

**ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**ІРКЛІЄНКО АНДРІЙ ІГОРОВИЧ**

**УДК 342.5 (094)**

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**БІКАМЕРАЛІЗМ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОЇ ДЕМОКРАТІЇ**

08 – Право

081 – Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело \_\_\_\_\_ **А.І. Ірклієнко**

Науковий керівник:

**Куян Ірина Анатоліївна,**

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

**Київ-2021**

## АНОТАЦІЯ

*Ірклієнко А.І.* Бікамералізм в умовах формування конституційної демократії. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» – Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2021.

У дисертації досліджено теоретичні і практичні аспекти бікамералізму в умовах формування та розвитку конституційної демократії. Проаналізовано історію становлення бікамералізму у зарубіжній конституційно-правовій практиці та доктрині. Констатовано, що різні моделі двопалатних парламентів пропонувалися з часу проголошення незалежності України у багатьох конституційних проєктах, а проблематика бікамералізму є постійно актуальною у вітчизняній конституційній доктрині. Це дає підстави для твердження про розвиток ідей бікамералізму в умовах формування конституційної демократії в Україні.

Визначено, що 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.

Удосконалено характеристику функцій двопалатного парламенту, до яких віднесено – законотворчу (законодавчу), бюджетну, установчу, представницьку, контрольну, номінаційну, міжнародно-правову. Встановлено, що реалізація функції представництва в умовах бікамерального парламенту полягає, по-перше, у здійсненні територіального

представництва (частина депутатів повинна бути представниками від адміністративно-територіальних одиниць); по-друге, у здійсненні партійного представництва. Крім того, у низці зарубіжних країн представницька функція парламенту може мати в своїй основі також і етносоціальне, національно-культурне, професійне, тощо підґрунтя.

Охарактеризовано порядок формування та функціонування двопалатних парламентів країн Європейського Союзу – Італії, Федеративної Республіки Німеччина, Швейцарії, Франції, Польщі та їхні повноваження у сфері законотворчості, установчої діяльності, бюджетній сфері та ін.

Констатовано, що розвиток конституційної демократії засвідчив затребуваність двопалатних парламентів федеративними та унітарними країнами. Їх необхідність викликана об'єктивними потребами досягнення балансу інтересів громадянського суспільства і держави та повноважень органів державної влади (дієвості системи стримувань і противаг). Таким чином забезпечується конструктивність взаємодії елементів політичної системи та стабільність її функціонування.

Аргументовано, що в загальному розумінні бікамералізм є складною системою розподілу владних повноважень у державі, основу якої складає організаційний принцип народного представництва. Він знаходить розвиток у виборчих відносинах, структурно-функціональних зв'язках всередині парламенту та у взаємовідносинах із главою держави, суб'єктами виконавчої і судової влади.

Звернуто увагу на те, що 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 із важливих проявів конституційної демократії.

Представляючи інтереси територій, двопалатний парламент дозволяє більш органічно поєднувати загальнонаціональні інтереси й інтереси окремих регіонів держави. Відмінність між загальнодержавними і місцевими інтересами зумовлена приналежністю кожного громадянина до союзу державного і союзу місцевого.

Присутність верхньої палати слугує своєрідним запобіжником від прийняття поспішних рішень нижньою палатою, а також від її спроб перетворити законодавчу діяльність в один із засобів політичної, зокрема, передвиборчої боротьби.

Як особливий тип конституційного праворозуміння запропоновано Концепцію вірності Конституції, основу якої складає непохитна повага до Основного Закону держави. Реалізація цієї Концепції передбачатиме відстоювання в правотворчій і правозастосовній практиці пріоритету конституційних положень, забезпечення їх стабільності і здійснення належної інтерпретації, неприпустимість довільного та розширеного тлумачення конституційних норм із урахуванням політичної кон'юнктури, розвиток інституту конституційної відповідальності.

Наголошено, що реформування Конституції України в контексті запровадження двопалатного парламенту має передбачати чіткі політичні уявлення про шляхи розвитку української державності.

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.

В контексті запровадження в Україні двопалатного парламенту запропоновано, аби парламент складався з двох палат – Сенату (верхня палата) та Національних Зборів (нижня палата).

Аргументовано, що верхня палата має формуватися на основі мажоритарної виборчої системи відносної більшості, за якої будь-яка політична партія може висунути свого кандидата до мажоритарного округу, де буде обраний кандидат, або кандидат до верхньої палати може бути самовисуванцем. До її компетенції, поряд із законодавчою діяльністю, необхідно віднести надання згоди на призначення Президентом України керівників, як незалежних контрольно-наглядових, регуляторних органів та органів зі спеціальною компетенцією, так і підзвітних Президенту України, формування відповідних органів чи призначення посадових осіб (Генерального прокурора, керівників Служби безпеки України та Антимонопольного комітету України, половину складу Ради Національного банку України, суддів Конституційного Суду України, членів Вищої Ради правосуддя, членів Центральної виборчої комісії, національних регуляторних комісій, Національного антикорупційного бюро України).

Аргументовано, що формування нижньої палати парламенту в Україні доцільно організувати на основі пропорційної виборчої системи з відкритими виборчими списками. Нижня палата парламенту України має забезпечувати формування Кабінету Міністрів України на основі партійного представництва. За дорученням Президента України політичні сили, що перемогли на виборах до нижньої палати, повинні сформувати уряд. Коаліція політичних сил у нижній палаті парламенту визначатиме кандидатуру Прем'єр-міністра і персональний склад уряду України, які вносяться одночасно з програмою діяльності уряду на затвердження нижньої палати парламенту. Кандидатура Прем'єр-міністра, персональний

склад уряду та програма діяльності уряду затверджується також верхньою палатою парламенту.

Розроблено проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо впровадження системи двопалатного парламенту».

**Ключові слова:** конституціоналізм, парламентаризм, конституційна демократія, народне представництво, бікамералізм, законодавча влада, парламент.

## ANNOTATION

A.I. Irklienko Bicameralism in the conditions of constitutional democracy formation. – manuscript.

Thesis for the degree of Doctor of Philosophy in Law, specialty 081 – Law Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, 2021

The dissertation examines the theoretical and practical aspects of bicameralism in the conditions of the formation and development of constitutional democracy. The history of the formation of bicameralism in foreign constitutional and legal practice and doctrine is analyzed. It has been established that various models of bicameral parliaments have been proposed since the declaration of Ukraine's independence in many constitutional projects, and the issue of bicameralism is constantly relevant in the national constitutional doctrine. This gives grounds for the statement about the development of the ideas of bicameralism in the conditions of the formation of constitutional democracy in Ukraine.

It was determined that the main features that characterize the general representative nature and essence of the parliament are: the adoption of laws and other normative legal acts that have the highest legal force throughout the entire territory of the state; approval of the country's budget; implementation of control over the activities of executive authorities; participation in the implementation of the nomination function by forming state authorities and appointing state officials; ratification of international agreements. In the conditions of bicameralism, they acquire double legalization, which ensures the stability of constitutional democracy. The characteristics of the functions of the bicameral parliament have been improved, which include law-making (legislative), budgetary, constituent, representative, control, nomination, and international legal functions.

It was established that the implementation of the function of representation in the conditions of the bicameral parliament consists, first, in the implementation of territorial representation (part of the deputies must be representatives from administrative-territorial units); secondly, in the exercise of party representation. In addition, in a number of foreign countries, the representative function of the parliament may also have an ethno-social, national-cultural, professional, etc. background. The procedure for the formation and functioning of the bicameral parliaments of the countries of the European Union - Italy, the Federal Republic of Germany, Switzerland, France, Poland - and their powers in the sphere of law-making, legislative activity, budgetary sphere, etc. are characterized.

It was established that the development of constitutional democracy proved the demand for bicameral parliaments in federal and unitary countries. Their necessity is caused by the objective needs of achieving a balance of the interests of civil society and the state and the powers of state authorities (effectiveness of the system of checks and balances). In this way, the constructive interaction of the elements of the political system and the stability of its functioning are ensured. It is argued that, in a general sense, bicameralism is a complex system of distribution of power in the state, the basis of which is the organizational principle of people's representation. It finds development in electoral relations, structural and functional relations within the parliament and in mutual relations with the head of state, subjects of executive and judicial power.

Attention is drawn to the fact that the bicameral parliament (as a model), on the one hand, performs the function of decentralization of power, which is reflected in the main types of the bicameral structure. And on the other hand, this structure of the parliament ensures double legalization of its decisions and legitimization of it (parliament) itself as a representative body. In this regard, bicameralism is one of the important manifestations of constitutional democracy.



Representing the interests of the territories, the bicameral parliament allows for a more organic combination of national interests and the interests of individual regions of the state. The difference between national and local interests is due to the membership of each citizen in the state union and the local union. The presence of the upper chamber serves as a kind of safeguard against hasty decisions by the lower chamber, as well as against its attempts to turn legislative activity into one of the means of political, in particular, pre-election struggle. As a special type of constitutional legal understanding, the concept of faithfulness to the Constitution is proposed, the basis of which is unwavering respect for the Basic Law of the state.

The implementation of this Concept will involve upholding the priority of constitutional provisions in law-making and law-enforcement practice, ensuring their stability and proper interpretation, the inadmissibility of arbitrary and extended interpretation of constitutional norms taking into account the political situation, the development of the institution of constitutional responsibility. It was emphasized that the reform of the Constitution of Ukraine in the context of the introduction of a bicameral parliament should provide for clear political ideas about the ways of development of Ukrainian statehood.

