угоду, яка закріпила права опозиції. За результатами «Круглого столу» до політичного процесу в державі було включено політичну опозицію, яка була згуртована навколо керівництва «Солідарності». На політичних переговорах між опозицією і представниками влади були узгоджені головні напрямки суспільно-господарських і політично-державних реформ. Принцип відбору учасників «Круглого столу» пізніше ліг в основу реалізованої моделі консоціальної демократії, коли екстремістські групи були принципово не залучені до переговорного процесу.

На сьогодні у Польщі немає спеціального закону про парламентську опозицію. Конституція Республіки Польща, Регламенти Сейму та Сенату (Regulamin Senatu, 2018), Закон «Про політичні партії», Закон «Про депутата і сенатора». також не містять положень, які б регулювали діяльність опозиції.

Регламент Сейму (Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, 2020) містить положення, які регулюють діяльність депутатських груп. За ними закріплені такі права: члени парламенту можуть створювати групи в парламенті (ст. 8) право вносити поправки до законопроектів у другому читанні має право група не менше з 15 депутатів (ст. 45) склад Спеціального комітету повинен формуватися із представників груп депутатів (ст. 86) порядок денний формується зважаючи на позицію груп депутатів (ст. 150).

Також діє так званий Конвент Сеньйорів (Рада Старійшин), до складу якого входять голови усіх фракцій, у тому числі й опозиційних. Скликається ця Рада на вимогу будь-кого з її членів.

В Конституції Румунії немає згадок про опозицію⁸. Проте Регламенти Палати депутатів і Сенату містять ряд положень, що стосуються прав опозиції. У Регламенті Палати депутатів (*Regulamentul Camerei Deputaților*, 2020) зазначено: спікеру Палати повинні допомагати два секретарі, один з яких, як правило, знаходиться в опозиції (ст. 145) опозиція має право вимагати організувати політичні дебати за участі прем'єр-міністра та міністрів (ст. 205) заява про проведення дебатів повинна бути подана на розгляд до Постійного бюро Палати депутатів у письмовому вигляді із зазначенням теми для обговорення; Постійне бюро негайно інформує про це прем'єр-міністра (ст. 206, п. 2), Якщо дебати проходять на прохання депутатів від опозиції, у них є 5 хвилин, щоб представити тему обговорення; прем'єр-міністр має 5 хвилин, щоб викласти свою точку зору (ст. 206, п. 4).

У Регламенті Сенату (*Regulamentul Senatului*, 2019) зазначено: до Постійного бюро Сенату обираються два секретарі: один від більшості, другий — від опозиції (ст. 28) голосування може оскаржити тільки лідер парламентської групи; при розгляді апеляції

Сенат приймає рішення більшістю голосів присутніх сенаторів; при розгляді апеляції слово можуть взяти представники опозиції (ст. 139)

Регламент також містить положення, які регулюють діяльність депутатських груп. Зокрема законодавчо унормовано: до парламентської групи повинні входити не менше 10 депутатів у Палаті депутатів та не менше 7 сенаторів у Сенаті члени політичної партії або політичні партії можуть створити парламентську групу, нові групи повинні визначитися із лідерами на початку парламентської сесії (якщо необхідно, також призначається заступник та секретар групи) лідери груп мають право вносити пропозиції і представляти кандидатів своєї групи при розподілі посад у Палаті депутатів та Сенаті. Палата депутатів та Сенат інформують депутатів на першому засіданні про зміни в складі парламентських груп (якщо такі є).

Парламентські групи мають право на матеріально-технічне забезпечення, яке необхідне для їхньої діяльності. Постійне бюро Палати депутатів формується після проведення переговорів між лідерами парламентських груп кількість членів кожного комітету Палати депутатів встановлюється парламентськими лідерами груп; якщо парламентські групи не дійшли згоди про склад одного або декількох комітетів, цим питанням займається Постійне бюро та ін. (Регламентація діяльності парламентської опозиції, 2019).

З урахуванням особливостей опозиції у парламенті, виникнення якої зумовлено формою правління та демократичним режимом, можна дійти висновку, що вона не має чітких виважених гарантій та закріплення конституційно-правового статусу, виходячи із принципів Конституції України та законодавством України, вона виступає як обмежений суб'єкт конституційно-правових відносин (Ланьо, 2018).

Погоджуємось з думкою О. Совгирі про певну парадоксальність статусу опозиції в парламенті України, яка полягає у тому, що не маючи прямого нормативного закріплення свого правового статусу, вона все ж виступає суб'єктом як конституційного права, так і конституційних правовідносин (Совгиря, 2005).

З метою запобігання популістських (деструктивних) дій з боку опозиційних фракцій під час законодавчого процесу необхідно запровадити розумну кількість обмежень щодо пропозицій та поправок до законопроектів, які б, з одного боку, не порушували права меншості, а з іншого — не допускали зловживання правом депутата в процесі законотворення.

Важливим інструментом забезпечення прав опозиції є розподіл посад в структурах парламенту. Це передбачає окремі квоти для опозиції. Видається доцільним впровадження посади Лідера опозиції, який є одночасно одним із заступників Голови парламенту. Щодо розподілу посад в керівництві комітетами, було би оптимальним перейти при вирішенні того, скільки та яких посад отримає кожна фракція та група, до застосування принципу формалізації цього процесу за

допомогою на вибір одного із вживаних у світовій практиці методів, як то метод д'Ондрта чи Сен-Лаг'ю. Також має бути витримана норма про те, що голова і перший заступник комітету не можуть обидва бути обраними від коаліції. З метою забезпечення контрольної функції парламенту опозиція повинна володіти правом заслуховувати звіт уряду і у разі необхідності висловлювати вотум недовіри як уряду у повному складі, так і окремому міністру. Уряд зобов'язаний представити свій річний звіт про діяльність, в якому також повинні бути розглянуті також пріоритети його діяльності на близьку перспективу.

Важливо, щоб ініціативу про відставку уряду могла внести до порядку денного кваліфікована меншість депутатів. Ефективність цього механізму парламентського контролю з боку опозиції значно зросла б у разі запровадження конструктивного вотуму недовіри уряду, який передбачає висловлення парламентом або окремою його палатою вотуму недовіри уряду з одночасним визначенням глави нового уряду. Для України процедуру парламентського контролю за діяльністю виконавчої влади може бути удосконалено за умови впровадження інституту інтерпеляції.

Процес ефективної діяльності, опозиційної в парламенті, залежить не лише від інституціалізації прав опозиції, але й від правової традиції та культури, яка сформувалася у відносинах між більшістю та меншістю, та інклюзивних політичних інститутів, які гарантують транспарентність формування як парламенту загалом, так і його опозиційних фракцій та груп. Однією з умов формування конструктивної опозиції в країнах демократичної трансформації є наявність консолідованої політичної еліти, об'єднаної навколо ідеї національного та конституційного патріотизму. Конструктивна опозиція — це результат системних змін як на рівні політико-правової практики, так і правосвідомості.

Основними завданнями (цілями) парламентської опозиції є: обстоювання та захист інтересів суб'єктів опозиційної діяльності шляхом забезпечення участі у здійсненні

парламентського контролю; критичний аналіз дій правлячої більшості; виявлення та викриття недоліків у державній політиці; оприлюднення та обґрунтування критичних оцінок діяльності глави держави /або уряду; вироблення альтернативи офіційному політичному курсу; розроблення і внесення на розгляд парламенту (або його палат) альтернативних рішень щодо соціально-економічного та політичного життя суспільства; забезпечення стабільності соціальних відносин через виявлення та відстоювання інтересів тієї частини виборців, що знаходиться у меншості.

Функції парламентської опозиції визначають основи роботи даного інституту. Визначимо деякі з них: розроблення альтернатив політиці правлячих сил з метою забезпечення балансу влади; здійснення контролю над урядом і керованими ним органами управління; критика урядової програми; формування «тіньового кабінету» на випадок заміни уряду чи інших відповідних політичних структур; мобілізація на свій бік громадської думки певних прошарків населення; інформування виборців про свою діяльність і перебіг політичного процесу; підготовка та добір кадрів, їх презентація у парламенті. Функції опозиції можна поділити на основні та додаткові. До основних функцій належать критика уряду і правлячої більшості у парламенті, здійснення контролю за діяльністю уряду або глави держави; висунення політичних альтернатив. Додаткові функції реалізуються за умов, якщо уряд не має у парламенті стійкої більшості. У такому разі перед опозицією відкриваються можливості «торгу» з урядом за надання умовної підтримки або здійснення перегрупування сил всередині парламенту з метою створення нової правлячої коаліції зі своєю участю (Совгиря, 2006).

Суб'єктами парламентської опозиції в сучасних демократичних країнах можуть бути: окремі депутати; парламентські (депутатські) групи чи фракції представленої у парламенті партії; коаліції (об'єднання, блоки) парламентських партій. Залежно від партійної та виборчої систем, що склались в процесі політичного розвитку держави, парламент-

ська опозиція може бути представлена або фракцією-«монополістом», що становить парламентську меншість, або фракцією-лідером парламентської меншості, або коаліцією рівноправних фракцій парламентської меншості (Совгіря, 2006, с. 77).

Діяльність парламентської опозиції спрямована на контроль за діяльністю уряду та/або глави держави; представлення альтернативних позицій; зміну офіційного політичного курсу глави держави та/або уряду; легальне усунення з посади глави держави або окремих членів уряду. В умовах демократичного суспільства основою опозиційної діяльності є наявність конструктивної альтернативної програми розвитку держави та наявність фахівців-професіоналів, здатних втілювати у життя цю програму (Кучер, 2018).

Що стосується залежності парламентської опозиції від типів урядових кабінетів, то цілком очевидно, що політико-правовий статус парламентської меншості зростає у разі урядів меншості, котрі компонуються парламентськими партіями, що самі по собі не мають парламентської більшості чи більшості у парламенті. Такі уряди можуть функціонувати на підставі формальної угоди з однією із опозиційних партій, тим самим забезпечуючи стабільну більшість підтримки урядів меншості, а можуть й бути «ефектом» ситуативних (а не регулярних) і неформальних домовленостей, коли за різні ініціативи урядів меншості в кожному конкретному разі голосують різні опозиційні партії. Водночас атрибутом періодів функціонування урядів меншості є той факт, що «більшість в опозиції» не може домовитись із приводу формування «альтернативного» урядового кабінету. Хоча, з іншого боку, це зовсім не означає, що опозиційні партії парламенту не можуть узгодити інші питання, наприклад, щодо контролю та критики уряду чи щодо прийняття більшості рішень, що суперечать політиці уряду меншості (це мало місце у всіх країнах Вишеградської групи, але найчастіше і найвиразніше в Польщі, Словаччині і Чехії, а найбільш «мляво» — в Угорщині).

У цьому зрізі ситуацію гіпотетично ускладнює позиціонування парламентської опозиції в умовах бікамералізму, який серед країн Вишеградської групи трапляється лише в Польщі (Сейм і Сенат) й Чехії (Палата депутатів і Сенат). Річ у тім, що не лише тип урядових кабінетів впливає на уповноваження парламентської опозиції, але й той факт, що дві палати парламенту, особливо якщо вони обрані за різними критеріями та різними виборчими системами (що власне і притаманно для Польщі та Чехії), можуть композиціонуватись так, що взаємно протилежні політсили матимуть різну більшість у кожній з палат, через що палати позиціонуватимуться як опозиційні одна одній [Nussberger, Czbudun & Sejersted 2010] (Кольцов, 2010).

Враховуючи вищевикладене вважаємо найбільш доречним термін «Парламентська опозиція», який запропонувала О. Совгіря: Це добровільне об'єднання депутатів парламенту, що здійснюється на основі права, гарантованого конституцією, законодавством або ж закріпленого у конституційних звичаях, які не підтримують офіційний політичний курс глави держави та / або уряду та, як правило, не є членами політичної партії (блоку), яка (який) висунула (висунув) кандидатуру діючого глави держави на виборах глави держави, як правило, не представлені у складі уряду та можуть здійснювати діяльність, спрямовану: на зміну офіційного політичного курсу глави держави та / або уряду, та / або на легальне усунення з посади глави держави або окремих членів уряду, або його відставку в цілому, та / або на контроль за діяльністю глави держави та / або уряду (Кольцов, 2010, с. 76).

3.4. Проблеми запровадження бікамералізму в Україні

Системне оновлення конституційного механізму державної влади в Україні та принципів її взаємовідносин

з місцевим самоврядуванням несе вдосконалення конституційно-правового статусу вищих органів державної влади в Україні, модернізацію і приведення у відповідність до європейської конституційної практики системи стримувань і противаг між гілками влади. Зазначені процеси передбачають ґрунтовні зміни до розділів Основного Закону, які регулюють насамперед правовий статус Верховної Ради України.

Політико-правові реалії сьогодення засвідчують перспективність закріплення в оновленому Основному Законі бікамеральної моделі парламентаризму. Водночас, вважаємо за доцільне відзначити, що як резюмує Т. Француз-Яковець, український парламентаризм та бікамеральна організація парламентів мають давні історичні витоки (Француз-Яковець, 2014). Правознавці зазначають, що праобразами національного парламентаризму були вічова демократія та феодалні з'їзди Київської Русі, козацькі ради та козацька демократія загалом, діяльність Центральної Ради і народу, визвольних змагань на теренах УНР та ЗУНР, набутий історичний досвід парламентаризму українства, починаючи з XVII століття, які входили у парламент Австро-Угорської імперії, починаючи з Конституції 1867 р., Російської імперії, Польщі (Француз-Яковець, 2012).

Так, зокрема В. Кампо, акцентує увагу, що на території сучасної України ідеї правової (конституційної) держави стали поширюватися наприкінці XIX століття, коли в Російській та Австро-Угорській імперіях, до складу яких входили тоді українські землі, почали формуватися під впливом традицій романогерманської правової сім'ї, імперські конституційно-правові системи. Ця правова сім'я має визначальний вплив також на формування конституційної системи незалежної України, а тому засади правової держави займають у ній центральне місце (Кампо, 2018).

Парламентаризм, теоретичні витоки якого беруть початок в навчаннях про народний і національний суверенітети, цілком логічно пов'язаний з утвердженням принципів верховенства права і демократизму в суспільстві і державі,

впровадженням ефективних механізмів гарантування конституційних прав людини, а також формуванням таких інститутів держави, які б забезпечували найбільш повне і всебічне здійснення його функцій і реалізацію потреб суспільства.

Історія інститутів представницької влади на території сучасної України сягає своїм корінням в епоху Київської Русі. Прообразом існуючих в Україні представницьких органів були народні збори — віче. В період існування Великого Князівства Литовського представницьким органом виступав Соїм, після утворення Речі Посполитої — Сейм, за часів Гетьманщини — Січова, Генеральна Рада, Рада старійшин, які приходили на зміну одна одній, а іноді функціонували паралельно. За часів визвольних змагань початку ХХ ст. — Центральна Рада, після встановлення радянської влади — верховна Рада УРСР (Автономов, 2013). Зі здобуттям незалежності в 1991 р. Верховна Рада УРСР була по суті трансформована в Верховну Раду України, яка функціонує і сьогодні. Однак уже тривалий час в політичних і наукових колах триває дискусія про структурно-організаційному будову вищого представницького органу держави, зокрема, про створення верхньої палати.

Вперше в новітній історії України можливість утворення двопалатного парламенту передбачалася в проекті Конституції України 1992 року, згідно з яким парламент повинен був носити назву Національні збори і складатися з Ради Депутатів (нижня палата) і Ради Послів (верхня палата). Склад верхньої палати формувався з розрахунку по п'ять представників від кожної області, Автономної Республіки Крим та м. Києва (Волощук, 2014). І хоча такий варіант структури парламенту не був реалізований, проте питання бікамерального з порядку денного виключений не був.

Вважаємо за доцільне апелювати до думки П. Мартиненка, що в українській історії елементи двопалатності уже зустрічаються у добу Запорізької Січі, де найважливіші питання військового та політичного характеру старшина і посполиті козаки вирішували за принципом двох кіл: старшина — своє «коло», козаки — своє «коло». Конституція Української

Гетьманської держави (квітень–листопад 1918 року) передбачала утворення двопалатної системи парламенту: нижньої палати (600 депутатів, що обирались населенням) і верхньої палати (150 осіб, третину яких призначав би Глава держави, а решта мала обиратися від регіонів) (Мартиненко, 2003).

Продовжуючи, відзначимо, що вивчаючи нові історичні паралелі доконституційного періоду 1996 року можна виокремити різноманітні віхи запровадження подібних ідей. Наприклад команда президента Леоніда Кучми, який був прихильником двопалатності, працювала в декількох напрямках. Тоді фахівці партії Міжрегіональний блок реформ розробляли законопроекти про політичні партії та вибори депутатів Законодавчих зборів України (Воронов, 2013).

Відповідно до цього проекту, майбутній парламент повинен був бути двопалатним і складатися з Сенату і Палати представників (Гончаренко, 2012). Вибори Сенату мали б проводитися по 27 виборчих округах, від кожного з яких за мажоритарною системою обиратимуться два депутати. Палата ж представників формується з 200 депутат, обраних за партійними списками.

Ідеї двопалатності в партійному та й у депутатському корпусі традиційно мали набагато більше опонентів ніж противників. Сьогодні в коментарях політичних лідерів щодо їх ставлення до двопалатності немає негативізму, однак ще під час конституційних дискусій зразка 1995 років частина політичної еліти категорично виступала проти цієї ідеї, наголошуючи, що «двопалатний парламент — це і стимулювання сепаратистських настроїв, які сьогодні є в державі, і фіксація того адміністративного поділу держави, який може бути не завжди ефективним» (Горбач, 2003). Власне, питання двопалатності законотворчого органу в публічних політичних дискусіях і напрацюваннях виникало ще набагато раніше початку первинних конституційних процесів зразка 1995–1996 рр.

Наприклад, можливості створення двопалатного парламенту аналізувалися ще в квітні 1992 року на одному із засідань комісії по розробці нової Конституції України, яка

«прийшла до висновку, що доцільно назвати орган законодавчої влади «Національні збори», віддати перевагу двопалатній структурі парламенту, обидві палати якого обиралися б на однаковий термін (Данильян & Петришин, 2009).

Відзначимо, що під час президентства Леоніда Кравчука було створено сім варіантів конституційних проектів, один з яких був винесений на всенародне обговорення. Хоча це мало до чого призвело. В кінці 1995 політичного року оголошувалося, що робоча група Конституційної комісії завершила проект нової Конституції країни, який був переданий на розгляд Конституційної комісії. Один з пунктів — створення двопалатного парламенту — Національних зборів або Верховної Ради, яка складається з Палати депутатів і Сенату. Главою держави є президент. Відповідні ідеї підтримки не знайшли, наприклад більшість фракцій тодішньої ВР підтримували ідею однопалатності на відміну від Кучми.

До речі, двопалатність тоді своєрідно лобювалася саме представниками місцевих управлінських і політичних еліт, наприклад, мери закликали і президента, і ВР закріпити в майбутній Конституції інститут місцевого самоврядування, вимагали зробити майбутній парламент двопалатним — очевидно, сподіваючись, що одна з палат буде представляти там регіональну еліту.

Подібну аргументацію тоді висловлювали і представники тодішніх «регіональних партій». Наприклад представники тодішньої Ліберальної партії Щербаня вказували, що повноваження верхньої палати ВР повинна виконувати Рада регіонів, до якої входять голови обласних адміністрацій та мери найбільших міст. Аргументації на манер «в унітарній державі регіони повинні мати право на самостійну економічну діяльність» (Маляренко, 2009, с. 12) носили в більшій мірі економічно вмотивований характер, з елементами дієвого легального впливу на процес формування центральної політики щодо регіонів.

Основна мотивація противників двопалатного парламенту і тоді і сьогодні — це «крок до федералізації України, отже, її розколу ..., це призводить до ослаблення законодавчої гілки

влади, унеможливило ефективний контроль депутатів над чиновником ..., веде до паралічу законодавчої гілки влади ...» (Маляренко, 2010). 28 травня 1996, коли почався розгляд проекту Конституції у першому читанні, Верховна Рада прийняла рішення про однопалатний парламент. Як відомо дискусії поновилися під час чергової політичної кризи 2000 року, коли було проведено досить маніпулятивний референдум за народною ініціативою від 16 квітня. Відтак, питання зміни в діяльності законотворчої гілки влади є надзвичайно дискусійним, але в переліку певних тез ми спробуємо озвучити основні моменти та виклики, як виникають у відповідній ситуації.

Тоді як вперше пропозицію щодо двопалатної структури парламенту було висунуто в першому офіційному проекті Конституції України, який був винесений на всенародне обговорення 1 липня 1992 р. (Конституція України (Проект), 1992). Але, посилаючись на результати обговорення, Верховна Рада не підтримала ідею бікамералізму. Запитання про «необхідність формування двопалатного парламенту в Україні» було одним з чотирьох питань, винесених на ініційований другим Президентом України Л. Кучмою Всеукраїнський референдум. На референдумі, якій відбувся 16 квітня 2000 р., воно знайшло підтримку 81,68% громадян, що взяли в ньому участь (Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року, 2000). Результати референдуму були втілені в проекті змін до Конституції України, який 5 березня 2003 р був винесений Л. Кучмою на всенародне обговорення. Проте Верховна Рада відмовилася імплементувати результати референдуму. Двопалатність парламенту передбачав також проект змін до Конституції України, запропонований третім Президентом України В. Ющенком наприкінці його каденції та винесений на всенародне обговорення 25 серпня 2009 р. Однак після його поразки у 2010 році на виборах президента, про цю інновацію забули.

Слушними вважаємо висновки О. Романюка, котрий унаочнює концептуальний зміст бікамеральних проектів (Романюк, 2014) (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

**Концептуальний зміст бікамеральних проектів
(за О. Романюком)**

Структура парламенту	Функції Верховної палати
<i>Перший офіційний проект Конституції України, винесений на всенародне обговорення 1 липня 1992 р.</i>	
<p>Двопалатний парламент — Національні Збори, що складаються з двох палат: Ради Депутатів і Ради Послів.</p> <p>Рада Депутатів у складі 350 депутатів, обирається терміном на 5 років по одномандатних виборчих округах з приблизно рівною кількістю виборців.</p> <p>Рада Послів — орган територіального представництва, що обирається по одномандатних округах терміном на 5 років — по 5 послів від кожної області, Республіки Крим і міста Києва.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) утворення, укрупнення чи ліквідація адміністративно-територіальних одиниць, їх найменування та перейменування; 2) затвердження статутів регіонального самоврядування; 3) призначення голів і членів Верховного Суду, Вищого господарського суду 4) призначення Генерального Прокурора України; 5) призначення заступника Голови та 11 членів Конституційного Суду; 6) утворення Вищої атестаційної і дисциплінарної комісії суддів; 7) надання попередньої згоди на укладання міжнародних договорів про державні союзи і військово-політичні об'єднання, міжнародні організації та державні кордони; 8) ухвалення рішень про достатність підстав для усунення з посади посадових осіб у разі застосування імпичменту.
<i>Проект змін до Конституції України Л. Кучми, винесений на всенародне обговорення 5 березня 2003 р.</i>	
<p>Двопалатний парламент — Верховна Рада, що складається з двох палат: Державних зборів і Палати регіонів. Строк повноважень ВР України — 5 років.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) схвалення законів, прийнятих Державними зборами; 2) контроль за виконанням Бюджету України; 3) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного Банку України за поданням Президента України, призначення та звільнення ½ складу Ради Національного банку України;

Продовження табл. 3.1

<p>Державні збори — 300 депутатів, які обираються на пропорційній основі. До Палати регіонів обираються по 3 представники від АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя.</p>	<p>4) призначення $\frac{1}{2}$ складу Конституційного Суду України; 5) обрання суддів на 10 років; 6) призначення на посади й звільнення з посад Голови та членів Рахункової палати; 7) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання прав і свобод людини в Україні. 8) призначення на посаду та звільнення повноважень членів ЦВК України за поданням Президента України; 9) призначення $\frac{1}{2}$ складу Національної Ради України з питань телебачення й радіомовлення; 10) надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України, висловлення йому недовіри, що має наслідком відставку з посади.</p>
<p>Проект змін до Конституції України В. Ющенка, винесений на всенародне обговорення 25 серпня 2009 р.</p>	
<p>Двопалатний парламент Національні Збори, що складаються з двох палат: Палати депутатів і Сенату. Палата депутатів у складі 300 народних депутатів, які обираються строком на 4 роки. До Сенату входять по 3 сенатори, які обираються строком на 6 років в АР Крим, областях, м. Києві та містах, що за статусом прирівняні до області.</p>	<p>1) схвалення законів, прийнятих Палатою депутатів; 2) призначення всеукраїнських референдумів; 3) призначення виборів Президента України; 4) призначення виборів депутатів рад громад, районних, обласних рад, голів громад, депутатів ВР АР Крим; 5) достроково припинення за поданням Президента України повноваження ВР АР Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України, рад громад,</p>

Продовження табл. 3.1

<p>Кожні 2 роки відбувається оновлення $\frac{1}{3}$ складу обраних сенаторів. До Сенату також входять за їх згодою колишні Президенти України, крім тих, яких було усунуто в порядку імпідменту.</p>	<p>районних, обласних рад, голів громад з підстав, визначених Конституцією України та законом;</p> <p>6) затвердження за поданням Президента України загальної структури, чисельності Збройних Сил України, СБУ, інших військових формувань;</p> <p>7) затвердження указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;</p> <p>8) затвердження указів Президента України про надання військової допомоги іноземним державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України, інших військових формувань до іноземної держави чи про допуск підрозділів збройних сил іноземних держав на територію України;</p> <p>9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладання миру;</p> <p>10) призначення на посади та звільняє з посад Голови та членів ЦВК України за поданням Президента України;</p> <p>11) надання згоди на призначення на посади Президентом України Генерального прокурора України, Голови СБУ, Голови Національного бюро розслідувань, керівників інших державних органів, які здійснюють досудове слідство, Голови Служби зовнішньої розвідки;</p> <p>12) призначення на посади та звільнення з посад за поданням Президента України Голови Національного банку України, Голови та державних уповноважених Антимонопольного комітету</p>
--	--

Продовження табл. 3.1

	України, керівників та членів інших органів державного регулювання; 13) призначення на посади та звільнення з посад ½ складу Рахункової палати; 14) призначення та звільнення ½ складу Ради Національного банку України; 15) призначення на посади та звільнення з посад ½ складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; 16) призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Національного комітету державної служби України
--	--

Вивчивши доцільності проблему та шляхів запровадження двопалатного парламенту в Україні, М. Дурдинець відзначає, що це питання пов'язане не лише з теоретичним, правовим, законодавчим, а й із ментальним, культурно-історичним, психологічним аспектами. Адже більшість науковців переконані, що двопалатні парламенти є атрибутом федеративних держав (Німеччина, Бельгія, США, Швейцарія тощо) (Дурдинець, 2015). Не викликає сумніву й те, що бікамералізм є основним індикатором рівня розвитку демократичних засад, показником успішності втілення в життя конституційних реформ і формування європейської правосвідомості.

Слушними вважаємо висновки дослідників, що водночас українське сьогодення означене наявністю низки проблемних питань, вирішення яких пов'язане зі сферою впливу парламенту, сформованого на засадах двопалатності й демократії, а саме:

1. Досвід сучасних розвинених європейських демократій доводить, що двопалатний парламент часто буває більш демократичним, ніж однопалатний і є менш вразливим для «захоплення» певною політичною силою або коаліцією таких сил із метою монополізації влади. Позапартійна верхня палата може запобігати виникненню диктату парламентської більшо-

сті нижньої палати. Двопалатність унеможливує підготовку неякісних і лобістських законопроектів, сприяє пом'якшенню вузькопартійного та міжгрупового протистояння тощо.

2. Бікамералізм є показником високого рівня демократії. Його впровадження в Україні сприятиме європеїзації та оптимальній інтеграції держави до країн-лідерів. Причому зазначена модель парламенту є гарантією безперервності його діяльності, оскільки навіть у разі розпуску нижньої палати рішення з найважливіших питань може ухвалювати верхня (з подальшим їх затвердженням новосформованою за результатами виборів нижньою палатою).

3. Двопалатний парламент здатен перешкоджати експансії популізму депутатської більшості нижньої палати і вузькопартійному узурпуванню урядових функцій. Можливість попередження популістських, а інколи й відверто авантюристичних рішень нижніх палат, є важливим аргументом на користь бікамералізму для України.

4. Наявність бікамералізму в Україні дасть змогу вдосконалити законодавчу діяльність парламенту, зокрема оптимізувати систему стримувань і противаг між гілками влади. У ситуації вітчизняного конституційного транзиту, коли однопалатний парламент стає не лише партійно-законодавчим субституттом — колегіальним органом кабінету міністрів, а й втрачає реальні важелі впливу на виконавчу вертикаль, нагальними стають інституційні рішення, що здатні відтворити систему «стримувань і противаг» у вигляді інституційних механізмів взаємного контролю.

5. Упровадження двопалатної моделі парламенту сприятиме консенсусним механізмам прийняття владних рішень на принципах балансу інтересів максимально широкого кола політичних сил, інститутів громадянського суспільства та територій, у чому очевидно існує дефіцит і що потрібно в сучасних умовах України. 6. Запровадження бікамералізму сприятиме не лише вдосконаленню принципів і порядку формування Верховної Ради України, а й поліпшенню якісного складу депутатського корпусу. Це є принципово необхідним, оскільки сучасна система формування депутатського корпусу

ставить під сумнів реалізацію принципів представницької демократії в українському парламенті, позбавляючи представництва в парламенті інтересів територіальних громад на загальнонаціональному рівні. Ці ідеї знаходимо в дисертаційному дослідженні М. Дурдинця (Дурдинець, 2018).

Нинішня система формування депутатського корпусу за закритими виборчими списками політичних партій і їх блоків ставить під сумнів реалізацію принципів представницької демократії в українському парламенті, позбавляючи представництва в парламенті інтересів територіальних громад на загальнонаціональному рівні. Досвід діяльності Верховної Ради України V та VI скликань переконливо це доводить.