The introduction of bicameralism in Ukraine aims not only to improve the principles and procedure of formation of the Verkhovna Rada of Ukraine or to improve the quality of the composition of the deputy corps. The bicameral parliament should change the mechanism of state power in Ukraine, optimize the existing system of checks and balances between the legislative, executive and judicial branches of government. In the context of the introduction of a bicameral parliament in Ukraine, it is proposed that the parliament consist of two chambers - the Senate (upper chamber) and the National Assembly (lower chamber).

It has been argued that the upper house should be formed on the basis of a majoritarian electoral system of relative majority, under which any political party

can nominate its candidate in the majority district, where the candidate will be elected, or the candidate for the upper house can be self-nominated.

Its competence, along with legislative activity, should include giving consent to the appointment by the President of Ukraine of managers, both independent supervisory and regulatory bodies and bodies with special competence, as well as those accountable to the President of Ukraine, the formation of relevant bodies or the appointment of officials (Prosecutor General, heads of the Security Service of Ukraine and the Antimonopoly Committee of Ukraine, half of the Board of the National Bank of Ukraine, judges of the Constitutional Court of Ukraine, members of the High Council of Justice, members of the Central Election Commission, national regulatory commissions, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine).

It is argued that the formation of the lower house of the parliament in Ukraine should be organized on the basis of a proportional electoral system with open electoral lists. The Lower House of the Parliament of Ukraine should ensure the formation of the Cabinet of Ministers of Ukraine on the basis of party representation.

On the instructions of the President of Ukraine, the political forces that won the elections to the lower house must form a government. The coalition of political forces in the lower house of the parliament will determine the candidacy of the Prime Minister and the personal composition of the government of Ukraine, which are submitted simultaneously with the program of the government's activities for the approval of the lower house of the parliament. The candidacy of the Prime Minister, the personal composition of the government and the program of the government's activities are also approved by the upper house of the parliament.

The project of the Law of Ukraine "On Amendments to the Constitution of Ukraine on the Implementation of the Bicameral Parliament System" has been developed.

Key words: constitutionalism, parliamentarism, constitutional democracy, people's representation, bicameralism, legislative power, parliament.

### **ПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

*в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Ірклієнко А.І. Особливості реформування українського парламенту. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2020. №3. С. 22-27.

2. Ірклієнко А.І. Двопалатний парламент в умовах формування конституційної демократії. *Часопис Київського університету права НАН України*. 2020. №1. С 136-139.

3. Ірклієнко А.І. До питання про правову доктрину в українській правовій традиції. *Право України*. 2020. №6. С. 273-282.

4. Ірклієнко А.І. Політико-правовий статус двопалатного парламенту в США та Великій Британії. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 4. P. 36-40.

5. Ірклієнко А.І. Конституційно-правовий статус двопалатного парламенту Федеративної Республіки Німеччина. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. №11. С. 175-178.

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

6. Ірклієнко. А.І. Актуальні проблеми конституційного правосуддя в Україні: шляхи вирішення. *Сучасні виклики та актуальні проблеми судової*

*реформи в Україні: матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Чернівці, 24-25 жовтня 2019 року). Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2019. С. 52-54.

7. Ірклієнко А.І. Впровадження системи двопалатного парламенту в Україні. *Адміністративно-правові науки: сучасний стан та перспективи розвитку: матеріали конференції* (м. Київ, 28 жовтня 2019 року). Київ 2019. С. 37-41.

8. Ірклієнко А.І. Бікамералізм як невід’ємна частина парламентаризму. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів: матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Суми, 21–22 травня 2020 року). Суми, 2020. С. 70-74.

9. Ірклієнко А.І. Інститут двопалатного парламенту в Україні. *Молодь, освіта, наука духовність: матеріали XVII всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Київ 27-28 травня 2020 року). Київ, 2020. С. 302-304.

10. Ірклієнко А.І. Інститут двопалатного парламенту в Україні та світовий досвід його функціонування. *Закарпатські правові читання: матеріали XII Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Ужгород, 29-30 квітня 2020 року). Ужгород, 2020. С. 158-162.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	17
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ТА ІСТОРИЧНИЙ АНАЛІЗ БІКАМЕРАЛІЗМУ.....	25
1.1. Поняття та функції бікамералізму .....	25
1.2. Історія становлення бікамералізму.....	42
1.3. Методологія бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії.....	53
Висновки до розділу 1.....	66
РОЗДІЛ 2. ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ, СТРУКТУРА ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ДВОПАЛАТНИХ ПАРЛАМЕНТІВ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	70
2.1. Організаційна структура та компетенція парламенту Італійської Республіки.....	70
2.2. Порядок формування і повноваження парламенту Федеративної Республіки Німеччини.....	84
2.3. Політико-правові питання бікамералізму у Швейцарії.....	93
2.4. Порядок формування парламенту Франції та основні його повноваження .....	101
2.5. Формування, структура та повноваження парламенту Республіки Польща.....	110
Висновки до розділу 2.....	122
РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЯ ДВОПАЛАТНОГО ПАРЛАМЕНТУ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ДЕМОКРАТІЇ.....	126
3.1. Формування двопалатного парламенту в умовах децентралізації влади.....	126
3.2. Політико-правові засади бікамералізму .....	149

3.3. Актуальні питання бікамералізму для України.....	161
Висновки до розділу 3.....	178
ВИСНОВКИ.....	182
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	186
ДОДАТКИ.....	205

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Бікамералізм нині вважають двоїтим 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 органами місцевого самоврядування 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 актуалізують дослідження проблематики раціонального у явищі бікамералізму та постановку питання про внесення змін до Основного Закону України, що становить основу конституційно-правового статусу Верховної Ради України.

Загальновідомо, що 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.

У новітній історії України можливість утворення двопалатного парламенту передбачалася у проекті Конституції України 1992 р., згідно з яким парламент – Національні збори – мав складатися з Ради Депутатів (нижня палата) і Ради Послів (верхня палата). Вивчення історичних паралелей доконституційного періоду 1996 р. дозволяє виокремити етапи, коли запровадження подібних ідей набувало особливої актуальності. Загалом ідеї двопалатності у депутатському корпусі традиційно мали набагато більше опонентів, ніж прихильників. Нині актуальність дослідження бікамералізму в умовах конституційної демократії зумовлена нарізною 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. Локк, Ш.-Л. Монтеск'є та ін. Значний внесок у дослідження проблематики парламентаризму й бікамералізму здійснили такі зарубіжні вчені, як: В.Туманов, В. Чиркін, П. Астафичев, М. Баглай, М.Вітрук, Дж. Сарторі, Б. Страшун, А. Автономов, В. Бежанов, М. Гнезділов, Д.Ж. Коуклі, А. Шайо та ін.

У науці конституційного права України проблематика бікамералізму побільшості досліджується крізь призму доцільності/недоцільності запровадження моделі двопалатного парламенту в конституційну практику. Варто відзначити, що у такому контексті питання актуальності для України бікамеральної моделі парламенту були предметом уваги М. Баймуратова, О. Бикова, М. Дурдинця, О. Копиленка, О. Скрипнюка, О. Щербанюк, О. Совгірі, О. Сінкевич, О. Фрицького, Ю. Фрицького, Ю. Барабаша, Ю.Шемшученка, В. Журавського, Н. Камінської, І. Куян, О. Клименко, А. Мацюка, Н. М'яловицької, М. Оніщука, В. Федоренка, В. Шаповала, Т.Телькієної, 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 роботи.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконане в межах тем наукових досліджень Інституту законодавства Верховної Ради України: «Стратегія розвитку законодавства України» (державний реєстраційний № 0103U007975); «Конституціоналізм у державо- та правотворенні України: стан, проблеми та перспективи» (державний реєстраційний № 0111U002227).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційної роботи полягає у комплексному вивченні феномену двопалатності й обґрунтуванні теорії бікамералізму та доцільності запровадження двопалатного парламенту в Україні з урахуванням позитивного досвіду його функціонування у зарубіжних країнах.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких основних дослідницьких завдань:

- визначити природу і поняття бікамералізму, розкрити зміст бікамералізму як однієї з конституційно-правових засад парламентаризму;
- охарактеризувати становлення бікамералізму у європейських країнах;
- розкрити функції бікамералізму;
- визначити методологічну основу теорії бікамералізму;
- охарактеризувати порядок формування, структуру та повноваження двопалатних парламентів у зарубіжних країнах;
- визначити перспективи організації двопалатного парламенту в Україні в умовах формування конституційної демократії;

- сформулювати пропозиції, спрямовані на реформування парламенту України та законодавства у цій сфері.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають стосовно формування, особливостей функціонування двопалатних парламентів у сучасних європейських країнах.

*Предметом дослідження* є бікамералізм в умовах формування конституційної демократії.

**Методи дослідження.** У процесі вирішення поставлених завдань автор спирався на прийоми структурно-функціонального аналізу і системного підходу. При аналізі бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії використовувався інституційний підхід, який концентрує увагу на функціонуванні даного інституту, його складових частин, виявляє ступінь їх ефективності і дозволяє визначити ознаки і властивості парламентаризму (підрозділи 1.1; 3.1)

При аналізі поставлених завдань ключову роль відіграв компаративний (порівняльний) підхід та порівняльно-правовий метод, що дозволив виявити загальне і особливе в різних моделях бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії, зіставити досвід їх становлення та функціонування (підрозділи 1.2; 2.1-2.5)

У дисертаційному дослідженні використовувався 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 (підрозділи 1.2; 3.1).