Пропонується верхню палату парламенту, яка, з огляду на західноєвропейську традицію права, може називатися Сенатом, формувати за мажоритарною виборчою системою. Її кількісний склад повинен визначатися виходячи з особливостей адміністративно-територіального устрою України, через рівне представництво регіональних громад (непрямі вибори) і може становити 70–90 депутатів. При цьому складовою формування верхньої палати можуть бути і прямі вибори сенаторів в мажоритарних округах (не менше третини). Нижня палата Верховної Ради України (Національні збори) повинна формуватися за пропорційною виборчою системою і формулювати в законодавчому органі волю народу, опосередковану політичними партіями та їх блоками. Її кількісний склад визначатиметься покладеними на цю палату функціями і повноваженнями і може становити до 300 депутатів.

Впровадження бікамералізму має на меті не лише вдосконалення принципів і порядку формування Верховної Ради України або поліпшення якісного складу депутатського корпусу. Двопалатний парламент повинен змінити зміст механізму державної влади в Україні, оптимізувати нинішню систему стримувань і противаг між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади.

Верхня палата Верховної Ради України, поряд із законодавчою діяльністю, дає згоду на призначення Президен-

том України керівників незалежних контрольно-наглядових, регуляторних органів та органів зі спеціальною компетенцією і формування складу відповідних органів (генерального прокурора країни, голови Служби безпеки України, керівників Антимонопольного комітету України, складів Ради Національного банку України, національних регуляторних комісій), а також призначення військового командування, керівництва розвідувальних і спеціальних слідчих органів (Антикорупційного бюро), підзвітних президенту України і підконтрольних сенату.

Нижня палата Верховної Ради України повинна забезпечити формування Кабінету міністрів України на основі партійного представництва. За дорученням президента України лідер політичної сили, що перемогла на виборах в нижню палату, повинен сформувати уряд. У разі неможливості виконання цього в відведений термін президент доручає формування уряду політичної партії (або блоку політичних партій), яка отримала другий результат на парламентських виборах. Якщо і ці сили виявляться неспроможними, президент України доручає формування Кабінету міністрів України так званого технічного прем'єр-міністра. Тобто мова йде про потребу конституювання в Україні інституту консигнатури. Коаліція Національних зборів визначає кандидатуру прем'єр-міністра і персональний склад уряду України, які вносяться одночасно з Програмою діяльності Кабінету Міністрів України на затвердження Верховної Ради України. Сформований коаліцією Національних зборів уряд несе політичну відповідальність перед Президентом України і Верховною Радою України і є підзвітним і підконтрольним Національним зборам.

Повторюючись, ми вважаємо, що запровадження парламентського законодавчого верховенства суттєво підвищить відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування. А також впровадження конституційної культури (Ірклієнко, 2021).

Разом з тим, погоджуємося з думкою М. Дурдинця, що попри очевидну необхідність розроблення передумов для за-

провадження бікамералізму в Україні з метою переходу до європейських демократичних реалій та на те, що пройшло досить багато часу з моменту розгляду першої редакції проекту Конституції України, ситуація з ризиками від впровадження другої палати не лише не покращилася, а навпаки, загострилася. Для розв'язання цієї проблеми необхідне системне оновлення конституційного механізму державної влади в Україні та принципів її відносин із місцевим самоврядуванням, що сприятиме вдосконаленню конституційно-правового статусу вищих органів державної влади в Україні, модернізації та приведенню її у відповідність до європейської конституційної практики. Не випадково майже всі провідні політичні експерти, громадські діячі та політичні аналітики одноставні в тому, що введення двопалатного парламенту за теперішньої політичної ситуації в Україні є передчасним (Дурдинець, 2017).

Продовжуючи, М. Дурдинець відзначає, що на сьогодні в Україні відсутні сприятливі умови для ефективного впровадження системи бікамералізму, що пов'язано з воєнними діями на Сході України, анексією Криму, відсутністю достатнього рівня правосвідомості українських громадян та політиків, не одноставністю в поглядах щодо особливостей моделі бікамералізму, яка буде максимально ефективною саме для України тощо (Дурдинець, 2016). Ці та інші передумови, за словами дослідника, спричиняють такі ризики та можливі негативні прояви від впровадження бікамералізму в найближчій перспективі. За сучасних умов парламентського протистояння, не сформованості законодавчої бази та нестабільності політичної влади впровадження бікамералізму може значно сповільнити законотворчий процес. З огляду на нагальну потребу країни в невідкладній реформі, в оперативному реагуванні парламенту на зовнішні і внутрішні виклики, на продовження воєнних дій на Сході України, створення додаткової інерції законотворчого процесу є недоречним (Дурдинець, 2017).

У світлі сказаного наведемо слова В. Маляренка, про те, що двопалатний парламент може призвести до федералізації

та розпаду держави є лукавими, жодна з держав з 178 таким парламентом через це не федералізувалась, не розпалась і перспектив до такого немає. Польща, Чехія, Румунія, Франція та багато інших унітарних держав, створюючи двопалатний парламент, не лякали своє населення федералізацією або розпадом держави, бо знали, що цей аргумент не підтверджений історією і є нікчемним. Вони переконані, що двопалатний парламент, навпаки, «цементує державу», сприяє наведенню в ній порядку. Що ж до демократії, країни, які відходять від тоталітаризму, створюють двопалатні парламенти саме заради її утвердження. Сенат у країні — це показник демократії, гарант законності та захищеності і тому небажання запровадити означає бажання законсервувати той безлад, який сьогодні є в Україні, оскільки він вигідний певним політичним силам» (Маляренко, 2017).

Критично аналізуючи напрацювання М. Дурдинець, погоджуємося з висновками, що реформа парламенту нерозривно пов'язана зі зміною адміністративно-територіального устрою та змінами у Конституції. Повинен бути врахований цілий ряд факторів: виборча система, перерозподіл функцій між гілками влади, повноважень центру і регіонів тощо. Головним питанням залишається порядок обрання верхньої та нижньої палат парламенту, у зв'язку з соціально-економічною, політичною та етнічною розмежованістю парламент слугує центром виявлення інтересів центру та регіонів, що може призвести до внутрішньо-владних конфліктів.

Не менш важливим аспектом процесу впровадження бікамеральної структури парламенту є активізація децентралізації. Водночас сьогодні на місцях немає чітко сформованих політичних еліт, оскільки більшість представників цього рівня вболівають за власні майнові інтереси, лобіювання зацікавленості у вузько спрямованих сферах. Тому сутність органів місцевого самоврядування полягає у виробленні єдиної місцевої політики, що відобразатиме бачення автономій, меншин, окремих груп у межах певних регіонів (Дурдинець, 2017).

Отже, така модель двопалатного парламенту сприятиме посиленню українського парламентаризму, зокрема підвищенню відповідальності Верховної Ради України перед виборцями, і подолання наявного в Україні дуалістичного конституційно-правового механізму формування Кабінету міністрів України, що неоднозначно позначається на організації і діяльності системи виконавчої влади в цілому.

Удосконалення Основного Закону дозволить, поряд з питаннями організації Верховної Ради України, вирішити ряд інших проблем, пов'язаних з діяльністю парламенту. Йдеться про посилення його предметної компетенції, доцільність перебування народних депутатів України в складі органів, які пов'язані із законодавчою роботою, зокрема у Вищій раді юстиції, Раді Національного банку України. Адже розпорошення зусиль депутатського корпусу ослаблює основне призначення парламенту в державі — створювати і приймати закони.

Неоднозначними бачаться і окремі кадрові повноваження Верховної Ради України. Наприклад, щодо призначення суддів на посади безстроково. Після конституційних змін 2004 року, відповідно до яких Верховна Рада України була наділена повноваженнями формувати уряд, тобто виконавчу владу, парламент, по суті, став єдиним джерелом творення різних гілок влади, що суперечить основному принципу організації державної влади в демократичному суспільстві — її розділу на законодавчу, виконавчу і судову.

Разом з тим введення в Україні двопалатного парламенту бачиться неможливим без формування цілісної концепції національного бікамералізму, яка відповідала б найвищим вимогам українського суспільства до вдосконалення механізмів держави і ґрунтувалася на кращих досягненнях західноєвропейської правової думки. У цьому сенсі українська юридична наука повинна бути на крок попереду практики, а її теоретико-методологічні здобутки мають кореспондуватися з відповідними дослідженнями в державах — учасницях ЄС, для яких бікамералізм став позитивною політико-правовою реалією сьогодення.

ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

На основі проведеного всезагального та всеоб'ємного дослідження, хочемо зробити висновки:

1. Основними ознаками, які характеризують загальну представницьку природу та сутність парламенту, є властиві йому: прийняття законів та інших нормативно-правових актів, що мають вищу юридичну силу на всій території держави; затвердження бюджету країни; здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади, участь у реалізації номінаційної функції шляхом формування органів державної влади та призначення посадових осіб держави; ратифікація міжнародних договорів. В умовах бікамералізму вони набувають подвійної легалізації, що забезпечує стабільність конституційної демократії.

2. У загальному розумінні бікамералізм є складною системою розподілу владних повноважень в державі, основу якої складає організаційний принцип народного представництва. Він знаходить розвиток у виборчих відносинах, структурно-функціональних зв'язках в середині парламенту та у взаємовідносинах з главою держави, суб'єктами виконавчої і судової влади.

3. Бікамеральний парламент (як модель), з одного боку, виконує функцію децентралізації влади, що відображається в основних типах двопалатної структури. А з іншого боку, така будова парламенту забезпечує подвійну легалізацію його рішень та легітимацію його (парламенту) самого як представницького органу. У цьому плані бікамералізм є одним з важливих проявів конституційної демократії.

4. Бікамералізм з точки зору конституційних цінностей відображає універсалізацію об'єктивного процесу посилення гомогенності конституційних цінностей країн світу за допомогою взаємного проникнення одна в одну національних конституційно-правових культур, формування

наднаціональних конституційно-правових та міжнародно-правових спільностей.

Формально-юридично встановлювані умови та механізми забезпечення національних конституційних цінностей в умовах бікамерального парламенту матеріалізуються у змісті життєдіяльності громадян, функціонуванні інститутів суспільства і держави всередині країни та за кордоном, які, у свою чергу, зумовлені рівнем сприйняття культурної та державної ідентичності державотворчого народу, інтересами та потребами життя використанням ресурсів довкілля та власного технологічного потенціалу, суспільними уявленнями про власні можливості перспективного розвитку на основі визнання раціональності національних цінностей.

5. Двопалатні парламенти (Італія, Федеративна Республіка Німеччини, Австрія, Швейцарська Конфедерація, Франція, Великобританія, Генеральні Кортеси Іспанії, Сполучені Штати Америки, Парламент Канади, Федеральний Парламент Королівства Бельгії, Генеральні Штати Нідерландів, Чехії, Словенії, Румунії та Польщі) дають підстави стверджувати, що враховуючи історію створення цих парламентів, їх особливостей розвитку та парламентську практику роботи та враховуючи їхні цінності такі парламенти мають особливий характер роботи та їхнього представництва. Наприклад у США при двопалатній структурі парламенту розгляд законів здійснюється Палатою Представників та Сенату. Сенат в США, як і в інших парламентах здійснює роль апеляційної інстанції щодо прийнятого законодавства та може схвалити або відхилити його. Також сенат виконує судову роль у розгляді імпичменту Президента Сполучених Штатів Америки.

6. Конституційна демократія та розвиток парламентаризму в Україні передбачає необхідність особливого типу конституційного праворозуміння. Такий тип конституційного праворозуміння запропоновано на концептуальному рівні. Концепція вірності Конституції передбачатиме відстоювання в правотворчій і правозастосовній практиці пріоритету кон-

ституційних положень, забезпечення їх стабільності і здійснення належної інтерпретації, неприпустимість довільного розширеного тлумачення конституційних норм із урахуванням політичної кон'юнктури, розвиток інституту конституційної відповідальності.

7. Двопалатний парламент на основі конституційного розподілу повноважень реалізує такі ключові функції: законотворчу (законодавчу), бюджетну, установчу, представницьку, контрольну, номінаційну, міжнародно-правову;

8. Наукове розуміння методології пізнання феномену бікамералізму, визначення його поняття, закономірностей функціонування відповідного інституту в зарубіжних країнах передбачає необхідність його дослідження у контексті обов'язкового зв'язку (в історичному, політологічному, нормативному плані) із категоріями та явищами парламентаризму і народного представництва.

9. Як один з важливих проявів конституційної демократії, бікамералізм змістовно має своїм підґрунтям політичні права і свободи людини, інститути народного волевиявлення, вільних виборів і демократичних виборчих систем, народного представництва, парламентаризму, верховенства права, поділу державної влади та конституціоналізму.

10. Розвиток конституційної демократії і європейських країнах засвідчує наявність бікамеральних систем парламенту, як у федеративних, так і в унітарних країнах. Їх затребуваність обумовлена необхідністю забезпечення балансу інтересів громадянського суспільства і держави та повноважень органів державної влади (дієвості системи стримувань і противаг). Таким чином забезпечується стабільність політичної системи в державі та конструктивність взаємодії у трикутнику «глава держави — парламент — уряд».

Запровадження бікамералізму в Україні має на меті не лише вдосконалення принципів і порядку формування Верховної Ради України або поліпшення якісного складу депутатського корпусу. Двопалатний парламент повинен змінити механізм державної влади в Україні, оптимізувати існуючу

систему стримувань і противаг між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади.

10. Запропоновано авторську модель двопалатного парламенту, що може бути відтворена у Конституції та законодавстві України. Основні положення цієї моделі такі:

Нижня палата Верховної Ради України обирається на пропорційній основі за відкритими списками. Вона повинна забезпечити формування Кабінету міністрів України на основі партійного представництва. За дорученням президента України лідер політичної сили, що перемогла на виборах в нижню палату, повинен сформувати уряд.

Верхня палата парламенту обирається на мажоритарній основі, будь-яка політична партія може висунути свого кандидата до мажоритарного округу, де буде обраний кандидат, або кандидат до верхньої палати може бути самовисуванцем.

Верхня палата Верховної Ради України, поряд із законодавчою діяльністю, дає згоду на призначення Президентом України керівників незалежних контрольно-наглядових, регуляторних органів та органів зі спеціальною компетенцією і формування складу відповідних органів (генерального прокурора країни, голови Служби безпеки України, керівників Антимонопольного комітету України, складів Ради Національного банку України, національних регуляторних комісій), суддів Конституційного Суду України, членів Центральної Виборчої Комісії, членів Центральної Виборчої Комісії, а також призначення військового командування, керівництва розвідувальних і спеціальних слідчих органів (Антикорупційного бюро), підзвітних президенту України і підконтрольних сенату.

Нижня палата Верховної Ради України повинна забезпечити формування Кабінету міністрів України на основі партійного представництва. За дорученням президента України лідер політичної сили, що перемогла на виборах в нижню палату, повинен сформувати уряд.

Коаліція Національних зборів визначає кандидатуру прем'єр-міністра і персональний склад уряду України, які

вносяться одночасно з Програмою діяльності Кабінету Міністрів України на затвердження Верховної Ради України. Сформований коаліцією Національних зборів уряд несе політичну відповідальність перед Президентом України і Верховною Радою України і є підзвітним і підконтрольним Національним зборам.

Окрім цього, виникає необхідність внесення змін до Конституції України щодо надання позитивного сенаторства экс-Президентам України або особам, які мають особливі заслуги перед державою.

За результатами дослідження розроблено проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо впровадження системи двопалатного парламенту». У цьому визначено, що двопалатний парламент України складатиметься із двох палат, а саме Національних Зборів Республіки та Сенату.

11. Правовий статус парламентської опозиції є аспектом життєдіяльності парламенту. Важливим інструментом забезпечення прав опозиції є розподіл посад в структурах парламенту. Надання права опозиції стосовно внесення законопроектів та поправок до них є розвитком формування права на опозицію у нижній та верхній палаті парламенту.

12. Запровадження в Україні принципу парламентського законодавчого верховенства є також важливим елементом стримувань та противаг, які полягають у контролюванні органів державної влади та місцевого самоврядування від вчинення незаконних дій та дотримання правил, які прописані у законодавстві України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абдулаева Ю. М. (2007). Институциональные условия формирования конструктивной оппозиции в странах Центральной и Восточной Европы. (Дисс. канд. юрид. наук). СПб.
2. Абрамитов С. А. (2001). Исследование правосознания: онтологический аспект. Сибирский юридический вестник, 1, 11–13.
3. Авер'янов, В. (2009). Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей. Право України, 5, 30–35.
4. Авер'янов В. (2009). Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей. Право України, 5, 30–35.
5. Автономов А. (2013). Истоки и смысл двухпалатности парламентов. Вісник Маріупольського державного університету, 5, 35–42.
6. Автономов А. (2013). Истоки и смысл двухпалатности парламентов. Вісник Маріупольського державного університету, 5, 35–42.
7. Азаренко Т. (2013). Бікамералізм як проблема в конституційному процесі України. Вісник Академії адвокатури України, 3, 11–17.
8. Алексеев А. С. (1999). Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. М.
9. Анатомія виборів президента США у 2000 році. (2000). URL: https://web.archive.org/web/20110516095712/http://www.nigerdeltacongress.com/articles/an_anatomy_of_2000_usa_president.htm (дата звернення: 16.05.2022)
10. Арановский К. В. (2001). Государственное право зарубежных стран. М. Юрайт. М.
11. Арон Р. (1993). Этапы развития социологической мысли. М.: Лилия.
12. Артем'єв М. (2010). Як працює Америка. М. : Фонд «Ліберальна місія»; «Новое литературное обозрение».
13. Афанасьева О. В., Колесников, Е. В., Комкова, Г. Н. (2015). Конституционное право зарубежных стран: учебник для академического бакалавриата. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт.

14. Барчук Г. І., Олійник А. Ю. (2013). Досвід організації роботи парламентів світу. Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях вчених. Науковопрактичний збірник Міліція України, 5 (17), 3–8.

15. Бегадян А. О. (2003). О понятии парламентаризма. Право и жизнь, 61(9), 47.

16. Бейкер Пітер (13 лютого 1999). (1990) Сенат виправдав президента Клінтона. The Washington Post. The Washington Post Co. URL: <https://web.archive.org/web/20131110183732/http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/impeach021399.htm> (дата звернення: 20.08.2022)

17. Бейкер Пітер (14 листопада 1998). (2011). Клінтон вирішує позов Поли Джонс за 850 000 доларів. The Washington Post. В архіві від оригіналу 29 вересня 2011 р. URL: <https://web.archive.org/web/20110929165204/http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/jones111498.htm> (дата звернення: 28.06.2022)

18. Бентам И. (1997). Тактика законодательных собраний. Антология мировой политической мысли. В. 5. Т. Т. 1: М.: Мысль.

19. Бентам И. (1997). Тактика законодательных собраний. Антология мировой политической мысли. Т. 2. М.: Мысль.

20. Бернет Джеймс Д. (1915). Двухпалатная система в государственных законодательных органах. Обзор американской политической науки, 3, 449–461.

21. Биткова Т. Г. (2018). Парламентаризм и политические партии в Румынии (обзор). М.: Крембо.

22. Боднар П. О. (2018). Міжнародний досвід розвитку парламентаризму. Публічне управління та адміністрування в Україні, 6, 34–38.

23. Бодякина Т. П. (2006). Конституционные реформы в странах Западной Европы на рубеже XXI века. Актуальные проблемы государства и права, философии и истории: сб. науч. тр, 3, 139–146.

24. Борденюк В. І. (2011) Деякі питання створення двопалатного парламенту в Україні в контексті зарубіжного досвіду. Держава і право, 51, 192–199.

25. Борденюк В. І. (2011). Деякі питання створення двопалатного парламенту в Україні в контексті зарубіжного досвіду. Держава і право, 51, 192–199.

26. Бродер Девід С., Морін Річард, (23 серпня 1998). Американські виборці бачать двох дуже різних Білла Клінтона. *The Washington Post*. URL: <https://web.archive.org/web/20171122022012/http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/voters082398.htm> (дата звернення: 16.05.2022)

27. Буланенко Л. С. (2010). Власть и общество на сходе второго десятилетия независимости Украины. *Науковий вісник Одеського державного економічного університету*, 6 (107), 246–257.

28. Бусленко В. (2018). Уряд та опозиція в Чеській Республіці (Політико-правовий аспект взаємодії). *Політичне життя. Донецький національний університет імені Василя Стуса*, 2, 19–24.

29. В Україні заговорили про двопалатний парламент. (2015). URL: <https://lexinform.com.ua/v-ukraini/v-ukrayini-zagovoryly-pro-dvopalatnyj-parlament/> (дата звернення: 20.08.2022)

30. Вайнер Тодд Дж. (15 травня 2004 р.). План перемоги. Фонд майбутнього Америки. URL: <https://web.archive.org/web/20150402113945/http://americasfuture.org/blueprint-for-victory/> (дата звернення: 16.05.2022)

31. Вайсберг Яків (8 листопада 2000 р.). Чому Гор (можливо) загублений. URL: <https://web.archive.org/web/20110511101037/http://www.slate.com/id/1006450/> (дата звернення: 16.05.2022)

32. Валевський О. Л. (2008). Окремі аспекти визначення функцій механізму стримувань і противаг у розвитку політичної системи. *Збірник наукових праць Національної Академії державного управління при Президентові України*, 1, 147–154.

33. Валевський О. Л. (2009). Перспективи двопалатного парламенту в Україні. *Освіта регіону*. URL: <http://social.science.com.ua/article/143>. (дата звернення: 26.05.2020 р.)

34. Вегеш М. М. (2008). *Політологія: підруч. 3-тє вид., переробл. і доповн.* Київ: Знання.

35. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. (2002). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008v710-19#Text> (дата звернення: 24.05.2020 р.)

36. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-00#Text> (дата звернення 24.05.2020 р.)

37. Витік новин спонукає адвоката звернутися за санкціями проти офісу Старра. (2011). URL: <https://web.archive.org/web/20111228020715/http://www.thefreelibrary.com/NEWS+LEAKS+PROMPT+LAWYER+TO+SEEK+SANCTIONS+AGAINST+STARR'S...> — a083810333 (дата звернення: 28.06.2022)

38. Витрук Н. В. (2008) Верность Конституции. Монография М.: Изд-во РАП.

39. Відповідь Білого дому на судові виклики. (2000) The Washington Post. Архів від Оригінальний 17 серпня 2000 р. URL: <https://web.archive.org/web/20000817064839/http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/whtext011199.htm> (дата звернення: 20.08.2022)

40. Вінничук Н. (2007). Типологія політичної опозиції. Політичний менеджмент, 3, 51–59.

41. Волощук О. (2014). Бікамералізм як одна з провідних тенденцій розвитку парламентаризму в сучасному світі. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 1, 47–53.

42. Волощук О. (2014). Бікамералізм як одна з провідних тенденцій розвитку парламентаризму в сучасному світі. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 1, 47–53.

43. Воронов М. М. (2013). Двопалатний парламент: досвід зарубіжних країн та ідеї запровадження в Україні. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право», 1062, 14, 50–54.

44. Воронов М. М. (2013). Двопалатний парламент: досвід зарубіжних країн та ідеї запровадження в Україні. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право», 1062, 14, 50–54.

45. Вотергейтський скандал. (2019). URL: https://www.wiki.uk-ua.nina.az/%D0%92%D0%BE%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%B5%D0%B9%D1%82%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D0%BB.html (дата звернення: 28.06.2022)

46. Гаврилов Г. А. (2013). Феномен политической оппозиции. М.: Норма.
47. Гаджиев К. С. (2016). Политическая философия и социология. Учебное издание. М.: Мир.
48. Гарріс Джон Ф. (7 лютого 2001 р.). Вина розділяє Гор, Клінтон. URL: <https://web.archive.org/web/20150402091745/http://community.seattletimes.nwsourc.com/archive/?date=20010207&slug=gore07> (дата звернення: 16.05.2022)
49. Гегель Г. В. Ф. (1990). Философия права. Перевод Б. Г. Столпнер, М. И. Левина / Под ред. Д. А. Керимова, В. С. Нерсесянца. М.: Мир.
50. Георгіца А. З. (1998). Сучасний парламентаризм: проблеми теорії і практики. Чернівці: Рута.
51. Гіббс Ненсі; Даффі Майкл (16 листопада 1998). (1998). Падіння будинку тритона. URL: <https://web.archive.org/web/20100821035730/http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,989559,00.html> (дата звернення: 28.06.2022)
52. Глотов Б. Б. (2002). Культурно-цивілізаційна ідентифікація українського народу. Дніпропетровськ: Знання.
53. Гнездилов М. З. (2002). Зарубежный опыт организации взаимодействия палат парламентов в законодательном процессе. Аналитический вестник, 34 (190), 52.
54. Гнездилов М. З. (2002). Зарубежный опыт организации взаимодействия палат парламентов в законодательном процессе. Аналитический вестник, 34(190), 52.
55. Гончаренко В. (2012). Бікамералізм у контексті конституційної реформи в Україні. Питання історії держави і права, 3, 67–77.
56. Гончаренко В. Д. (2013). Склад верхньої палати бікамерального парламенту (історико-правовий аспект). Вісник Національної академії правових наук України, 3, 48–55.
57. Гончаренко В. Д. (2013). Склад верхньої палати бікамерального парламенту (історико-правовий аспект). Вісник Національної академії правових наук України, 3, 48–55.
58. Горбач В. (2003). Парламентський бікамералізм та українська політична реальність. Політичний календар. Інформаційно-аналітичний огляд, 2, 15–20.
59. Грищенко А. В. (2003). Правовий закон: питання теорії та практики в Україні. (Дис. ... канд. юрид. наук). Київ.

60. Данильян О. Г., Петришин О. В. (2009). Демократична правосвідомість: ознаки, передумови становлення й тенденції втілення в українському соціумі. Правосвідомість і правова культура як базові чинники державотворчого процесу в Україні: монографія. Харків: Право.

61. Дані Канцелярії Сенату Республіки Польща. (2020). URL: <http://www.senat.gov.pl> (дата звернення: 28.06.2022)

62. Дашковська О. Р., Ісакова В. М. (2009). Правова свідомість як елемент правової реальності. Проблеми законності, 103, 239–241.

63. Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії (2008).: Ммонографія / за заг. ред. О. А. Фісуна. Харків: Золоті сторінки.

64. Двопалатні парламенти світу (короткий опис). (2019). URL: http://old.niss.gov.ua/book/Harkiv_book/5.pdf. (дата звернення: 28.06.2022)

65. Двопалатні парламенти світу (короткий опис). (2019). URL: http://old.niss.gov.ua/book/Harkiv_book/5.pdf. (дата звернення: 28.06.2022)

66. Декларація прав людини і громадянина 1789 року.: URL: <http://constituante.livejournal.com/10253.html> (дата звернення: 28.06.2022)

67. Декларація про державний суверенітет України. (1990). Декларація від 16 лип. 1990 р. № 55-XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/55-12>. (дата звернення: 27.02.2020 р.)

68. Декларація про державний суверенітет України. Декларація від 16 лип. 1990 р. № 55-XII. (1990). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/55-12>. (дата звернення: 27.02.2020 р.)

69. Дементьев А. Н. (2002). Осуществление права законодательной инициативы верхними палатами парламентов. Аналитический вестник, 12 (168), 27.

70. Держава і право Великої Британії. (2020). URL: <http://nkker.com/wp-content/uploads/2020/04/06.04.20-P-11-IDPZK.pdf> (дата звернення: 16.05.2022)

71. Джонс проти Клінтона остаточно влаштуався. CNN. 13 листопада 1998 р. (1998). URL: <https://web.archive.org/web/20100113071330/http://www.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1998/11/13/jones/> (дата звернення: 16.05.2022)

72. Дзыбова С. Г. (2008) Бикамерализм как правовое явление. Вестник Адыгейского государственного университета, 2 (30), 170–174.

73. Дім схвалює запит імпичменту. (1998). URL: <https://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1998/10/08/impeachment.advancer/> (дата звернення: 28.06.2022)

74. Дмитрушко В. (2013). Відображення ідеї парламентаризму в програмних документах та конституційних проектах українських політичних партій початку ХХ ст.: історіографія. Часопис української історії, 26, 70–77.

75. Довженко Н. (1997). Политическая трансформация в Румынии. Политическая трансформация стран Центральной и Восточной Европы. 4, 84–115.

76. Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. (2018). URL: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>. (дата звернення: 27.02.2020 р.)

77. Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. (2016). URL: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>. (дата звернення: 27.02.2020 р.)

78. Драгоманов М. (1991). Русько українські селяни під угорськими лібералами. Всесвіт, 12, 187–190.

79. Древаль Ю.Д. (2009). Організація і діяльність парламентів: теоретико-методологічні засади: монографія. Харків. Магістр.

80. Дубровин В.Н. (2000). Конституции зарубежных стран: сб.. М.: Юрлитинформ.

81. Дурдинець М.Ю. (2012) Бікамералізм в українському парламентаризмі: філософсько-правове осмислення. (Дис. на здобуття канд юридич. наук). Київ.

82. Дурдинець М.Ю. (2016). Бікамералізм як продукт історичної еволюції. Філософські та методологічні проблеми права, 1, 114–126.

83. Дурдинець М.Ю. (2017). Генезис бікамералізму в європейській культурі. Філософські та методологічні проблеми права, 1, 1–48.

84. Дурдинець М.Ю. (2017). Філософсько-правове підґрунтя для провадження бікамералізму в Україні: історія, сучасність та перспективи. Університетські наукові записки. Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького, 12, 84–95.

85. Дурдинець М. Ю. (2018). Бікамералізм в українському парламентаризмі: філософсько-правове осмислення. (Дис. на здобуття канд юридич. наук). Київ.

86. Евдокимов В. (2018). Австрийский парламентаризм и особенности его реализации в Галичине. Национальный юридический журнал «Теория и практика», 6, 10–13.

87. Екхардт К. (2006) Проблеми реформування інституту законодавчої влади Республіки Польща: конституційні аспекти. *Вибори та демократія*, 4 (10), 25–36.

88. Енн Епплбаум. (2011) Французьке вторгнення до Лівії: боротьба за примарну демократію чи за власні інтереси? *The Washington Post*. URL: http://www.washingtonpost.com/opinions/frances-goals-in-libya-hit-a-little-closer-tohome/2011/03/28/AF4J7mqV_story.html. (дата звернення: 16.05.2022)

89. Ентин Л. М. (1995). *Разделение властей: опыт современных государств*. М. Юрид. лит.