З метою з'ясування значення інституту бікамералізму для суспільства й особистості та уточнення їх оцінки даного інституту з точки зору загального блага, справедливості, свободи, поваги до прав людини і поваги

його гідності, в даному дослідженні використовується нормативно-ціннісний підхід (підрозділи 3.2; 3.3).

Тематика даної роботи зумовила використання комплексного підходу, що дозволило аналізувати проблему бікамералізму як цілісного явища, інституту, що має особливе призначення, структуру і функції. Плюралістичний і міждисциплінарний підходи щодо дослідження заявленої проблеми дозволили враховувати суперечливі погляди та уявлення про бікамералізм, його сутність, соціальну спрямованість, структуру і перспективи розвитку з позицій правознавства, філософії, політології та соціології.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних досліджень конституційно-правових засад розвитку бікамералізму в умовах конституційної демократії. У межах даного дослідження, отримано такі результати, що мають наукову новизну:

*вперше:*

- аргументується, що в 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 всередині парламенту та у взаємовідносинах із главою держави, суб'єктами виконавчої і судової влади;

- доводиться, що 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 аспекті бікамералізм є одним із важливих проявів конституційної демократії;

- пропонується в якості особливого типу конституційного праворозуміння Концепція вірності Конституції, що передбачатиме відстоювання в правотворчій і правозастосовній практиці пріоритету конституційних положень, забезпечення їх стабільності і здійснення належної інтерпретації, неприпустимість довільного та розширеного тлумачення конституційних норм із урахуванням політичної кон'юнктури, розвиток інституту конституційної відповідальності;

- запропоновано та обгрунтовано авторську модель двопалатного парламенту, що має бути відтворена у Конституції та законодавстві України;

*удосконалено:*

- класифікацію функцій двопалатного парламенту, до яких віднесено: законотворчу (законодавчу), установчу, представницьку, бюджетну, контрольну, номінаційну, міжнародно-правову. Охарактеризовано особливості моделей їх реалізації палатами парламентів у зарубіжних країнах;

- наукове розуміння методології пізнання феномену бікамералізму, визначення його поняття, закономірностей функціонування відповідного інституту у зарубіжних країнах;

- положення щодо бікамералізму як одного з важливих проявів конституційної демократії;

*набули подальшого розвитку:*

- доктринальні підходи до генези становлення бікамералізму в зарубіжних країнах;

- положення щодо особливої природи народного представництва, що реалізується двопалатним парламентом;

- характеристика основних історичних етапів утвердження і розвитку бікамералізму у світі на основі урахування історичних особливостей держави і права у відповідних країнах.

**Практичне значення отриманих результатів.** Сформульовані у дисертації висновки, положення і пропозиції можуть бути використані:

- у правотворчій діяльності – як основа для проектування положень концепцій розвитку бікамералізму в Україні в умовах конституційної реформи;

- у науково-дослідній роботі – для подальшого опрацювання проблематики бікамералізму та розвитку відповідних наукових досліджень у галузі конституційного права, теорії держави і права;

- в освітньому процесі закладів вищої освіти – при викладанні спеціальних курсів із проблематики парламентаризму, для навчально-методичного забезпечення відповідних навчальних дисциплін, для розробки навчально-методичних видань із конституційного права України, конституційного права зарубіжних країн, теорії держави і права, історії держави і права зарубіжних країн.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є самостійним дослідженням актуальної наукової проблеми. Основні теоретичні положення та висновки, що характеризують наукову новизну та практичне значення дослідження є результатом особистих досліджень, що були здійснені дисертантом на основі аналізу нормативних та наукових джерел. Висновки та положення дисертації мають повністю самостійний характер.

**Апробація матеріалів дисертації.** Основні положення, рекомендації та висновки дисертаційної роботи були обговорені та схвалені на засіданнях відділу. Результати наукового дослідження були оприлюднені на вітчизняних і міжнародних науково-теоретичних, науково-практичних конференціях: «Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в

Україні» (м. Чернівці, 24-25 жовтня 2019 року), «Адміністративно-правові науки: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Київ, 28 жовтня 2019 року), «Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Суми, 21-22 травня 2020 року), «Молодь, освіта, наука духовність» (м. Київ, 27-28 травня 2020 року), «Закарпатські правові читання» (м. Ужгород, 29-30 квітня 2020 року).

**Структура та обсяг дисертації.** Робота включає вступ, три розділи, висновки до кожного розділу, загальні висновки, список використаних джерел (191 джерело). Повний обсяг дисертації становить 212 сторінок, з яких основний текст – 181 сторінка.

## РОЗДІЛ 1.

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ТА ІСТОРИЧНИЙ АНАЛІЗ БІКАМЕРАЛІЗМУ

#### 1.1 Поняття та функції бікамералізму

Для визначення теоретико-методологічних основ дослідження необхідно здійснити змістовно-семантичний аналіз категорії «бікамералізм». Апелюючи до думки Т. Француз-Яковець [147, с. 45-48], що в науці конституційного права двопалатність вважається типовою властивістю парламентаризму, хоча й такою, що була історично збережена як своєрідний компроміс у відносинах буржуазії і феодального класу, методологічно виправданим шляхом для розкриття сутності і змісту бікамералізму вважаємо його дослідження крізь призму категорії парламентаризму.

Поняття «парламентаризм» є об'єктом багатьох досліджень в сфері юриспруденції [130, с. 36-37] і політології [133, с. 65-66], але разом із тим залишається одним із найбільш багатограних, багатоаспектних політико-правових явищ. Деякі вчені вважають, що парламентаризм зародився в Стародавньому Римі [132, с. 15-16]. 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, у тому числі і верхніх палат парламентів» [110, с. 178].

Цілком можливо, що основні риси сучасний парламентаризм, дійсно, успадкував зі Стародавнього Риму, однак, ідеї народного представництва не оминули й інші стародавні держави. Вірно вказує В. Борисова, що «якщо зробити невеликий екскурс в історію розвитку парламентаризму, то можна зрозуміти, 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.» [105, с. 45]. А як вказує О. Омельченко, «давня історія свідчить про те, що політичне представництво в тих чи інших формах (народні збори в Стародавній Греції, Сенат у Римі, новгородське віче, курултаї у степовиків і т.д.) ставало по суті одним із універсальних способів здійснення влади, що впорядковує різноманіття соціальних інтересів у загальній волі» [103, с. 123-124].

У даний час поняття «парламентаризм» розглядається в різних аспектах. Кожен із сучасних авторів сформулював своє визначення парламентаризму, при цьому більшість підкреслює багатоаспектність даного поняття. Так, Н. Омельченко розглядає поняття «парламентаризм» як суспільно-політичне явище, яке є одним із найвагоміших демократичних надбань цивілізації, безпосередньо з визнанням і реалізацією принципів народного суверенітету, пріоритету прав людини, представництвом народу, верховенством парламенту серед органів державної влади [102, с. 74-78].

Одночасно М. Росенко зазначає, що поняття «парламентаризм» в загальному – це система організації і функціонування верховної державної влади при поділі її законодавчих та виконавчих функцій. У «вузькому» зазначенні слово парламентаризм означає верховенство, привілейоване положення парламенту, відповідальність уряду перед ним. У «широкому» значенні – нормальне функціонування як представницького і законодавчого



органу, що володіє також контрольними повноваженнями. Парламентаризм має всі можливості забезпечити прийнятні варіанти сполучення різних інтересів громадян, а також суспільства і держави загалом. Використовуючи такий спосіб організації влади, можна забезпечити найбільшу ефективність народовладдя. Перевага парламентаризму для забезпечення демократії і народовладдя підтверджує актуальність цієї форми устрою державного механізму, можливість її використання при реформуванні владних інститутів, побудова громадянського суспільства. Парламент є виразником інтересів різних соціальних і політичних сил, ареною пошуку компромісу [126, с. 3].

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» [90, с. 34].

Деякі вчені розглядають парламентаризм в іншому аспекті – за основу береться такий критерій, як місце і роль парламенту в системі органів держави. Наприклад, Ю. Ломжець [85] вважає, що парламентаризм виник і склався як протиположна виконавчій владі [85, с. 2]. Друга позиція близька до першої і полягає в історичному аспекті, який бере початок з Давньої Греції, а саме реформ царя Солона, метою яких було усунення всього, що створює в державі небезпечну обстановку й перешкоджає економічному та культурному розвитку. За правління Солона був введений і майновий принцип, що відкривав дорогу до влади не знатним, а заможним громадянам [85с. 3-4]. 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» [85, с. 5]. Третю групу поглядів, вказує Ю. Ломжець [85], складають думки вчених, які вважають, що парламентаризм має місце там, де є парламент незалежно від його ролі в державному житті [85, с. 8]. Дану позицію підтримують укладачі Енциклопедичного словника з конституційного права, а також Ю. Древаль [38], І. Словська [135] та ін. Складно підтримати таку позицію, оскільки основний нахил в ній робиться на визначенні місця і ролі парламенту в системі органів держави, а не розкривається сама сутність парламентаризму, яка полягає в прояві найвищого ступеня представництва інтересів основних груп і прошарків населення при реалізації державної влади. Більше того, ми вважаємо, що вказівка на верховенство парламенту є неправильною, оскільки, по-перше, незрозуміло, яким чином пріоритет, привілейованість парламенту вписуються в систему поділу влади; по-друге, в деяких державах парламент взагалі не займає домінуюче становище, більш політично сильною є виконавча влада або президент.

Наприклад, у США парламент в цілому та кожна його палата 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. Цікавою видається позиція В. Дмитрушка [36], 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» [36, с. 75].