90. Ерскін Даніель Х. (1 січня 2008 р.). (2008). Суд над королевою Кароліною та імпичмент президента Клінтона: закон як зброя політичної реформи. Огляд права глобальних досліджень Вашингтонського університету. URL: https://openscholarship.wustl.edu/law_globalstudies/vol7/iss1/2/ (дата звернення: 28.06.2022)

91. Жиряков И. Г. (2012). Конституционно-правовой статус, структура и компетенция парламента в первой Австрийской республике. *Вестник МГОУ. Серия «История и политические науки»*, 4, 53–58.

92. Журавський В. С. (2002). Становлення та розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). К.: Парламентське вид-во.

93. Забутий референдум 2000 року. (2000). Стаття Svoboda-News URL: <http://svoboda-news.com/svwp/%D0%97%D0%B0%D0%B1%D1%83%D1%82%D0%B8%D0%B9-%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC-2000-%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83/> (дата звернення: 24.05.2020 р.)

94. Заплямована синя сукня, яка майже втратила президентство. (2008). Юридичний факультет Університету Міссурі-Канзас. Архів від Оригінальний 3 липня 2008 року. URL: <https://web.archive.org/web/20080703015426/http://www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/clinton/lewinskydress.html> (дата звернення: 28.06.2022)

95. Захист Хто є хто. (1999) The Washington Post 19 січня 1999. URL: <https://web.archive.org/web/20170617073013/http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/defense.htm> (дата звернення: 20.08.2022)
96. Зверева О.И. (2019). Парламент Нидерландов. М.: Крам.
97. Звіт закінчується главою епохи Клінтона. (2002). URL: <https://www.chicagotribune.com/news/ct-xpm-2002-03-07-0203070329-story.html> (дата звернення: 28.06.2022)
98. Звіт Старра Розповідь Pt. VII. The Washington Post. Травень 1997 р. (1997). URL: <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/icreport/6narritivii.htm> (дата звернення: 28.06.2022)
99. Змиевский Д. В. (2009). Конституционно-правовые преобразования в государствах постсоветского пространства. (Дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук). Мытищи.
100. Иванова И. К. (2009). Эволюция Палаты Лордов в контексте большой конституционной реформы. М: Кнауф.
101. Избранные конституции зарубежных стран: учебное пособие (2014) / под ред. Б. А. Страшун. М.: Издательство Юрайт.
102. Ильинский И. (1990). Парламент Австрии. М.: Интер-пракс.
103. Ирхин Ю. В., Зотов В. Д., Зотова Л. В. (2002). Политология: Учебник. М.
104. Исаев М. А., Чеканский А. Н., Шишкин В. Н. (2000). Политическая система стран Скандинавии и Финляндии. М. Росспэн.
105. История политических и правовых учений. (1999). Учеб. для вузов. Изд. 2-е, стереотип. Под общ. ред. проф. В. С. Нерсесянца. М.: Издательская группа НОРМАИНФРА-М.
106. Иванов Ю. А. (1982) Конгрес США і зовнішня політика: можливості і методи впливу (1970–1980 рр.). М.: Наука.
107. Івченко В. (2004). Парламент, який не має аналогів у світі. Євробюлетень, 1, 18–19.
108. Іжа М., Росенко М. (2013). Теоретико-методологічні засади дослідження парламентаризму. Теорія і практика державного управління, 1, 79–84.
109. Імпічмент Білла Клінтона. (2001). URL: <https://www.jnsm.com.ua/h/1219M> (дата звернення: 28.06.2022)
110. Імпічмент: Білл Клінтон. Місце історії. (2000). URL: <https://web.archive.org/web/20100514091858/http://www.historyplace.com/unitedstates/impeachments/clinton.htm> (дата звернення: 20.08.2022)

111. Ірклієнко А. І. (2020). Бікамералізм як невід’ємна частина парламентаризму. Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів. Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції. Навчально-науковий інститут права Сумського Державного Університету. Суми: Інститут права Сумського Державного Університету.

112. Ірклієнко А. І. (2020). Політико-правовий статус двопалатного парламенту в США та Великій Британії. *Visegrad Journal on Human Rights*, 4, 36–40.

113. Ірклієнко А. І. (2020). Політико-правовий статус двопалатного парламенту в США та Великій Британії. *Visegrad Journal on Human Rights*, 4, 36–40.

114. Ірклієнко А. І. (2021). 25-річчя Конституції України: на шляху до формування конституційної культури. *Право України*, 4, 182–193.

115. Ірклієнко А. І. (2022). Бікамералізм в умовах формування конституційної демократії. Дис. на здобуття ступеня доктора філософії. 212 с.

116. Історія Комітету судової влади 1813–2006, Розділ II — Юрисдикції Історія Комітету судової влади. (2006) URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-CDOC-109hdoc153/pdf/GPO-CDOC-109hdoc153-3-1.pdf> (дата звернення: 20.08.2022)

117. Історія українського парламентаризму (2010) / за заг. ред. В. М. Літвин; у 3 т. Київ: Парлам. вид-во.

118. Каленкіна О. В. (2002). Некоторые формы закрепления парламентской процедуры. *Юрид. Аналит. Журнал*, 2 (3), 36–43.

119. Кампо В. М. (2008). Українська доктрина верховенства права: проблеми становлення і розвитку. *Збірник наукових праць. Заг. редакція А. Стрижака, В. Тація. Київ: «Логос».*

120. Каплунов А. С. (2015). Структура и порядок организации Парламента Франции. *Молодой ученый*, 21 (101), 601–604. URL: <https://moluch.ru/archive/101/22988/> (дата звернення: 28.06.2022)

121. Карл Джонатан (19 грудня 1998 р.). (2007). Лівінгстон ухиляється від спікера. *Вся політика. CNN. Associated Press.* Архів від Оригінальний 13 березня 2007 р. URL: <https://web.archive.org/web/20070313140054/http://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1998/12/19/livingston.quits/> (дата звернення: 28.06.2022)

122. Карлсон Маргарет (11 лютого 2001). Коли фільм про приятеля піде погано. Час. URL: <https://web.archive.org/web/20080604172111/http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,98988,00.html> (дата звернення: 16.05.2022)

123. Кельман М. С. (2011). Юридична наука: проблеми методології: монографія. Київ: Терно-граф.

124. Керимов А. А. (2011). Современный парламентаризм: опыт типологизации. Известия Уральского гос. университета, 4 (97), 145–153.

125. Керимов А. Д. (1998). Парламентское право Франции. М.: Изд-во НОРМА.

126. Керимов А. Д., Куксин И. Н. (2017). Сильное государство и народная воля? Российский журнал правовых исследований, 3, 9–20.

127. Керимов Д. А. (2007). Общенаучная методология и методология права. Теоретико-методологические проблемы права, 2, 92–94.

128. Керимов А. Д., Куксин И. Н. (2017). Сильное государство и народная воля?. Российский журнал правовых исследований, 3, 78–82.

129. Кирилюк Ф. М. (2009). Філософія політичної ідеології: навч. посіб. Київ: Центр учб. літ.

130. Кисляк Л. Н. (2015). Відображення норм моралі в Конституції України. Вісник національного університету, 4, 51–61.

131. Кітінг Голландія, (1999). Через рік після імпічменту Клінтон зростає схвалення громадськості щодо рішення палати. URL: <https://web.archive.org/web/20080303230334/http://archives.cnn.com/1999/ALLPOLITICS/stories/12/16/impeach.poll/> (дата звернення: 16.05.2022)

132. Клайнс Френсіс Х. (3 лютого 1999 р.). (1999). ПРОБЛЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА: ОГЛЯД; Сенатори бачать стрічку Левінського та свідчить Вернон Джордан. Нью-Йорк Таймс. URL: <https://www.nytimes.com/1999/02/03/us/president-s-trial-overview-senators-see-lewinsky-tape-vernon-jordan-testifies.html> (дата звернення: 20.08.2022)

133. Клінтон виявили громадянську неповагу до свідчень Джонса — 12 квітня 1999 р. (1999). URL: <https://web.archive.org/web/20060408090020/http://www.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1999/04/12/clinton.contempt/> (дата звернення: 20.08.2022)

134. Клінтон і Гор вирішили. (8 лютого 2001 р.). URL: <https://web.archive.org/web/20150402125101/http://www.highbeam.com/doc/1P2-4581448.html> (дата звернення: 16.05.2022)

135. Клінтон проти Левінські: історія найгучнішого скандалу в історії 20 століття. (2000). URL: <https://tsn.ua/lady/zvezdy/zvezdy/klinton-proti-levinski-istoriya-nauguchnishogo-seks-skandalu-v-istoriyi-20-stolittya-1859134.html> (дата звернення: 28.06.2022)

136. Кляйн Г., Цее В. (1994). Бундесрат. Государственное право Германии. В 2 т. Т. 1. / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. М.: РАН, Институт государства и права.

137. Ковальчук В. (2022). Конституційно-правовий статус парламентської опозиції в країнах центрально-східної Європи та в Україні. Український Часопис Конституційного Права, 1, 3–20

138. Ковальчук В.Б. (2014) Громадянська правосвідомість як фактор утвердження легітимності державної влади. Вісник Академії митної служби України, 1 (12), 47–53.

139. Ковлер А.И. (2002). Антропология права: Учебник для вузов. М..

140. Кокорев О.В., Бойко Б.В. (2017). Види і типи парламентської опозиції у сучасному політичному просторі. Актуальні проблеми політики, 59, 33–41.

141. Кола Д. (2002). Политическая семантика «Etat» и «etat» во французском языке. Понятие государства в четырех языках, 4, 56–61.

142. Кольцов В. (2016). Політико-правовий статус і повноваження парламентської опозиції в країнах Вишеградської групи. Київ: Центр навчальної літератури.

143. Комунікаційна стратегія Верховної Ради України на 2017–2021 роки. (2016). URL: <http://iportal.rada.gov.ua/uploads/documents/44841.pdf>. (дата звернення: 27.02.2020 р.)

144. Комунікаційна стратегія Верховної Ради України на 2017–2021 роки. (2016). URL: <http://iportal.rada.gov.ua/uploads/documents/44841.pdf>. (дата звернення: 27.02.2020 р.)

145. Кондратович Н.В. (1987). Генеральные Кортесы. М.: Мир.

146. Конончук С. (2008). Практика бікамералізму в унітарних державах (порівняльний аналіз): монографія. Київ: [б.в.].

147. Конончук С. (2008). Практика бікамералізму в унітарних державах (порівняльний аналіз). Київ: [б.в.].

148. Конончук С. (2008). Практика бікамералізму в унітарних державах (порівняльний аналіз). Київ: «Б. В.».

149. Конституции зарубежных государств. (1997). М.: МИР.
150. Конституция Бельгии. (2022). URL: <https://legalns.com/download/books/cons/belgium.pdf> (дата звернення: 28.06.2022)
151. Конституция Италии. (1988). Италия: Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс.
152. Конституция Королевства Нидерландов. (2022). URL: <https://legalns.com/download/books/cons/netherlands.pdf> (дата звернення: 28.06.2022)
153. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 года. (1997). URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/konl.htm> (дата звернення: 28.06.2022)
154. Конституция Республики Словения. (2022). URL: <https://legalns.com/download/books/cons/slovenia.pdf> (дата звернення: 28.06.2022)
155. Конституция Французской Республики. (1997). Конституции государств Европейского Союза / Под общей редакцией Л. А. Окунькова. М.: Издательская группа ИНФРА-М — НОРМА.
156. Конституция Чехии (Чешской республики). (2022). URL: https://legalns.com/download/books/cons/czech_republic.pdf (дата звернення: 28.06.2022)
157. Конституційне (державне) право зарубіжних країн. (2008). Навч. посіб./ В. М. Безчасний, О. В. Філонов, В. М. Субботін, С. М. Пашков. За ред. В. М. Безчасного. 2-ге вид. К.: Знання.
158. Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). (2018). К.: Москаленко О. М.
159. Конституція незалежної України (1995): док., комент., ст.: у 3 кн.; ред. С. Головатий / упоряд. С. Головатий, Л. Юзьков. — К.: Укр. правн. Фондація.
160. Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. (1997). Конституції зарубіжних країн / за заг. ред. В. О. Серьогіна. Харків: ФІНН.
161. Конституція України (1996): Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254 к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 27.02.2020 р.)
162. Конституція України (Проект). Внесений Верховною Радою України на всенародне обговорення (1 липня 1992 р.). (1992). Відомості Верховної Ради, 3, 550.

163. Конституція України. (1996). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 24.05.2020 р.)

164. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. (1996). № 254 к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 27.02.2020 р.)

165. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. (2016). URL: <http://civil-rada.in.ua/?p=477>. (дата звернення: 27.02.2020 р.)

166. Копиленко О. (2016). Дещо про конституційну культуру: «розмови запросто». URL: <http://www.golos.com.ua/article/342843> (дата звернення: 20.08.2022)

167. Королева-Борсоди Н. (2009). Основы конституционного права Швейцарии. К.: Юстиниан.

168. Костицька О. І. (2019). Юридичне закріплення конституційно-правових моделей юридичної відповідальності парламентаріїв. *Юридичний науковий електронний журнал*, 3, 270–273.

169. Костицький М. В. (2008). Філософські та психологічні проблеми юриспруденції. Чернівці: Рута.

170. Костяев С. С. (2007). Бюджетний лобізм в США: теоретичні інтерпретації. США, Канада: економіка, політика, культура, 8, 65–82.

171. Коукли Дж. (1997). Двухпалатность и разделение властей в современных государствах. *Полис*, 3, 148–168.

172. Коукли Дж. (1997). Двухпалатность и разделение властей в современных государствах. *Полис*, 3, 148–168.

173. Кочубей Л. (2011). Напівпрезидентська республіка сучасної Франції: шлях до авторитаризму чи демократії? *Політичний менеджмент*, 5, 164–173.

174. Кредит розміром у 500 тисяч євро з 2% річних, при звичайних 3,6–4% банківських річних у середньому на той час у країні. (2020). URL: (дата звернення: 16.05.2022)

175. Кремень В., Ткаченко В. (2011). Толерантність як імператив: національна ідентичність в добу глобалізації. *Політичний менеджмент*, 2(47), 31–32.

176. Курц Говард, Ларрі Флінт, слідчий. URL: <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/fly-nt121998.htm> (дата звернення: 20.08.2022)

177. Кучер А. М. (2015). Парламентська опозиція: Зарубіжний досвід функціонування. Київ: Центр навчальної літератури.

178. Ладиченко В. В. (1998). Теоретико-правові засади поділу влади. (Дис. ...канд..юр.наук). К.: Нац.педаг. ун-т ім. Драгоманова.

179. Ланьо О. (2018). Теоретичне осмислення дефініції «Парламентська опозиція» в Конституційному праві України. Порівняльно-Аналітичне право, 6, 68–71.

180. Лейпхарт А. (1997). Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. М.: Аспект Пресс.

181. Лейпхарт А. (1997). Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. М.: Аспект Пресс.

182. Лёше П. (1999). Опыт парламентаризма в Германии. Роль парламента в демократическом государстве: материалы научно-практической конференции. Барнаул: Изд-во Алтайского университета.

183. Ломжець Ю. (2012). Основні історичні етапи становлення та розвитку інституту парламентаризму. Грані, 5 (58), 137–141.

184. Лунь юй. (1994). Древнекитайская философия. М.: Мир.

185. Маклаков В. В. (2006). Конституційне право зарубіжних країн. Загальна частина. М. : Волтер Клувер.

186. Малиновський В. Я. (2007). Трансформація територіальної організації влади України в контексті світового досвіду. Розвиток демократії і демократична освіта: матеріали IV Міжнар. наук. конф. Київ: НПУ імені М. П. Драгоманова.

187. Малишко М. І. (2000). Конституції зарубіжних країн та України (основи конституціоналізму): навч.-метод. довідник. 2-ге вид., доп. К.: МАУП.

188. Мальшина К. В. (2010). Процес відновлення Словенського державотворення 1918–1941. (Дис. докт. історич. наук). Національна Академія Наук України. Київ.

189. Малярченко В. (2008). Чи веде двопалатний парламент до федералізації держави? Дзеркало тижня. URL: <http://www.dt.ua/1000/1550/65859/> (дата звернення: 19.05.2022)

190. Малярченко В. (2009). Створення двопалатного парламенту в Україні. Право України, 6, 12–16.

191. Мартиненко П. (1996). Парламентаризм: світовий досвід та українські пошуки. Вітчизна, 9–10, 34–38.

192. Мартиненко П. (2003). Бікамералізм як аспект демократичного представництва. Конституційна реформа в Україні; проблеми теорії і практики. Матеріали наук.-практ. конф. Чернівці: Рута.

193. Мартинюк Р. (2008). Чи потрібен Україні двопалатний парламент? Підприємництво, господарство і право, 8, 99–102.

194. Махмудова С.А. (2011) Становление и развитие Парламентаризма в Казахстане, Киргизии, Узбекистане: конец XX — начало XXI вв. (Дис. ... канд. полит. наук.). М.

195. Медведчук В. (2013). Двопалатний парламент: правова ретроспекція формування класової доктрини і моделі. Вісн. Акад. прав. наук України, 1 (72), 14–23.

196. Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності. Меморандум від 3 лип. 2015 р. (2015). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0002001-15>. (дата звернення: 27.02.2020 р.)

197. Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності. (2015). Меморандум від 3 лип. 2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0002001-15>. (дата звернення: 27.02.2020 р.)

198. Міллер, Лотарингія (19 грудня 1998). Остаточні результати голосування за поіменне голосування 543. Канцелярія діловода. В архіві від оригіналу 6 січня 2010 р. (2010) URL: <https://clerk.house.gov/evs/1998/roll543.xml> (дата звернення: 20.08.2022)

199. Мілова М.І. (2005). На шляху до парламентської демократії: болгарський варіант: монографія. Одеса: Астропрінт.

200. Мілова М.І. (2005). На шляху до парламентської демократії: болгарський варіант: монографія. Одеса: Астропрінт.

201. Монтескье Ш. (1955). Избранные произведения. М.: «МИР».

202. Москалюк А. (2010). Вітчизняний досвід парламентаризму: історія та сучасність. Перша міжнародна наукова конференція «Парламентські читання». Київ. URL: http://parliament.org.ua/upload/docs/Parliamentary_readings_.pdf. дата звернення: 26.05.2020 р.)

203. Ніл проти Клінтона, Civ. № 2000–5677, Погоджений наказ про дисципліну (Ark. Cir. Ct. 19 січня 2001 р.). (2001). (Містер Клінтон визнає і визнає ... що його відповіді на відкриття заважали проведеному Джонс справи, змушуючи суд та адвоката сторін витратити зайвий час, зусилля та ресурси ...) URL: https://courts.arkansas.gov/sites/default/files/opc_opinions_59 (дата звернення: 20.08.2022)

204. Німецький президент пішов у відставку. (2019). DW. URL: <https://www.dw.com/uk/%D0%BD%D1%96%D0%BC%D0%B5%D1%86%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82-%D0%BF%D1%96%D1%88%D0%BE%D0%B2-%D1%83-%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%BA%D1%83/a-15747732> (дата звернення: 16.05.2022)

205. Новіков М. М. (2006). Становлення та розвиток бікамералізму в історичній ретроспективі. Наукові праці Миколаївської філії Національного університету «Києво-Могилянська академія», 27, 40, 57–62.

206. Новіков М. М. (2005). Бікамералізм у системі подолання суспільних конфліктів. Соціально-політичні протиріччя та проблеми соціального партнерства: матеріали XVI політол. читань. Харків: Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого.

207. Новіков М. М. (2006). Проблема бікамералізму в українському контексті: сучасні дискусії. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, 737, 63–70.

208. Новіков М. М. (2006). Становлення та розвиток бікамералізму в історичній ретроспективі. Наукові праці Миколаївської філії Національного університету «Києво-Могилянська академія», 27, 40, 57–62.

209. Новіков М. М. (2008). Інституціональні виміри бікамеральних систем (порівняльний аналіз). (Дис. канд. юр. наук). Москва.

210. Нойман О. (2009). Німецький Бундесрат: особливості формування і повноваження. Політичний менеджмент, 2, 155–162.

211. Обшук у відомстві президента Німеччини. (2019). Стаття DW. URL: <https://web.archive.org/web/20120221062440/http://www.dw.de/dw/article/0,,15701134,00.html> (дата звернення: 16.05.2022)

212. Окладна М. Г., Сало В. І., Якименко Х. С. (2014). Державно-правовий розвиток України в умовах імплементації Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Державне будівництво та місцеве самоврядування, 28, 69–76.

213. Омельченко Н. Л. (2011). Конституційно-правові засади законодавчої функції Верховної Ради України. (Дис. ... канд. юрид. наук). Київ.

214. Омельченко Н. Л. (2017). Парламентаризм як концептуальна та інституційна основа сучасного парламентського права. Часопис Київського університету права, 4, 74–78.

215. Омельченко О. А. (2000). Всеобщая история государства и права. Т. 1. Москва: Мир.
216. Онищук Н. (2008). Бикамерализм: тренды для Украины. Зеркало недели, 23, 89–90.
217. Оніщук М. (2015). Бікамералізм: тренди для України. Дзеркало тижня. URL: <http://www.dt.ua/1000/1550/63411/> (дата звернення: 26.02.2020 р.)
218. Основы римського приватного права (2007). Підручник. За заг. ред. В. І. Борисової, Л. М. Баранової. Х.: Ватра.
219. Основной закон Федеративной Республики Германии, 23 мая 1949 г. (1949). 100 (0) ключевых документов по германской истории в 20 веке. URL: https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&object=translation (дата звернення: 16.05.2022)
220. Основной Закон ФРГ. (1986). ФРГ: Конституция и законодательные акты / Под ред. Туманова В. А. М.: Прогресс.
221. Остання угода містера Клінтона. Нью-Йорк Таймс. 20 січня 2001 р. (2001). URL: <https://web.archive.org/web/20190430022935/https://www.nytimes.com/2001/01/20/opinion/mr-clinton-s-last-deal.html> (дата звернення: 20.08.2022)
222. Павленко І. (2020). Окремі аспекти вирішення питання правового регулювання статусу парламентської опозиції в Україні. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-04/parlamentska-opozytziya.pdf> (дата звернення: 20.08.2022)
223. Панов А. (2012). Конституційне право зарубіжних країн. Курс лекцій. Ужгород: Дім.
224. Панчак-Бялоблodka Н. (2010). Особливості бікамералізму в Центральній і Східній Європі: порівняльний аналіз повноважень і функцій верхніх палат. Освіта регіону. Політологія. Психологія. Комунікація, 4, 177–188.
225. Парламент Канади — демократія в дії. (2022). URL: <https://lop.parl.ca/content/lop/About/Parliament/Publications/DemocracyInAction/PDFs/DiA-Ukrainian.pdf> (дата звернення: 28.06.2022)
226. Парламент Франції заборонив будь-яке фізичне насильство над дітьми. (2019)/ LB.UA. URL: https://lb.ua/world/2019/07/03/431125_parlament_frantsii_zapretil_lyuboe.html (дата звернення: 16.05.2022)
227. Парламентское право России (2006): учебник; под. ред. О. Н. Булакова. М.: Эксмо.

228. Парламентська діяльність: цінності, стандарти, компетентність (2016).: словник основних термінів / за заг. ред. проф. Гошовської В. А. / Авт. кол. К.: НАДУ.

229. Пастухов В. Б. (2010). Украинская революция и Русская контрреволюция. Полис, 5, 7–16.

230. Пашенцев Д. А. (2016). «Цветные революции» как результат информационных войн: государственно-правовое измерение. Российский журнал правовых исследований, 1, 114.

231. Печура С. Л. (2010). Особливості функціонування органів вищого військового керівництва США. США, Канада: економіка, політика, культура, 7, 89–93.

232. Поза перерахунками: Тенденції президентських виборів 2000 року. (2000). Cairn.info. 12 листопада 2000 р. URL: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-etudes-americaines-2001-4-page-10.htm> (дата звернення: 16.05.2022)

233. Політичні перетворення в країнах Центральної та Східної Європи: історико-політичні, етнонаціональні, електоральні та державно-управлінські аспекти (2021). / За заг. ред. проф. М. М. Вегеша і Ю. О. Остапця. Ужгород: Видавництво ПП «АУТ-ДОР-ШАРК».

234. Політологічний енциклопедичний словник (2004). / упор. В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-ге вид., доповн. і переробл. Київ: Генеза.

235. Послевоенные конституции Запада: Германия. Чехия. Австрия. Сербо-Хорвато-Словения. Румыния. (1924). Л.: Госиздат.

236. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лют. 2014 р. (2014). № 742-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/742-18>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

237. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лют. 2014 р. (2014). № 742-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/742-18>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

238. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 груд. 2004 р. (2004). № 2222-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

239. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV. (2004). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

240. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України: Розпорядження Голови ВРУ від 25 серп. 2011 р. № 769. (2011). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

241. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України: Розпорядження Голови ВРУ від 25 серп. 2011 р. № 769. (2011). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

242. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 17 берез. 2016 р. (2016). № 1035-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1035-19>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

243. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 17 берез. 2016 р. № 1035-VIII. (2016) URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1035-19>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

244. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовт. 1996 р. (1996). № 393/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>

245. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. (1996). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>

246. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР. (1995). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

247. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР. (1995). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

248. Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року. (2000). Повідомлення Центральної виборчої комісії. Голос України, 25 квітня, 1–3.

249. Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серп. 1991 р. № 1427-XII. (1991). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1427-12>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

250. Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серп. 1991 р. № 1427-ХІІ. (1991). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1427-12>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

251. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII. (2014). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

252. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII. (2014). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

253. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI. (2010). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

254. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI. (2010). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

255. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листоп. 1992 р. № 2790- XII. (1992). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

256. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листоп. 1992 р. № 2790- XII. (1992). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

257. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. (2015). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

258. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. (2015). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

259. Про структуру апарату Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 20 квіт. 2000 р. № 1678-III. (2000). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1678-14>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

260. Про структуру апарату Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 20 квіт. 2000 р. № 1678-III. (2000). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1678-14>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

261. Прозорова Н. С. (1995). Робесп'єр проти Монтекс'є, або Знову про розподіл влади. Віче, 2(35), 5–8.

262. Прозорова Н. С. (1995). Робесп'єр проти Монтекс'є, або Знову про розподіл влади. Віче, 2(35), 5–8.

263. Путін о 5-й ранку оголосив про початок операції на Донбасі. (2022). URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/31719676.html> (дата звернення: 20.08.2022)

264. Радім Голечек. (2018). Історичні засади формування чеського парламентаризму. Вісник Львівського Університету. Серія філос. — політичні студії, 16, 120–125.

265. Регламентація діяльності парламентської опозиції (Литовська Республіка, Латвійська Республіка, Республіка Польща та Румунія). (2018). URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29039.pdf> (дата звернення: 20.08.2022)

266. Ріплі Аманда (20 листопада 2000 р.). Вибори 2000: Том Дашле, лідер меншин Сенату: Партія з прерії. Час. URL: <https://web.archive.org/web/20101122101901/http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,998545,00.html> (дата звернення: 16.05.2022)

267. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою). (2002). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-00#Text> (дата звернення: 24.05.2020 р.)

268. Розпорядження Верховного суду США. 22 січня 2002 р. (2002). URL: https://web.archive.org/web/20020122214853/http://conlaw.usatoday.findlaw.com/supreme_court/orders/2001/111301pzor.html (дата звернення: 16.05.2022)

269. Романюк О. І. (2014). Проблема бікамералізму в контексті конституційної реформи в Україні. Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна, 27, 36–41.

270. Романюк О. І. (2014). Проблема бікамералізму в контексті конституційної реформи в Україні. Вісник ХНУ імені В. Н. Каразіна, 1132, 36–42.

271. Росоляк О. Б., Гонак І. М. (2016). Двопалатний парламент як основа стабільності функціонування державної влади в сучасних умовах. Науковий вісник Херсонського державного університету, 4, 1, 49–52

272. Рудик П. А. (2004). Аналіз президентських та парламентських альтернативних законопроектів про внесення змін до Конституції України. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 60–62, 99–105.

273. Рудич С. Ф. (2015) Швейцарія: Федералізм, багатомовність, етнічна та культурна різноманітність. Наукові записки ІІІ-ЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 5(61), 304–319.

274. Рыбкин И. П. (1995). Становление и развитие парламентаризма в России. (Дис. ... докт. полит. Наук). Москва.

275. Рябов С. (2001). Бікамералізм без федералізму. До питання про доцільність двопалатного парламенту в Україні. Людина і політика, 1, 32–43.

276. Савчин М. В. (2016). Конституційні інновації та вірність конституції. Віче, 7–8, 44–47.

277. Сайт SWI swizzinfo «Парламент кантона Цюрих дал домам престарелых право предлагать услуги эвтаназии». (2019). URL: <https://www.swissinfo.ch/rus/%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%BE%D0%BD-%D1%86%D1%8E%D1%80%D0%B8%D1%85-%D1%85%D0%BE%D1%87%D0%B5%D1%82-%D1%80%D0%B0%D0%B7%D1%80%D0%B5%D1%88%D0%B8%D1%82%D1%8C-%D1%8D%D0%B2%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%B7%D0%B8%D1%8E-%D0%B2-%D0%B4%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D1%85-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B5%D0%BB%D1%8B%D1%85/47635150> (дата звернення: 16.05.2022)

278. Сало І. С. (2009). Механізми стримувань і противаг у політичних системах країн ЄС та в Україні. Стратегічні пріоритети, 2 (11), 65–70.

279. Сартаев С. С. (2002). Становление Конституции Республики Казахстан. Алматы: Казахский институт права и международных отношений.

280. Святоцький О. Д. (1998). Питання теорії і практики конституціоналізму в Україні. Право України, 2, 24–27.

281. Святоцький О. Д. (1998). Питання теорії і практики конституціоналізму в Україні. Право України, 2, 24–27.

282. Святоцький О., Чушенко В. (1998). Питання теорії та практики конституціоналізму в Україні. *Право України*, 2, 20.