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

Головними складовими, що характеризують природу і сутність парламенту, є цілий ряд властивих тільки йому ознак, таких, як прийняття законів та інших нормативно-правових актів, що мають вищу юридичну силу, здійснення парламенського контролю, реалізація бюджетної політики, участь у створенні державних органів та призначенні посадових осіб держави, участь в укладенні міжнародних договорів. При цьому, як слушно відзначає І.Куян, «представницька функція виражає основне призначення парламенту та реалізується у всіх ключових сферах його діяльності» [81, с. 365].

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, Федеративна Республіка Німеччина та ін.). В унітарних державах вважається, що друга палата парламенту виступає як інтегральна частина законодавчого органу.

Колегіальність представницької гілки влади полягає, на нашу думку, не тільки в чисельності її членів (депутатів, сенаторів), але і в структурі – в двопалатності. По-перше, така система забезпечує зважений законодавчий процес і унеможливорює прийняття непродуманих і квапливих рішень. Друга палата виконує функцію інституційного збалансування, певного контролю іншої палати. По-друге, двопалатна структура парламенту дозволяє певний розподіл праці між палатами. Одна з палат бере на себе кадрові та контрольні функції, інша переважно виконує законодавчі та політичні функції [149].

Принцип двопалатності (бікамералізму) має стійку тенденцію до поширення і реалізований більш ніж у 65 країнах світу. При всьому різноманітті варіантів формування і визначення повноважень кожної з палат бікамерального парламенту, як конституційно-правовому інституту парламентаризму в цих країнах притаманна низка спільних 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 сфері 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. Домінуючими в світовій практиці принципами формування і функціонування верхньої 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 палата грає роль стримуючого елемента, що забезпечує відносну незалежність від політичної кон'юнктури.

З теоретичної точки зору принцип двопалатності парламентської системи спочатку пов'язаний із принципом поділу влади. В.Є. Чиркін описує верхню палату парламенту як таку, що не тільки здійснює деякі повноваження спільно з нижньою палатою (насамперед, прийняття законів), але завжди має і самостійні повноваження (наприклад, у США, де повноваження не розмежовані за палатами, вона затверджує призначення президента на кілька тисяч федеральних державних посад [151, с. 13].

Сьогодні бікамералізм притаманний усім федеративним державам і зустрічається в унітарних державах із розвиненою територіальною автономією.

Саме у верхній палаті знайшли 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 загальнонародним представництвом і представництвом регіонів як суб'єктів федерації, протиріччя між інтересами конкретних регіонів і інтересами країни в цілому, а також базова розбіжність між первинністю суб'єктів федерації і наявністю у них елементів державності та суверенітетом, притаманним виключно державі в цілому. 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 [146], 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 [146, с. 83-84]. Правильність цього твердження відображається у світовій практиці функціонування двопалатних парламентів, підтверджуючи, що основними перевагами бікамерального парламенту є:

- сприяння широкому взаємоконтролю, співпраці палат, що відповідно підвищує відповідальність депутатів;
- створення умов для фахового 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 [131, с. 20].

Наявність другої палати в унітарних державах обумовлена 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

державних верхня палата традиційно відігравала роль консервативного гальма прогресивних перетворень і формувалася менш демократичним шляхом, ніж нижня. У демократичних державах, де і верхня, і нижня палати формуються цілком або в основному шляхом виборів, сенсу в існуванні верхньої палати немає. Невипадково в деяких країнах верхні палати після Другої світової війни були ліквідовані (Нова Зеландія, Данія, Швеція). У ряді країн збереження другої палати – данина традиції або стримуючий фактор. Ми поділяємо думку Т. Француз-Яковець [145], що ключовою ознакою бікамеральних парламентів є принцип визначеності повноважень, що розподіляються між його палатами. Принцип бікамералізму, як свідчить історико-юридична практика, споконвічно пов'язаний з принципами поділу влади, відповідно як підсистема поділу влади по горизонталі, основним критерієм якої є ефективний взаємний контроль, адекватний баланс між палатами бікамеральних парламентів [145, с. 67-69]. Завдяки такій 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.

Таким чином, теоретичні аргументи і практика свідчать на користь двопалатності. Безумовно, це має сенс, якщо діяльність нижньої і верхньої палат організована по-різному. Верхня палата втрачає сенс існування, якщо вона просто повторює нижню, особливо з точки зору позиції представлених 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 більшою мірою доповнює і коригує її діяльність.

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

- 1) у результаті прямого голосування;
- 2) шляхом обрання:
  - особливою категорією виборців нижчого рівня (наприклад, членами місцевих рад);
  - різними функціональними або професійними групами (корпоративне представництво);
  - місцевими органами влади;
  - членами іншої палати;
  - своїми колегами по верхній палаті (кооптація);
- 3) у результаті призначення:
  - главою держави;
  - органом виконавчої влади суб'єкта (главою органу);
- 4) шляхом успадкування;
- 5) 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» [91, с. 99-100].

Таким чином, бікамералізм – це двопалатна структура найвищого законодавчого органу в державі, який складається з нижньої та верхньої палат. Вкрай важливим є здійснення предметно-функціонального аналізу такого явища як бікамералізм.

Розкриваючи функціональність бікамерального парламенту, вбачаємо за доцільне відзначити, що трактування парламентаризму, лише як стратегії поділу владних повноважень, звужує його сутність тому, що тут вказується тільки одна із основних ознак парламентаризму – конституційний принцип поділу влади. І в такому випадку більш правильним буде застосування понять «концепція парламентаризму», або «теорія парламентаризму». Тому вважаємо, що процедура виокремлення функцій бікамералізму вимагає поглибленого аналізу 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 чином повинна бути відображена. Тут апелюємо до позиції І. Степанова [138], котрий виділив три підходи до розуміння функціонального значення даного феномена [138, с. 54-55]. Перший підхід – системний. У 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 органів. У межах другого підходу, який визначений як

функціональний, парламентаризм характеризується крізь призму представницької демократії і функції парламенту, як теорія, що обґрунтовує діяльність законодавчої влади. На підтвердження І. Степанова [137], наводить слова Т.Я. 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» [137, с. 233-235]. Ми не вважаємо, що наведена точка зору дійсно відображає зміст функціонального підходу. Принаймні, розгляд парламентаризму як «теорії» не може мати відношення до функціонального підходу. Крім того, парламентаризм як «форма представництва народу», має 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 [137, с. 238-239].

На нашу думку, виявляючи сутність функцій двопалатного парламенту, необхідно його розглядати поза історичним контекстом, незалежно від уже досягнутих результатів. Такою, що відповідає вказаному підходу нам видається думка А. Тагаєва [139], який вважає, що найбільш адекватною нинішньому стану речей визнається характеристика розвиненого парламентаризму, «який може існувати тільки в рамках

демократичного суспільства, де в повній мірі реалізовані такі основоположні елементи парламентаризму, як принцип поділу влади і верховенство права, міцні традиції парламентаризму, мають зріле громадянське суспільство і політичні партії, які не тільки є активними учасниками політичних процесів, але і несуть відповідальність за спільні справи у суспільстві»[139, с. 39].

Парламент – це єдиний офіційний орган народного представництва. Спираючись на представницьку функцію, яка фіксує його зв'язок із 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, залежно від характеру державності, соціально-політичних і економічних умов. Тому в літературі справедливо відзначається, що виконання функції народного представництва зближує 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 із нестійкими парламентськими інституціями (Азербайджан, Республіка Вірменія, та деякі держави Східної та Центральної Європи), і «авторитарний» парламентаризм держав, де парламенти відіграють роль законодорадчих 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-правовий інститут, що дозволяє при реалізації

державної влади висловити політичні інтереси і цінності основних груп і прошарків населення.

Таким чином, основною і первинною ознакою парламентаризму 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.

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

- 1) представництво як делегування повноважень;
- 2) представництво як «типовість», володіння типовими, середніми характеристиками якоїсь групи осіб;
- 3) представництво як символ [156, с. 55-56].

Як вважає О. Скрипнюк, «більш поширеною теорією щодо класифікації зв'язку форми держави з застосуванням однієї з моделей організації парламенту є орієнтація на встановлення зв'язку між формою державного устрою та формою організації парламенту. У цьому сенсі, як правило, застосовується така формула: федеративній державі відповідає двопалатна модель парламенту, а унітарній — однопалатна. Для переважної більшості федеративних держав двопалатний парламент вважається майже обов'язковою ознакою. Подібний зв'язок федеративного устрою із двопалатними парламентами пояснюється тим, що сама ідея розподілу парламенту на дві палати багато в чому була зумовлена намаганням поєднати в одному представницькому органі загальнонаціональні інтереси та інтереси суб'єктів федерації, чи забезпечити, як правило, характерну для федерацій подвійну участь народного представництва» [134, с. 20]. Деякі автори виділяють «представництво» як одну з головних характеристик двопалатного парламенту, яка має на увазі «відображення соціальної структури суспільства в складі парламенту» [133, с. 267-269]. У межах

дослідження вважатимемо, що представницька функція полягає у репрезентуванні 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. У теорії політології та юриспруденції розроблено зміст поняття «представницька влада», яка, в широкому сенсі, є сукупністю повноважень, делегованих народом або його частиною своїм виборним представникам, об'єднаним у спеціальному колегіальному органі, на чітко визначений термін. Дане визначення, на наш погляд, не повністю розкриває сутність 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 – це напрямок його діяльності, що полягає у реалізації політичних інтересів народу. Загальнонародне представництво має свої особливості. Зокрема, П. Боднар [12] 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» [12, 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 у засіданні або зборах. Більш вірним слід вважати принцип поєднання єдиноначальності і колегіальності. Так, хоча всі депутати палат парламенту мають рівні права й обов'язки, в ході діяльності вони обирають голову палати, який деякі питання може вирішувати самостійно. Основи для представництва традиційно для двопалатних парламентів закріплені в положеннях конституцій держав, відповідно до якого народ делегує здійснення влади державним органам. Таке делегування реалізується 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 як спосіб його функціонування і діяльності. На цьому наголосила Т. Бодякіна [13], називаючи народне представництво «визначальною властивістю бікамерального парламентаризму» [13, с. 139-140]. 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.

## 1.2 Історія становлення бікамералізму

У даний час в світі налічується більше шести з половиною десятків загальнодержавних двопалатних парламентів (зазвичай називають їх загальну кількість – 65, хоча іноді йдеться й про інше число, яке відрізняється на 1-2 від наведеного вище). Підкреслимо, що мова йде тільки про загальнодержавні парламенти. У федеративних державах парламенти 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 у трьох легіслатури однопалатні, а в одному – двопалатна, в Бразилії, до речі, асамблеї всіх штатів і Федерального округу – однопалатні [23, с. 52].

У 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), у 1986 р. – 34% (28 з 83), у 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, у 1995 р. став двопалатним парламент Республіки Казахстан, у 1996 р. – парламенти Чехії та Республіки Білорусь, в результаті реформи 2002-2004 рр. – парламент Узбекистану. А в деяких державах, незабаром після введення двопалатності вже були готові від неї відмовитися. Наприклад, у 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 підготовлених до кінця



2005 р. поправках до Конституції передбачався однопалатний парламент (Жогорку Кенеш) [38, с. 102-103].

Історія парламентаризму засвідчує факти існування не лише однопалатних і двопалатних парламентів, а й мали місце трипалатні парламенти. Разом із тим наявність у парламенті більше двох палат є винятком із загального правила. Не випадково в свою книгу, яка вперше вийшла у світ в 1815 р, І. Бентам, узагальнюючи наявний в ту епоху досвід діяльності парламентів, включає саме главу «Поділ законодавчого корпусу на дві палати» [57, с. 146-147]. Безумовно, структура парламенту (унікамеральна, бікамеральна або навіть трикамеральна) впливає на порядок його роботи, підвищуючи або знижуючи ефективність діяльності, а 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, у тому числі і встановлення кількості палат у парламенті, знаходяться в центрі уваги під час створення будь-якого парламенту. При цьому історично зазначені питання з'явилися одночасно з виникненням самих парламентів і будуть, швидше за все, існувати доти, доки 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 Ареопаг 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 до аристократії [11, с. 449-450].

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 їх обговорення 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 із віковим цензом від 30 років.

У Стародавньому Римі одним із найвищих державних органів влади був Сенат (лат. *senatus*, від *senex* - «старий», буквально «рада старійшин»), що виник із ради старійшин патриціанських родів у кінці царської епохи (близько VI століття до н. е.). Зі встановленням республіки, Сенат, разом із 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 із сенаторів – принцепс (*princeps senatus*).

У багатьох країнах сучасні парламенти виростили з середньовічних станово-представницьких установ. У середні віки наявність у 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, був також поділ на кілька груп станового

характеру). Досить швидко два вищі стани (духовенство і дворянство) в певних державах об'єдналися в одну палату. Це було пов'язано, перш за все, з тим, що інтереси цих станів у чомусь збігалися: і ті, й інші мали феодальні привілеї, були включені в систему управління країною і т. д.

При цьому в деяких державах частина дворянства (нетитуловане, ті хто мали невеликі за розмірами земельні володіння або не мали землі взагалі) 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.

З кінця XIV сторіччя бікамеральна система парламенту, побудована на соціальному підґрунті, з'являється в Англії. Поряд із 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 окремій «палаті громад». У межах 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).

Як відомо, англійська Палата лордів виросла з королівської Великої Ради [10, с. 567]. В Іспанії парламент досі йменується Кортесами – Cortes – (а в Португалії він так називався досить тривалий час), що походить від іспанського (і португальського) слова та позначає двір короля (corte). У Росії в Земських Соборах брала участь Боярська Дума, яка засідала разом із

вищим духовенством (Освячений собор) окремо від виборних представників, що утворювали відповідну палату.

Отже, в середньовічній правовій і політичній свідомості саме такі верхні палати станово-представницьких установ були закономірні і їх створення додаткових обґрунтувань не потребувало. З плином часу в деяких країнах в їх середовищі виявилася частина середнього і дрібного дворянства, які наполегливіше вимагали правових і політичних змін. Природно, верхні палати (в тих країнах, де станово-представницькі установи продовжували скликати), що склалися з осіб, які утворювали феодалську верхівку, виявилися противниками буржуазних нововведень.

Так, на зорі тогочасного парламентаризму верхні палати стали відігравати консервативну роль. Пізніше ця консервативна роль верхніх палат отримала і теоретичне обґрунтування, але вже з нових позицій сучасного представництва, про що йтиметься нижче. Однак, варто підкреслити: те, що сприймалося як природне і закономірне явище в епоху феодалізму, перетворилося на протиприродне для значної частини людей Нового часу.

На зміну уявлення про зосередження суверенітету в монархії, 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 однакових 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 дорученням суверенного народу. Мабуть, тому цілком природною відповіддю на спробу короля Франції припинити роботу Генеральних штатів у 1789 р. стало проголошення

депутатами від третього стану себе Національними зборами і приєднання пізніше до цих депутатів ряду представників інших станів без будь-яких вимог стосовно створення другої палати.

В результаті цього, делегати від усіх трьох станів зібралися в одних Національних зборах, що представляли всю Францію, всіх її жителів. Скликані потім Установчі збори передбачили в Конституції Франції, яка набрала чинності 3 вересня 1791 р., існування законодавчого органу, що складався з однієї палати. Після проголошення республіки у Франції у 1792 р. був скликаний однопалатний конвент. І лише французька Конституція 1795 року, прийнята в період спаду революції, передбачила двопалатний законодавчий орган. Іншими словами, вже у XVIII в. однопалатний парламент сприймався політиками і населенням як цілком дієздатний і повноцінний 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 лише за назвою, а й за сутністю, і окремі кантони були активно залучені в міжнародні відносини, їх досвід державного будівництва був досить добре відомий). Широко в Європі (і, природно, в Північній Америці) в освічених колах у кінці XVIII століття була відома Конституція Пенсільванії 1776 року, що передбачала сильний однопалатний парламент. Вищий колегіальний орган, який приймав найважливіші рішення в Швейцарській конфедерації в кінці XVIII ст., також був однопалатним.

Однопалатним був і Конгрес, згідно зі статтями Конфедерації Сполучених Штатів Америки 1781 року. Звичайно, можна обговорювати питання про те, чи є в повному розумінні цього слова і поняття парламент

вищим колегіальним органом Конфедерації, але у 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, у 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, у Росії у 1905-1906 рр. Царський Маніфест, в якому містилася обіцянка скликати Державну думу, був прийнятий 17 жовтня 1905 р., тобто в період підйому революції.

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 могли не знати про можливості однопалатної структури парламенту, відомий факт проведення в 1906 р. реформи Сейму в Фінляндії.

В результаті зазначеної реформи Сейму Фінляндії двопалатна станово-представницька установа перетворилася в однопалатний парламент [45, с. 145-146]. Фінляндія тоді була державою (великим князівством), що знаходилася в унії із Російською імперією. Відзначимо, що у деяких країнах збереження верхньої палати стало певним компромісом між прихильниками нового політичного й економічного ладу і силами, що прагнули зберегти хоча б деякі 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 у сучасному розумінні цього слова. Збереження ж окремих, але аж ніяк не всіх середньовічних форм у 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 змістом повноважень, що й 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 у 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 [8, с. 6-7]. 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.) [6, с. 444-445].

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 (у 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 [50, с. 37-38].

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'єднання в одній із палат. Таке об'єднання цілком зрозуміле з погляду наявності спільних інтересів, які поєднують ці стани: наявність і володіння феодальними 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 внутрішньостановою роздільною складовою, яка відобразилася у структуруванні представницьких установ і, відповідно, набувала певного значення як



важлива складова 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 [145, с. 89-90].

Деякі сучасні вчені визнають, що в унітарних державах характер другої палати в певних випадках відображає усвідомлене або неусвідомлене бажання тих, хто створював конституцію, стримати демократичний наступальний дух першої палати за допомогою більш консервативної частини представницького органу [9, с. 47].

Відзначимо, що і в XX-XXI ст., коли в Європі вже не йдеться про збереження будь-якого політичного представництва, верхня палата парламенту в унітарній державі розглядається як стримуючий для демократичних устремлінь початок [48, с. 79-80], або ж часто характеризується в якості гальм для прогресивних перетворень. Так, у XX ст. багато унітарних держав, послідовно здійснючи демократизацію державного управління, відмовилися від бікамералізму: наприклад, Нова Зеландія у 1950 р., Данія у 1953 р., Швеція у 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 [147, с. 47].

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 інші закони (Великобританія, Росія, Франція і т.д.) [147, с. 178].

Продовжуючи, вважаємо за доцільне навести огляди французького ліберального мислителя XIX ст. Б. Констана, котрий вбачав у верхній палаті окрему гілку влади, відрізняючи від влади законодавчої, що належить нижній палаті парламенту [25, с. 48-49]. Він вважав, що така палата, висловлюючи інтереси земельної аристократії, є абсолютно особливим типом представництва, і тому вона і знаходить своє місце у системі поділу влади. А у системі поділу влади окремі її гілки не тільки самостійні, але і перебувають у взаємодії і взаємозалежності.