283. Сенсенбреннер буде виконувати обов'язки керівника дому з питань непристойного імпичменту (Прес-реліз). Конгресмен Джим Сенсенбреннер. (11 березня 2010 р.). URL: <http://sensenbrenner.house.gov/News/DocumentSingle.aspx?DocumentID=175678> (дата звернення: 16.05.2022)

284. Ситник Г. (2004). Національні цінності як основа прогресивного розвитку особистості, суспільства, держави. *Вісник Національної академії державного управління*, 2, 369–374.

285. Ситник Д. Р. (2016). Порівняльна характеристика двопалатних парламентів Італії та ФРН. Міжнародна науково-практична конференція. Львів: Знання.

286. Сільверштейн Джейсон (15 листопада 2019). Імпічмент-президенти: за що імпічментували президентів? Ось статті для Білла Клінтона, Річарда Ніксона та Ендрю Джонсона. (2019) *Новини CBS*. URL: <https://www.cbsnews.com/news/impeached-presidents-trump-clinton-nixon-johnson/> (дата звернення: 20.08.2022)

287. Сінькевич О. В. (2020). Функції Конституційного Права України. Монографія. Київ: ТОВ «Видавництво Ліра-К».

288. Скакун О. Ф. (2001). Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум.

289. Скакун О. Ф. (2010). Теорія держави і права. К.: Прогрес.

290. Скрипник Ю. О. (2020). Імпічмент: Вдосконалення механізму застосування в Україні крізь призму зарубіжного досвіду. *Порівняльно-аналітичне право*, 1, 118–122.

291. Скрипнюк О. В. (2010). Двопалатний парламент як конституційна модель структурної організації законодавчого органу влади. *Влада в Україні: шляхи 461 до ефективності*. К. *Право України*. Ін Юре.

292. Скрипнюк О. В. (2011). Двопалатний парламент як конституційна модель структурної організації вищого законодавчого органу влади. *Юрист України*, 2(15), 19–25.

293. Скрипнюк О. В. (2011). Двопалатний парламент як конституційна модель структурної організації вищого законодавчого органу влади. *Юрист України*, 2 (15), 19–25.

294. Словська І. Є. (2010). Методологія наукового аналізу системи парламентаризму. *Вісник Право України*, 4, 36–42.

295. Словська І.Є. (2015). Методологія наукового аналізу системи парламентаризму. Вісник Національного університету «Львівська політехніка», 825, 274–280. (Серія «Юридичні науки»). URL: <http://journals.urau.ua/index.php/2415-3818/article/download/92408/88176>. (дата звернення: 26.05.2020 р.)

296. Снітковський Д.С., Дербак В.В., Сурнін С.С. (2015). Можливості запровадження двопалатного парламенту в Україні та іноземний досвід. Науковий вісник Ужгородського національного університету, 35, 1. URL: <http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/index.php/archiv?id=105> (дата звернення: 24.05.2020 р.)

297. Совгіря О.В. (2005). Правовий статус парламентської опозиції (порівняльно-правовий аналіз). (Дис. канд.юрид. наук.). К.

298. Совгіря О.В. (2006). Правовий статус парламентської опозиції / навч. посіб.. Київ: Центр навчальної літератури.

299. Сорока С.В. (2009). Сенат у системі органів державної влади Республіки Польща в 1989–2009 роках. Право, 4, 67–71.

300. Спеціальні вибори, які замінять Гінріча. 5 січня 1999 року. (1999). URL: <https://news.google.com/newspapers?id=u6VAAAAlBAJ&pg=4793,3174090> (дата звернення: 28.06.2022)

301. Ставнюк В.В. (2005). Становлення Афіньського Поліса. Київ «Аквілон-плюс».

302. Степанов И.М. (1992). Идеи парламентаризма в стратегии и тактике политической реформы. Разделение властей и парламентаризм. М.: Полит-издат.

303. Степанов И.М., Хабриева Т.Я. (1999). Парламентское право России. Учебное пособие. М.: Мир.

304. Страбон. (1990).. География. М.: Мир.

305. Судова влада затвердила три статті імпичменту. CNN. 11 грудня 1998 р. (1998) URL: <https://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1998/12/11/impeachment.01/> (дата звернення: 20.08.2022)

306. Сучасний парламентаризм: український та світовий виміри (2018).: монографія / І.С. Хмелько, О.Ю. Бруслик, О.П. Євсєєв, І.В. Мукомела; Нац. акад. правових наук України, Н.-д. ін-т держ. будівництва та місцевого самоврядування. Харків: Юрайт.

307. Тагаєв А. (2009). Парламент как высший законодательный и представительный орган государственной власти. Конституционное право, 9, 11.

308. Текст врегулювання Клінтона-Джонса. CNN. 13 листопада 1998 р. (1998). URL: <https://web.archive.org/web/20090123180412/http://www.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1998/11/13/jones.text/> (дата звернення: 16.05.2022)

309. Туманов В. А. (2010). Избранное. М.: Норма: Инфра-М.

310. Тургунбеков Р. Т. (1998). Парламент и парламентаризм. Наша газета, 2, 78.

311. У Швейцарії відхилили закон про захист клімату, що передбачав подорожчання пального. (2019). Економічна правда. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2021/06/14/674970/> (дата звернення: 16.05.2022)

312. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода від 27 черв. 2014 р. (2014). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

313. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода від 27 черв. 2014 р. (2014). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

314. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна»: Угода від 27 листоп. 2014 р. (2014). Режим доступу URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

315. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна»: Угода від 27 листоп. 2014 р. (2001). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>. (дата звернення: 26.02.2020 р.)

316. Урьяс Ю. П. (1993). Парламентское право ФРГ / Урьяс Ю. П. // Очерки парламентского права (зарубежный опыт). М.: ИГП РАН.

317. Федеральный конституционный закон Австрии. (2016). URL: <https://legalns.com/download/books/cons/austria.pdf> (дата звернення: 16.05.2022)

318. Фісун О. (2009). Перспективи запровадження двопалатного парламенту в Україні. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor//mart2009/14.htm>. (дата звернення: 24.05.2020 р.)

319. Фісун О. (2009). Перспективи запровадження двопалатного парламенту в Україні. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor//mart2009/14.htm>. (дата звернення: 16.05.2022)

320. Француз-Яковець Т. А. (2012) Передумови формування двопалатної структури парламенту в європейських унітарних державах. *Право і суспільство*, 1, 89–93.

321. Француз-Яковець Т. А. (2012). Передумови формування двопалатної структури парламенту в європейських унітарних державах. *Право і суспільство*, 1, 89–93.

322. Француз-Яковець Т. А. (2012). Передумови формування двопалатної структури парламенту в європейських унітарних державах. *Право і суспільство*, 1, 89–93.

323. Француз-Яковець Т. А. (2014). Демократія, парламенти та бікамералізм. *Прикарпатський юридичний вісник*, 1 (4). URL: http://pjuv.nuoua.od.ua/v1_2014/07.pdf. (дата звернення: 24.05.2020 р.)

324. Француз-Яковець Т. А. (2014). Демократія, парламенти та бікамералізм. *Прикарпатський юридичний вісник*, 1 (4), 66–75.

325. Француз-Яковець Т. А. (2018). Конституційні основи бікамералізму в сучасних державах Європи: порівняльний аспект. Монографія. К.

326. Француз-Яковець Т. А., (2012) Передумови формування двопалатної структури парламенту в європейських унітарних державах. *Право і суспільство*, 1, 89–92.

327. Френсіс Дальпере. (2019). Конституція, парламент та процеси прийняття узгодженого рішення. Спостереження бельгійського досвіду. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/paper-consensus-building_Belgium-UA.pdf (дата звернення: 28.06.2022)

328. Фрицький Ю. О. (2006). Державна влада в Україні: становлення, організація, функціонування: монографія. Дніпропетровськ: Ліра ЛТД.

329. Фьоріна М., Абрамс С., Папа Дж. (Березень 2003). Вибори президента США 2000 року: чи можна зберегти ретроспективне голосування?. *Британський журнал політичних наук*. Кембриджська університетська преса, 33 (2), 163–87. URL: https://web.archive.org/web/20080407020607/http://www.stanford.edu/~mfiorina/2000%20BJPS%20Revision2_Paper.pdf (дата звернення: 16.05.2022)

330. Цей день в історії. (2020) URL: <https://www.jnsm.com.ua/h/0730M/> (дата звернення: 28.06.2022)
331. Чиркин В. Е. (2001) Конституционное право зарубежных стран: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ.
332. Чиркин В. И. (2011). Верхняя палата Современного парламента. М.: НОРМА ИНФРА.
333. Шаповал В. М. (1999). Державний лад країн світу. К.: Укр. Центр Правн. Студій.
334. Шаповал В. М. (2001). Конституційне право зарубіжних країн: підручник. 4-е стер. вид. К.: АртЕк.
335. Шаповал В. М. (2015). Основи теорії парламентаризму; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ: Парламентське видавництво.
336. Шаповаленко М., Коуклі Дж. (2009). Сучасні моделі бікамерального парламенту. Монітор Нац. Інту стратегічних досліджень, 03, 16–19.
337. Шеримкулов М. Ш. (1998). Парламент независимого Кыргызстана. М.: Полит-издат.
338. Шмітт Ерік (9 листопада 2000 р.). ВИБОРИ 2000 РОКУ: Сенат; Демократи отримують кілька місць у Сенаті, але республіканці зберігають контроль. Нью-Йорк Таймс. URL: <https://web.archive.org/web/20130518014807/http://www.nytimes.com/2000/11/09/us/2000-elections-senate-democrats-gain-several-senate-seats-but-republicans-retain.html> (дата звернення: 16.05.2022)
339. Шталь Джеремі (27 січня 2020). Кен Старр стверджує, що в наші дні занадто багато імпичментів. Шифер. URL: <https://slate.com/news-and-politics/2020/01/clinton-independent-counsel-ken-starr-argues-against-impeachment.html> (дата звернення: 16.05.2022)
340. Щербакова Ю. А. (2021). Основные направления деятельности чешского правительства после парламентских выборов в октябре 2021 г. М.: Констанция.
341. Яжборовская И. С. (2003). Демократизация партийно-политической системы в странах Центрально-Восточной и Юго-Восточной Европы. Проблемы политологии, 3, 17–42.
342. Як сенатори проголосували за імпичмент. CNN. 12 лютого 1999 р. (1999). URL: <https://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1999/02/12/senate.vote/> (дата звернення: 20.08.2022)
343. Яковлев А. (2013). Структурна організація і діяльність парламенту: актуальні проблеми конституційного процесу в Україні. Юридична Україна, 12, 55–61.

344. Affdre um 500000-Euro-KreditWulff hat Merkels «vollstes Vertrauen». (2019). Online focus. URL: <https://web.archive.org/web/20130807164051/http://www.focus.de/politik/deutschland> (дата звернення: 16.05.2022)

345. Antoszewski A. (2002). *Demokratyzacja III Rzeczpospolitej*. Wrocław: «ABC».

346. Antoszewski A. (1998). *Forma Rzada. Demokracje Europy Srodkowo-Wschodniej w perspektywie porownawczej*, 4, 59–62.

347. Brucan S. (1996). *Stalpii noii puteri in Romania*. Buc.

348. Cholaj H. (1998). *Transformacja systemowa w Polsce. Szkice teoretyczne*. Lublin.

349. Chrusciak R., Motdawa T., Wojtaszczyk K. A., Zielinski E. (1995). *Polski system polityczny w okresie transformacji*. Warszawa: Polska Ludowa.

350. Congress approves new Iran sanctions on oil, shipping sectors (2012). URL: <http://www.rcuters.com/article/2012/08/02/us-usa-iran-sanctionsidUSBRE8701KV20120802> (дата звернення: 16.05.2022)

351. Congress's Role in Foreign Policy (2011). *Supreme Court Debates, a Pro & Con Monthly*, 14, 9, 8.

352. Conservative Party manifesto. You can only be sure with the Conservatives. (1997). L.: ERU.

353. *Constitutia Romaniei*. (1992). Buc.: Rtyuj.

354. Cutrone M., McCarty N. (2006). *Does Bicameralism Matter? The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.

355. Detterbeck S. (2006). *Offentliches Recht fur Wirtschaftswissenschaftler. Staatsrecht, Verwaltungsrecht, Europarecht mit Ubungsfallen*. Munchen: Verlag Franz Vahlen GmbH.

356. *Deutscher Bundestag (2007). Grundgesetz fur die Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Verwaltung Referat Offentlichkeitsarbeit Berlin.

357. Diermeier D., Eraslan H., Merlo A. (2007). *Bicameralism and Government Formation*. *Quarterly Journal of Political Science*, 2(3), 227–252.

358. Druckman J. N., Thies M. F. (2002). *The Importance of Concurrence: The Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration*. *American Journal of Political Science*, 46, 4, 760–771.

359. French Embassy press and information service (2010). *News from France*, 23 Desember.

360. Gemeinsame Geschaeftsordnung des Bundestages und des Bundes-rates fuer den Ausschuss nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlung-sausschuss). (2003). vom 5. Mai 1951 (BGB1. II S. 103), zuletzt geaendert durch Bekanntmachung vom 30, 1.1, 677.

361. Gunlicks A.B. (2010). The Lander and the German Federalism. Munchen: Verlag Franz Vahlen GmbH.

362. He official website of The White House (2022). URL: <http://www.house.gov/Content/Learn/>(дата звернення: 16.05.2022)

363. Hegel Georg Wilhelm Friedrich (2007). Vorlesungen ьber die Philosophie der Geschichte. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

364. House Committee Hearings and Meetings Video (2021). US Senate Website. URL: <https://www.congress.gov/committees/video>. (дата звернення: 16.05.2022)

365. House Committee Hearings and Meetings Video (2021). Сайт Сената США. URL: <https://www.congress.gov/committees/video>. (дата звернення: 16.05.2022)

366. HRI. (1998). Организация Объединенных Наций. Международные договоры по правам человека. Основной документ, являющийся частью докладов государств-учасников. Канада. Distr. GENERALHRI/CORE/1/Add.9112 January 1998 russian Original: ENGLISH. URL: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ZjQDMt5bwoYJ:https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx%3Fenc%3DFhOD6sgqgzAhFXD9F%252FeKaF-Mm83LbFY75RhkIFGrig%252B7%252BHaLccBurnDtpyCP29Fk5Z-r2v1VT8aeYvpx0LdCujFmgRAQU6400%252BBUO1m4kYdh%252BJ9uH3C0b1fECQ5pSYZhj&cd=5&hl=uk&ct=clnk&gl=es> (дата звернення: 28.06.2022)

367. Jamet C. (2010) Sarkozy veut dechoir certains criminels de la nationalite. Le Figaro, 6 August.

368. Kortman C.A. J. M. (1990). Constitutioneelrecht, Deventer: Hanter.

369. Kristan I. (2002). Bikameralism and Democracy. The Influence of Upper Chambers on Development of Democracy and The Role of Civil Society: Meeting of the Association of European Senats. Ljubljana: The National Council of the Republic of Slovenia.