Ідею Б. Констана про важливість верхньої палати парламенту в системі поділу влади продовжив інший французький вчений А. Ентін [43]. Згідно з його точкою зору, важливим засобом забезпечення балансу гілок влади є двопалатна структура парламентів, що дозволяє уряду спиратися на одну з палат у разі конфлікту з іншою [43, с. 55-56]. Однак, якщо продовжити такі міркування, то напрошується висновок про те, що двопалатна структура парламенту зміцнює саме виконавчу владу [47, с. 18-19], порушуючи баланс гілок влади на користь виконавчої, оскільки остання використовує то одну палату, то іншу в боротьбі з цими внутрішніми структурними підрозділами парламенту.

Разом із 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 Методологія бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії**

Вивчення питання про сутність бікамералізму, співвідношення парламентаризму і бікамералізму, закономірності структури та функцій двопалатних парламентів в унітарних та федеративних державах, особливості функціонування бікамералізму в умовах формування конституційної демократії є дуже актуальним для вітчизняного державного будівництва.

У виробленні методології бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії, доцільно, на наш погляд, дотримуватися системного підходу та спиратися на прийоми структурно-функціонального аналізу. Свого часу такий підхід до вивчення бікамералізму був запропонований В.Авер'яновим. Думається, що ця методологія ще не вичерпала свого пізнавального потенціалу.

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 [2, с. 31-32]. 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 [3, с. 40-41].

Важливим при аналізі бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії уявляється використання інституційного підходу, який концентрує увагу на функціонуванні даного інституту, його складових,

виявляє ступінь їх ефективності і дозволяє окреслити ознаки і властивості парламентаризму.

Поряд з інституційним підходом в роботі використовується і неоінституційний [15, с. 246-247], в межах якого бікамералізм, 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 у 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 дисертаційному 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 та виявлення зв'язків минулого, сьогодення і майбутнього.

У 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 з точки зору загального блага, справедливості, свободи, поваги до прав людини і поваги його гідності, в даному дослідженні також використовується аксіологічний 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

структурних компонентів, які забезпечують її цілісність. Плюралістичний і міждисциплінарний підходи до дослідження анонсованої проблеми дозволили врахувати 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 оптимальну систему знань про бікамералізм.

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 юридичній науці проблеми, пов'язані з функціонуванням владних інститутів, що базуються на принципах парламентаризму, неодноразово ставали об'єктом пильної уваги не тільки зарубіжних, а й вітчизняних дослідників [17, с. 150]. Можна виділити два основних підходи до трактування феномену бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії. В межах першого підходу, правового за своєю сутністю, бікамералізм розглядається як форма державного правління, існування і розвиток якого пов'язують із наявністю в суспільстві таких інституційних компонентів, як двопалатний парламент, принципу поділу влади, системи стримувань і противаг, партійної системи. 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 феномену 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 лише від політичних, а й від конкретно-історичних умов [19, с. 89-91]. 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, запропоновані німецьким дослідником П. Льоші. Він виділяє вузьку і більш широку дефініції парламентаризму. Вузька дефініція пов'язує бікамералізм із 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 [84, с. 51]. 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-культурного середовища. Трактуючи П. Льоші сутності парламентаризму передбачає взаємозумовленість парламентаризму і демократії, що не є поодиноким випадком у політичній науці [84, с. 51].

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 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 із теорією і практикою парламентаризму в Україні. У політологічних виданнях представлена величезна безліч різних визначень, які розкривають сутність поняття «парламентаризм» та «бікамералізм».

Як слушно резюмує М.Ю. 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 ураховувати 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 [42, с. 145].

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 [22], але в його концептуальному просторі зміна розглядається у вузькому аспекті, тобто як політична зміна [22, с. 59-60]. Ми ж пропонуємо зрозуміти сенс бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії через призму загальної наукової категорії – зміна (трансформація, перетворення), і лише потім показати особливості змін у цьому процесі. Це в нашому розумінні буде логічним оскільки:

– зміна як наукова категорія включає в себе усі 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 у процес установа бикамералізму, в умовах формування сучасної конституційної демократії, ми зможемо відступити від тієї методологічної сегментарності, яка склалася в науці при вивченні і аналізі цього процесу.

Зміна є найбільш загальною формою буття всіх явищ, у тому числі і політичних. Вона має на увазі будь-який рух і взаємодію, перехід від одного стану до іншого. 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 у 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 у повсякденному житті всі 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 осягнення процесу функціонування бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії є загальними [35, с.172]. Якщо говорити про наукове вивчення й аналіз бікамералізму з точки зору політичних процесів, то тут ситуація ще складніша. На наш погляд, ці проблеми визначаються особливостями власне політичних процесів. До основних слід віднести наступні:

- 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 із діяльністю конкретного суб'єкта, що застосовує в той чи інший час і в тому чи іншому місці звичні для нього способи і прийоми діяльності [27, с. 12].

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. Литвина [49], котрий виділяє такі рівні дослідження парламентаризму:

1. Методологічний рівень пов'язаний із 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, неінституційний, 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 [49, с. 789].

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 та включене спостереження.

3. Процедурний або технологічний рівень відбиває процес визначення сукупності технічних, технологічних і фінансових заходів, необхідних для здійснення поставленої політичної мети [49, с. 802].

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 й 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 у розумінні категорії «метод». На наш погляд, метод, що використовується в науці – це сума прийомів, засобів дослідження наукою свого предмету.

У юридичній науці закономірно відбувається постійна еволюція її методів. Тому зараз дуже складно виокремити ті методи, які привнесені до неї з інших дослідницьких сфер, а які є спеціалізовано юридичними. 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 та сутності становлення бікамералізму, в умовах формування сучасної конституційної демократії: загальнонаукові; соціально-гуманітарні та спеціально-наукові[44, с. 167].

Група загальнонаукових методів передбачає внутрішній поділ на дві підгрупи – філософські та логічні. Перша пов'язана з філософсько-світоглядними принципами й 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 (класифікація), аналогію, дедукцію та індукцію. Аналіз як метод дослідження використовувався для визначення вихідних початків 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. Відповідно, ця група методів застосовується в процесі вивчення особливостей становлення бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії. Дану групу складають такі методи: історичний (історико-правовий), системний, порівняльно-правовий, компаративний, статистичний, культурологічні методи (методи вивчення стереотипів і традицій), соціологічні методи (інтерв'ю, анкетні опитування, контент-аналіз, фокус-групи та ін.). Охарактеризуємо деякі з них.

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, тому використовувався і системний метод. Порівняльно-правовий метод сприяв розширенню горизонтів уявлення про бікамералізм і його видоутворення, їх вивчення через зіставлення між

собою, а також з іншими інститутами, дозволивши показати подібності і відмінності та, тим самим, виявити загальне, особливе й одиничне в кожній формі парламентаризму.

Формально-юридичний метод використовувався в процесі розгляду нормативних дефініцій, а також доктринальних визначень основних понять дослідження. Метод контент-аналізу основних джерел дисертаційного дослідження, що належать до епохи соціалізму, дозволив виважено надати оцінку різним документам і науковим роботам не лише з точки зору їх внутрішнього змісту, а й із урахуванням обставин їх складання в межах відповідної політичної кон'юнктури.

Метод тлумачення та 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.

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

Говорячи про наявність спеціально наукових (політологічних) методів дослідження політичних процесів, М. Шаповаленко [154] наводить такі: «... імітаційне моделювання політичних ситуацій із 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» [154, с. 178-179]. Звичайно, зазначені методи взяті з інших наук – теорія ігор з математики, складання рейтингів із соціології, статистичний аналіз з економіки, шкалування з психології, але всі вони мають політичну специфіку і політологічне змістовне тлумачення.

Отже, є підстави стверджувати про формування суто 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.

Підсумовуючи, зазначимо, що методологія вивчення бікамералізму в умовах формування сучасної конституційної демократії відображається у трьох рівнях наукового пізнання й базується на сукупності методологічних підходів та методів вивчення досліджуваного феномену.

## Висновки до розділу 1

Проведений теоретико-методологічний та історичний аналіз бікамералізму дозволив зробити наступні висновки:

1. Парламентаризм – це універсальна категорія, що може розглядатися в декількох аспектах. По-перше, як сукупність ознак, що характеризують вищий рівень організації влади в державі.

До цих ознак належать:

- наявність законодавчого і представницького державного органу, що представляє інтереси всіх верств населення, соціальним призначенням якого є узгодження і відображення інтересів різних соціальних спільнот, політичних і демографічних груп громадян на відповідному рівні державної влади. Ми не застосовуємо термін «парламент» при характеристиці такого суб'єкта, тому що в деяких державах даний орган називається по-іншому, відображаючи історичні традиції, або мовні звороти національної мови (Олій Мажліс (Республіка Узбекистан), Жогорку Кенеш (Республіка Киргизстан) тощо);

- наявність системи народного представництва, під якою розуміється гарантована Конституцією взаємопов'язана сукупність інститутів, соціальних норм і фактичних відносин, в межах яких здійснюється вираз інтересів народу, його соціальних груп і прошарків. Дана ознака вказує на той факт, що парламентаризм характеризується не тільки представництвом інтересів народу в парламенті, але й ієрархічною підлеглистю йому місцевих представницьких органів;

- реалізація принципу поділу влади, тобто створення системи «стримувань і противаг» для більш відповідального виконання функцій кожною з цих гілок влади.

По-друге, парламентаризм може розглядатися як правовий інститут. У цьому сенсі парламентаризм – це сукупність правових норм, що регулюють



суспільні відносини щодо формування та функціонування парламенту, його взаємодії з іншими органами державної влади.

2. Парламентаризм можна розуміти як особливу систему державного керівництва, що базується на поділі влади та демонстрації законодавчої і контрольної компетенції парламенту.

Головними складовими, що характеризують природу і сутність парламенту, є цілий ряд властивих тільки йому ознак, таких, як прийняття законів, що мають вищу юридичну силу, й інших нормативно-правових актів, реалізація бюджетної політики, здійснення парламентського контролю, участь у створенні органів державної влади та призначення посадових осіб держави, участь в укладанні міжнародних договорів.

3. У сучасних державах функціонують бікамеральні парламенти в унітарних і федеративних державах. 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.

4. Колегіальність законодавчої гілки влади проявляється не тільки в чисельності її членів (депутатів, senatorів), але і в структурі – в двопалатності. 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 низка спільних ознак.

5. Традиційно до функцій двопалатного парламенту відносять такі: законотворчу (законодавчу), представницьку, бюджетну, контрольну, номінаційну, міжнародно-правову. Розкриваючи функціональність бікамерального парламенту, вбачаємо за доцільне відзначити, що

трактування парламентаризму лише як стратегії поділу владних повноважень зводить до розуміння парламентаризму, тому що тут вказується лише одна з основних ознак парламентаризму – конституційний принцип поділу влади. Реалізація функції представництва в умовах бікамерального парламенту повинна відбуватися 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, у представництві національно-культурних та інших значущих інтересів суспільства.

6. Багатовимірність і мінливість політики обумовлює, що дослідження бікамералізму, в умовах формування сучасної конституційної демократії, має декілька рівнів, а отже, і наявність різних за якістю методів і прийомів вивчення. На основі методологічного рівня формується теоретична або концептуальна позиція, яка покладена в основу 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, соціологічний, історичний, структурно-функціональний, системний і дискурсивний, на основі яких пропонується власну концептуальну позицію в інтерпретації феномену бікамералізму в сучасному світі.

7. 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.

8. Запропоновано загальне визначення поняття бікамералізму як складної системи розподілу владних повноважень в державі, основу якої

складає організаційний принцип народного представництва. Він знаходить розвиток у виборчих відносинах, структурно-функціональних зв'язках всередині парламенту та у взаємовідносинах з главою держави, суб'єктами виконавчої і судової влади.

Бікамеральний парламент (як модель), з одного боку, виконує функцію децентралізації влади, що відображається в основних типах двопалатної структури. А з іншого боку, така структура 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.

## РОЗДІЛ 2.

### ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ, СТРУКТУРА ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ДВОПАЛАТНИХ ПАРЛАМЕНТІВ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

#### 2.1. Організаційна структура та компетенція парламенту 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, які так чи інакше зачіпають парламентську діяльність, містяться і в інших частинах Конституції [47, с. 34]. Глава «Парламент», що наявний у Конституції, 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 [70, с. 31]. 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 у 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, у 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 з діючою конституційною практикою, це положення трактується в тому сенсі, що загальне число вакансій не повинно перевищувати п'яти).

Конституція не містить будь-які суттєві вказівки 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 до сьогодні, оформили істотні відмінності при формуванні двох палат. При обранні Палати депутатів діє пропорційна система, а при обранні Сенату – мажоритарна з елементами пропорціоналізму. Не вдаючись у тонкощі виборчо-правової практики, зазначимо її характерні риси [154, с. 18]. 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 формує їх за списками вже в масштабі всієї країни [154, с. 16].

Вибори в Сенат проводяться по одномандатних виборчих округах в межах однієї області. Виборці голосують за конкретного кандидата, який може бути і як правило «пов'язаний» зобов'язаннями за взаємним використанням отриманих голосів із кандидатами по інших округах даної області (на практиці це зазвичай кандидати від однієї партії). Цей «зв'язок» не має значення, якщо хто-небудь із кандидатів отримує 65% голосів, – він автоматично стає сенатором. У разі ж неотримання ніким із кандидатів кваліфікованої більшості, обласна виборча комісія розглядає «пов'язаних» кандидатів як список в межах 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 ця не деталізована в тому плані, що ні вона, ні законодавчі акти, а також регламенти палат не уточнюють підстави, за якими можливий розпуск. Разом із тим, парламентська практика і конституційна доктрина виробили три критерії даних підстав:

- 1) неможливість створення стабільної більшості;
- 2) існування у суб'єктів розпуску переконання в тому, що палати до цього часу не відображають дійсне розташування сил в країні, тобто фактично втратили представницький характер;
- 3) непереможні протиріччя в позиціях Палати депутатів 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»): у здійсненні найважливіших, законодавчої та контрольної, функцій палати рівні.

Втім, Конституція взагалі не перебачає 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 зі ст. 55, в якій формулюється поділ парламенту на палати і тут же обмежується їх право збиратися на спільні засідання виключно у випадках, встановлених у самій Конституції, а саме:

- при обранні Президента Республіки (ст. 83); при складанні 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 Конституції Італії констатовано: «Кожна палата приймає свій Регламент абсолютною більшістю голосів своїх членів». Саме відсилання, а також і велика літера в найменуванні цих внутрішніх документів палат підкреслюють їх особливе конституційне значення. Статус парламентських регламентів у системі італійського законодавства неоднозначний. З одного боку, це внутрішні документи органів державної влади і, як такі, носять підзаконний характер. З іншого боку, за способом їх прийняття палатами, тобто носіями законодавчої влади, вони наближаються до законів.

Процедура внесення змін до Регламенту в принципі не складна, що вимагає динамізму парламентської практики, але все ж містить «стримуючі» положення, що виключають прийняття імпульсивних рішень.

Ряд питань, пов'язаних із внутрішньою парламентською діяльністю, Конституція бере «на себе». Так, у 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.

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 положень збігаються. Тексти регламентів узгоджені, і це зрозуміло: жодна з палат не повинна перебувати в привілейованому положенні перед іншою, так чи інакше перешкоджати виконанню іншою палатою її функцій або ускладнювати загальнопарламентський процес.

Регламент Палати Депутатів складається з трьох частин, що підрозділяються на 35 глав. Частина 1 «Організація і діяльність палати» містить 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 у палаті та її комісіях, і про суміжні питання. Частина 3 «Процедури, пов'язані з участю палати у виробленні політичного напрямку, здійсненням контролю і отриманням інформації» складається з розділів, присвячених контрольним функціям палати і взаєминам з іншими органами. Загальна кількість статей – 150. Регламент Сенату дещо більший за розміром – складається з 168 статей, укладених в 24 глави. 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 обрано відповідно будь-кого із заступників голови палати попереднього скликання і секретаріату.



Тимчасові бюро покликані, власне, 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, таку ж більшість, але від числа присутніх у другому і абсолютну більшість в третьому і подальших турах, то голова Сенату обирається абсолютною більшістю голосів у 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 певну політичну підоснову. Згідно зі ст. 86 Конституції, голова Сенату заміщає Президента республіки в усіх випадках, коли останній не в змозі виконувати свої функції. Реальна роль Президента Італії багато в чому залежить від особистості. Для правлячої більшості вкрай важливо, щоб цей пост займав (або потенційно міг зайняти) не тільки його представник, а й персонально людина, максимально передбачувана. 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 внутрішньополітичному житті пост голови палати, все ж, при наявності великих дискреційних повноважень обмежений і складом самого парламенту (Палати депутатів), і складом бюро. Для правлячої більшості принципово значущим є недопущення лише конкретної, явно небезпечної для них людини. Отже, порядок обрання голови Палати депутатів передбачений та ускладнений. Такий порядок, крім усього іншого, підвищує «ціну» цього посту у залаштункові стосунки партій, що передують висуненню кандидатів на всі парламентські пости. Важливо відзначити, що, за усталеною парламентською практикою, посади голів палат повинні займати представники різних партій. Згідно зі ст. 63

Конституції, на спільних засіданнях палат парламенту функції головуючого 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, забезпеченню 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. Важлива роль голови і в реалізації порядку денного безпосередньо палати: він самостійно визначає графік його 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 його 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. Ця категорична вимога «повинні бути» – юридично суперечить встановленій у Регламенті процедурі 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 вказаної вище вимоги про представництво у бюро всіх груп? Очевидно, що Регламент сподівається на дотримання депутатами партійної дисципліни. Фактично положення про представництво дотримуються не тільки в Палаті депутатів, а й в Сенаті, в Регламенті якого, встановлено аналогічну процедуру обрання бюро, а про представництво у ньому парламентських груп взагалі не йдеться.

Заступники голів палат не володіють самостійними функціями. Однак, у 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 у 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, у порядку надходження заявок список виступаючих, зачитують на прохання голови документи, що надійшли, проводять поіменні опитування, фіксують окремі думки, забезпечують точність викладу документів палати і стенографічних звітів та їх опублікування в належні терміни.

Як колегіальний орган, бюро затверджує проект бюджету і звіт про його виконання, вирішує питання, пов'язані з формуванням груп і комісій, застосовує дисциплінарні санкції щодо депутатів (сенаторів), які 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 органів 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. У той же час 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 з метою найбільш адекватного представництва груп її склад 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 джунтою (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 джунтою з питань регламенту безпосередньо палатою. Не пізніше, ніж через 18 місяців із дня виборів, джунта доповідає палаті про відповідність виборчих процедур закону, про правильність обрання депутатів і про випадки необраності і несумісності. Згодом, джунта скликається у разі потреби для внесення в палату пропозицій про підтвердження, анулювання та втрату депутатських мандатів.