370. Labour Party manifesto. (1997). New Labour: because Britain Deserves Better. L.: ERU.

371. Laufer H. (1991). Das foederative System der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.

372. Laufer H., Muench U. (1998). Das foederative System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.
373. Le Figaro. 2005. 17 janvier.
374. Lees C. (2003). The German Federalism Manchester and New York: Manchester University Press.
375. Lehrbuch eines Civilistischen Cursus: Lehrbuch des Naturrechts als einer Philosophie des Positiven Rechts. (2002). Nabu Press.
376. Lijphart A. (1999). Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries. New Haven: Yale University Press.
377. Maican O. (1999). Stilul parlamentar. Sfera politiciii, 71–72, 58–63; 73–74, 52–58.
378. Mastlas J., Grange L. (1987). Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale.
379. Mastlas J., Grange L. (1987). Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale. P.
380. Members of all Senate Committees (2021). Committee and Subcommittee Membership US. URL: http://www.senate.gov/page-layout/committees/b_three_sections_with_teasers/membership.htm (дата звернення: 16.05.2022)
381. Motdawa T., Zakrzewska J. (1989). Historia sejmu polskiego. Warszawa: Polska Ludowa.
382. Muthoo A., Shepsle K. (2007). The Constitutional Choice of Bicameralism. MPRA Paper, 5825, 59.
383. Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848. Berne: Verlag Stämpfli. 2004. S. 45.
384. Oslon D. (1996). The Czech Senate: From Constitutional Inducement to Electoral Challenge. East European Constitutional Review, 4, 47–50.
385. Pasti V. (1995). Romania in tranzitie. Buc.
386. Pasti V., Miroiu M., Codita C. (1997). Romania — starea de fapt. Buc.
387. Pauwels L. (1985). Serons-nous encore Francais dans 30 ans? Figaro-Magazine. 26 October, 124–132.
388. Piasecki A.K. (2004). Wybory parlamentarne, samorzqdowe, prezydenckie 1989–2002. Torun.
389. Regulamentul Camerei Deputaților. (2022). <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=233> (дата звернення: 20.08.2022)

390. Regulamentul Senatului. (2022). URL: https://www.senat.ro/pagini/reg_sen/reg_senat_2016.htm (дата звернення: 20.08.2022)
391. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. (2022). URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/regsejm.htm> (дата звернення: 20.08.2022)
392. Regulamin Senatu. (2022). URL: <http://www.senat.gov.pl/o-senacie/senat-wspolczesny/wybrane-akty-prawne/regulamin-senatu/> (дата звернення: 20.08.2022)
393. Rogall-Grothe C. (2007). Federalismusreform in Deutschland: Politische Einschätzungen. Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundestaat. Ergebnisse einer gemeinsamen Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Bertelsmann Stiftung und des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
394. Rudzio W. (2006). Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
395. S / R 25: Поразка Гор: Не звинувачуйте Надера (Маребл), (2003). URL: <https://web.archive.org/web/20110510025027/http://www.greens.org/s-r/25/25-03.html> (дата звернення: 16.05.2022)
396. S. Res.16. Резолюція, яка передбачає видачу повістки та відповідні процедури стосовно статей імпичменту проти Вільяма Джефферсона Клінтона, президента США. (1998) Бібліотека Конгресу. URL: <https://www.congress.gov/bill/106th-congress/senate-resolution/16/text#billTextContainer> (дата звернення: 20.08.2022)
397. Schmidt V. A. (1990). Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization. Cambridge: Cambridge University Press.
398. Sistemul parlamentar. (2022). URL: www.parlament.ro (дата звернення: 28.06.2022)
399. Sturm R. (2007). Die Föderalismus-Reform I: Erfolgreiche Verfassungspolitik? Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundestaat. Ergebnisse einer gemeinsamen Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Bertelsmann Stiftung und des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
400. Sturm R. (2015). Die Föderalismus-Reform I: Erfolgreiche Verfassungspolitik? München: Verlag Franz Vahlen GmbH.

401. Stuwe K. (2008). Der Bundesrat in Zeiten Grosser Koalition. Aus Politik und Zeitgeschichte, 16, 24–31.

402. Tetiana Frantsuz-Yakovets. (2018). Bicameralism as the basis for the development of democracy in the state. European journal of Humanities and Social Sciences. Scientific journal, 5, 91–95.

403. The Crist Switch: 10 найкращих політичних перебіжків. Час. (29 квітня 2009 р.). URL: https://web.archive.org/web/20100503155409/http://www.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,1894529_1894528_1894525,00.html (дата звернення: 16.05.2022)

404. Tomczak L. (2006). Polskie Stronnictwo Ludowe — trwały element polskiego parlamentu? Partie i ugrupowania parlamentarne III Rzeczypospolitej. Torun.

405. Tsebelis G., Money J. (1997). Bicameralism. Political Economy of Institutions and Decisions. — Cambridge: Cambridge University Press.

406. Tsebelis G., Rasch B. (1995). Patterns of Bicameralism. Parliaments and Majority Rule in Western Europe: Majority Rule and Minority Rights. New York: St. Martin's Press.

407. Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. (1992). «Regulamin Rzeczypospolitej Polskiej». URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm> (дата звернення: 28.06.2022)

408. Washington Post, 20 грудня 1998 року. (1998) URL: <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/articles122098.htm#full1> (дата звернення: 20.08.2022)

409. Wulff gibt Geerkens' Beteiligung an Kredit zu. (2019). URL: <https://web.archive.org/web/20120207142027/http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-12/wulff-geerkens-kredit> (дата звернення: 16.05.2022)

410. https://www.washingtonpost.com/powerpost/pelosi-top-democrats-privately-discuss-creation-of-select-committee-for-impeachment/2019/09/24/af6f735a-dedf-11e9-b199-f638bf2c340f_story.html (дата звернення: 16.05.2022)

411. <https://www.nbcnews.com/politics/trump-impeachment-inquiry/pelosi-announce-formal-impeachment-inquiry-trump-n1058251> (дата звернення: 16.05.2022)

412. <https://ukrainian.voanews.com/amp/senat-vypravdav-trampa/5777280.html> (дата звернення: 16.05.2022)

413. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-56005458> (дата звернення: 16.05.2022)

414. <https://www.unian.ua/world/10800809-palata-predstavnikov-ssha-progolosovala-za-impichment-trampu.html> (дата звернення: 16.05.2022)

415. <https://www.radiosvoboda.org/a/news-trump-senatgolosuvannia/30419137.html> (дата звернення: 16.05.2022)

416. <https://web.archive.org/web/20191030061224/https://www.bbc.com/news/world-us-canada-50223635> (дата звернення: 16.05.2022)

417. <https://web.archive.org/web/20191120171349/https://www.svoboda.org/a/30281011.html> (дата звернення: 16.05.2022)

418. <https://hromadske.ua/posts/rosiyani-davali-zrozumiti-sho-hochut-obminyati-venesuelu-na-ukrayinu-pro-sho-svidchila-v-kongresi-diplomatka-fiona-gill> (дата звернення: 16.05.2022)

419. <https://www.vox.com/2019/11/21/20975734/impeachment-hearings-read-fiona-hills-opening-statement> (дата звернення: 16.05.2022)

420. <https://web.archive.org/web/20200623170618/https://www.bbc.com/russian/features-50510924> (дата звернення: 16.05.2022)

421. <https://www.buzzfeednews.com/article/christopherm51/kurt-volker-testimony-congress-ukraine-trump?ref=bfnsplash> (дата звернення: 19.05.2022)

422. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-whistleblower-house/u-s-house-defeats-republican-measure-disapproving-of-impeachment-inquiry-idUSKBN1WC1UI?il=0> (дата звернення: 19.05.2022)

423. https://zn.ua/ukr/POLITICS/zelenskiy-ya-ne-obicyav-rozsliduvannya-z-baydena-324563_.html (дата звернення: 19.05.2022)

424. <https://web.archive.org/web/20201112003650/https://www.congress.gov/116/bills/hres13/BILLS-116hres13ih.pdf> (дата звернення: 19.05.2022)

425. <https://web.archive.org/web/20201225024834/https://www.congress.gov/116/bills/hres257/BILLS-116hres257ih.pdf> (дата звернення: 29.09.2022)

426. <https://web.archive.org/web/20200101155857/https://www.congress.gov/116/bills/hres396/BILLS-116hres396ih.pdf> (дата звернення: 19.05.2022)

427. <https://web.archive.org/web/20210119145652/https://www.congress.gov/116/bills/hres498/BILLS-116hres498lth.pdf> (дата звернення: 19.05.2022)

428. https://intelligence.house.gov/uploadedfiles/20190812_-_whistleblower_complaint_unclass.pdf (дата звернення: 20.08.2022)
429. <https://www.aa.com.tr/ru/%D0%BC%D0%B8%D1%80/%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82-%D1%84%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%B8-%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%87%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%8F%D0%BB-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B2-%> (дата звернення: 20.08.2022)
430. <https://web.archive.org/web/20080619023844/https://abc-news.go.com/Blotter/story?id=4482242> (дата звернення: 20.08.2022)
431. <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/whatclintonsaid.htm> (дата звернення: 20.08.2022)
432. <https://www.nytimes.com/2019/09/20/us/politics/trump-whistle-blower-ukraine.html> (дата звернення: 16.05.2022)
433. <https://www.nytimes.com/2019/09/24/us/politics/democrats-impeachment-trump.html> (дата звернення: 16.05.2022)

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

Проект

Закон України

Про внесення змін Конституції України, (щодо впровадження системи двопалатного парламенту)

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

1. Внести такі зміни до Конституції України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141)

Статтю 75 Конституції України викласти у такій редакції:
«Стаття 75. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Національні Збори Республіки та Сенат Республіки».

Статтю 76 Конституції України викласти у такій редакції:
«Стаття 76. Конституційний склад Національних Зборів Республіки — триста депутатів, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки.

Конституційний склад Сенату — сорок депутатів, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на шість років.

Депутатом Національних Зборів Республіки може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.

Члена Сенату (сенатора) може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг тридцяти років, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх десяти років.

Не може бути обраним до обох палат парламенту громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину,

якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Повноваження депутатів обох палат визначаються Конституцією та законами України».

Статтю 77 викласти у такій редакції:

«Стаття 77. Чергові вибори до Національних Зборів Республіки та Сенату відбуваються в останню неділю жовтня четвертого року повноважень Національних Зборів Республіки та п'ятого року Сенату.

Позачергові вибори до Національних Зборів Республіки та Сенату призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяті днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Національних Зборів Республіки.

Порядок проведення виборів народних депутатів Національних Зборів Республіки та Сенату встановлюється законом».

Статтю 78 викласти у такій редакції:

«Стаття 78. Депутати Національних Зборів Республіки та Сенату Республіки здійснюють свої повноваження на постійній основі,

Депутати Національних Зборів Республіки та Сенату Республіки не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом.

У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, депутат Національних Зборів у тридцятиденний строк з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень депутата.

Статтю 79 викласти у такій редакції.

«Стаття 79. Перед вступом на посаду депутати Національних Зборів Республіки та Сенату на засіданнях двох палат складають таку присягу:

«Присягаю на вірність Україні та перед Богом боронити суверенітет та незалежність України, зобов'язуюсь усіма своїми діями дбати про благо вітчизни і добробут Українського Народу.

Присягаю суворо додержуватись Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників».

Присягу зачитує найстарший за віком депутат Сенату Республіки на спільному засіданні палат, після чого депутати скріплюють присягу своїми підписами під її текстом.

Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата.

Повноваження депутатів Національних Зборів Республіки та Сенату починаються з моменту складення присяги».

Стаття 80 викласти у такій редакції:

«Стаття 80. Депутати Національних Зборів Республіки та Сенату не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп».

Статтю 81 викласти у такій редакції:

«Стаття 81. Повноваження депутатів Національних Зборів Республіки припиняються одночасно з припиненням повноважень Національних Зборів Республіки.

Повноваження депутата Національних Зборів Республіки та Сенату Республіки припиняються достроково у разі:

- 1) складення повноважень за його особистою заявою;
- 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
- 4) припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України;

5) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто;

6) невходження депутата Національних Зборів Республіки та Сенату Республіки, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу депутата із складу такої фракції;

7) його смерті.

Повноваження депутата Національних Зборів Республіки та Сенату припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Національних Зборів Республіки та Сенату Республіки — в день відкриття першого засідання Національних Зборів Республіки та Сенату Республіки нового скликання.

Рішення про дострокове припинення повноважень народного Національних Зборів Республіки та Сенату у випадках, передбачених пунктами 1, 4 частини другої цієї статті, приймається Національними Зборами Республіки та Сенатом Республіки, а у випадку, передбаченому пунктом 5 частини другої цієї статті, — судом.

У разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо депутата Національних Зборів Республіки та Сенату Республіки, визнання депутата недієздатним або безвісно відсутнім його повноваження припиняються з дня набрання законної сили рішенням суду, а в разі смерті депутата Національних Зборів Республіки та Сенату — з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть.

У разі невходження депутата Національних Зборів Республіки та Сенату Республіки, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу депутата Національних Зборів Республіки та Сенату Республіки із складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за

рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення».

Статтю 82 викласти у такій редакції:

«Стаття 82. Національні Збори Республіки є повноважними за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу.

Національні Збори Республіки збираються на першу спільну сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів.

Перше засідання новообраних Національних Зборів Республіки відкриває найстарший за віком депутат Сенату Республіки».

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

Ірклієнко Андрій Ігорович

**БІКАМЕРАЛІЗМ ЯК ФОРМА
КОНСТИТУЦІЙНОЇ ДЕМОКРАТІЇ.
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ
АНАЛІЗ**

Монографія

Комп'ютерна верстка — *Євгеній Ткаченко*

Підписано до друку 26.08.2020. Формат 60×84/16.

Друк офсетний. Папір офсетний.

Гарнітура UkrainianSchoolBook.

Ум.-друк. арк. 22,79.

Наклад 100 прим.

ТОВ «Видавничий дім «Інтернаука»

Україна, м. Київ, вул. Павлівська, 22, оф. 12

Контактний телефон: +38 (067) 401-8435

E-mail: editor@inter-nauka.com

www.inter-nauka.com

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців

№ 6275 від 02.07.2018 р.

Надруковано у видавництві ТОВ «Центр учбової літератури».

вул. Лаврська, 20 м. Київ

Свідоцтво: Серія ДК № 2458 від 30.03.2006



Ірклієнко Андрій Ігорович

Народився 27.12.1994 року у м. Києві. У 2019 році закінчив інститут права та суспільних відносин Відкритого Міжнародного Університету розвитку Людини «Україна» за спеціальністю правознавство та отримав диплом з відзнакою. У 2022 році на засіданні спеціалізованої вченої ради Інституту Законодавства Верховної Ради України захистив дисертацію на здобуття ступеня доктора філософії в галузі конституційного права України.

Є автором більше 20-ти наукових праць у сфері конституційного права

України, парламентаризму та конституційного контролю. На даний час працює заступником начальника юридичного відділу ТОВ «Ластра ЛТД», був помічником-консультантом народного депутата України. Активно працює над впровадженням в Україні конституційно-правового виховання органів державної влади, місцевого самоврядування та судової влади. Досліджує питання конституційного контролю, конституційної правотворчості та парламентського верховенства.

Є членом Асоціації Правників України, входить до складу комітету з питань конституційного права та адміністративного права. Член-кореспондент Академії Адміністративно-правових наук при НДІ публічного права.