Компетенція сенатської джунти з питань виборів і парламентських імунітетів, що складається з 21 особи, аналогічна компетенції двох названих вище джунт у Палаті депутатів. Бібліотечна комісія Сенату призначається у складі трьох senatorів. Комісія займається роботою бібліотеки, готує її внутрішній регламент і контролює його дотримання.

У Сенаті є також джунта з питань європейських співтовариств, що призначається у складі 22 senatorів. Однак статус цієї джунти, ближче до статусу парламентської комісії. Джунта консультує Сенат і комісії при прийнятті ними рішень, так чи інакше зачіпає 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 поділяються на відділи) та налічують понад 600 осіб. Таким чином, на кожного представника парламентської «демократії» доводиться два представника парламентської бюрократії.

Згідно зі 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.

Право законодавчої ініціативи мають і члени обох палат, виступаючи як особисто, так і спільно з іншими парламентарями. Законопроект може бути внесений парламентською групою і комісією. Законопроект, що виходить від парламентаріїв, повинен супроводжуватися відповідними документами (довіддю), які б пояснювали його головні завдання та характерні риси. 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 із палат. Разом з тим, будь-який із парламентаріїв може здійснити відкликання законопроекту 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 Італії).

Якщо в другій палаті законопроект буде відхилений у повному обсязі, або частково і в нього будуть внесені зміни, то він знову надійде в палату, де отримав часткове схвалення спочатку, але в цьому випадку палата обмежується вивченням і прийняттям рішення лише щодо тих положень, які викликали незгоду або були нею внесені (змінені).

Законопроекти представляються суб'єктами законодавчої ініціативи шляхом депонування їх в бюро однієї з палат. Бюро повідомляє палаті про законопроекти, що надійшли, а потім поширює їх. Уряд, голова групи або 10

депутатів (в сенаті – автор законопроекту, голова компетентної комісії або вісім senatorів) можуть просити палату визнати законопроект 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 відповідними комісіями 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 спільний розгляд 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, надається протягом восьми днів (у 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. Слід наголосити, що при цьому регламенти Палати депутатів і Сенату (відповідно до ст. 92 і ст. 35 Конституції) 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 затверджують 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 наділитися законодавчими повноваженнями з видання так званих актів, що мають силу закону, – декретів-законів і законодавчих декретів. Парламент здійснює контроль за такого роду діяльністю уряду також у законодавчій формі. Однак тут, на відміну від описаних вище ситуацій, палати і самі беруть участь у нормотворчості, або шляхом внесення законодавчих змін до відповідних урядових актів, або позначаючи їх підстави і межі.

Згідно зі ст. 77 Конституції Італії, декрети-закони мають силу закону, є 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 повинен бути затверджений палатами шляхом його перетворення в закон не пізніше, ніж на 60-й день після опублікування. У разі незатвердження такого декрету-закону, він 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 кожен 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.

Отже, можемо зробити висновок про те, що італійський бікамералізм хоча і вважається «традиційним», втім, така структура парламенту в цій країні зумовлена властивими для неї територіальною децентралізованістю та регіоналістськими тенденціями. У цій країні бікамералізм має на меті, перш за все, збалансувати взаємовідносини центральної влади Республіки із владою регіонів.

## 2.2 Порядок формування і повноваження парламенту Федеративної Республіки Німеччина

За змістом Основного Закону ФРН і відповідно до теоретичних концепцій парламент в цій країні є однопалатним. Його ключовою палатою вважають Бундестаг, який здійснює законодавчу та іншу діяльність. «Бундестаг, – пишуть німецькі вчені Г. Клайн і В. Цеє, – є парламентом Федеративної Республіки Німеччини. Рішення, які він ухвалює, є народними рішеннями» [61, с. 78]. Бундесрат, за посередництвом якого суб'єкти федерації беруть участь в законотворчості і управлінні країною, є, на думку ряду німецьких вчених теоретиків, органом «верховної бюрократії земель», що не визначається ні в Основному Законі, ні в наукових роботах в якості другої палати парламенту. Однак інша група науковців, причому не без вагомих підстав, вважають, що парламент у ФРН складається з двох палат – Бундестагу (верхня) і Бундесрату (нижня), які не мають однакового статусу. Остання обставина знаходить своє вираження у порядку формування палат, термінах повноважень, обов'язках повноважень. Ми підтримуємо позицію останніх. Парламент Федеративної Республіки Німеччини 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 [23, с. 52]. 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 сфері 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 законодавчої ініціативи має Бундесрат і Федеральний уряд [161]. Члени Бундестагу також мають право внесення законопроекту на обговорення. Кожен закон підлягає розгляду за процедурою 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.

Бундестаг збирається на пленарні засідання, які, як правило, проводяться відкрито і гласно. У ньому створюються численні комісії, формування трьох із 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 [106, с. 28-29]. Це виражається в тому, що стосовно 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 [69, с. 78]. Бундестаг також може бути розпущений, якщо на заключному турі виборів Федерального канцлера він не обирає кандидата хоча б абсолютною більшістю [164, с. 125].

Важливим завданням парламенту, як розуміють самі німці, поряд із законодавчою функцією, є здійснення парламентського контролю. Однак, чіткого розуміння самої суті цього контролю і того, що може означати цей контроль, у політичній практиці немає. І фактично, справа йде так, що справжній контроль над урядом можливий лише в дуже вузьких межах. У опозиції, наприклад, немає тієї більшості, яка може нанести уряду поразку [163, с. 186]. А парламентська більшість, навпаки, хоча і могла б нав'язати уряду свою волю, не зацікавлена в цьому, тому що його цілі в більшості ідентичні цілям уряду, і прямий вплив, і участь у владі набагато важливіші, ніж віддалення від уряду і контролювання його діяльності. Тому зацікавлена в здійсненні контролю уряду лише опозиція, яка не має змоги піддати уряд дієвому 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 й урядові партії у 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 співучастю в законодавстві.

Незначну контрольну діяльність парламенту видно і з того, яким чином і якими методами він інформується про політичні рішення уряду. У Німеччині вже стало звичним, що представники уряду (особливо його глава)

не повідомляють важливі політичні рішення парламенту, а безпосередньо доводять їх до відома громадськості іншими каналами – перш за все по телебаченню. І парламент є аж ніяк не першим адресатом для політично значимої інформації уряду.

Таким чином, з викладеного вище слідує, 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 противагою влади Президента і безпосередньо бере участь у формуванні політики і законодавства країни. У той час, як англійська палата громад навпаки дуже 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) слугує 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» [106, с. 78]. 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 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 всі 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 законотворчий процес проходить через Федеральний уряд, Бундестаг і Бундесрат.

Бундесрат обирається безстроково, 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 окремі федеральні закони, визначати регламент своєї роботи, формувати власні комісії. Крім того, оголошення стану оборонної війни вимагає обов'язкового схвалення Бундесрату.

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

Бундесрат також не може бути розпущений. Його склад змінюється залежно від виборів в ландтаги земель. Партійний склад не має значення, фракції не утворюються, проте групи членів Бундесрату від земель із однієї і тієї ж партії блокуються між собою. Голоси землі можуть подаватися тільки узгоджено, єдиним списком [164, с. 186].

Бундесрат приймає свій регламент. У даний час діє регламент 1966 року в редакції 1988 року, в якому регламентовані загальні положення (про

членів Бундесрату, легіслатуру і т.д.), про утворення і правове становище органів Бундесрату (президія, комітети, секретаріат і т.д.), про засідання Бундесрату (підготовка, скликання, керівництво, кворум і т.д.), про роботу в комітетах, про провадження у справах Європейського Союзу і т.д.

Бундесрат обирає голову терміном на 1 рік, який скликає засідання, визначає порядок денний, керує дебатами, вирішує питання про проведення голосування. Голова має адміністративну владу 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 рішення щонайменше більшістю голосів. Засідання Бундесрату є публічними, що не виключає, проте і проведення закритих засідань.

Для розгляду справ Європейського Союзу Бундесрат може утворити палату з європейських справ, рішення якої будуть мати силу рішень Бундесрату (ст. 52 Основного закону) [34, с. 27].

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 із думкою Бундесрату протягом встановленого терміну (шість тижнів) мають бути передані в Бундестаг. Якщо уряд вважає проект терміновим, він може передати його в Бундестаг, не чекаючи рішення Бундесрату.

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, який додає 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 із комітетів Бундестагу; 2-ге читання включає в себе обговорення кожної статті проекту, внесення в нього змін; після закінчення 3-го читання проводиться голосування по законопроекту. Прийнятий Бундестагом законопроект передається в Бундесрат. Є дві процедури прийняття тексту останнім. З деяких питань згода Бундесрату обов'язкова: 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) із представників Бундестагу і Бундесрату [46, с. 274]. Якщо погоджувальний 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 відхилений законопроект, після чого може бути проведено нову погоджувальну комісію (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 вступає в силу. Якщо ж він пропонує зміни і доповнення, то також створюється узгоджувальний комітет, але в цьому випадку незалежно від рішення комітету Бундестаг 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 із 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, у певних умовах Бундесрат, навпаки, може приймати закони самостійно, без участі Бундестагу. Це можливо 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 [68, с. 78].

З питань, які відносяться до ведення Європейського Союзу Бундесрат може створити Європейську палату, рішення якої будуть прирівнюватися до рішень Бундесрату.

Передбачено також існування за певних обставин спеціального парламентського органу. Так, 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 належать до сфери законодавчої компетенції федерації. Такі повноваження можуть бути делеговані окремому міністру і навіть уряду землі. Якщо повноваження, що делегуються стосуються загальнодержавних засобів транспорту, зв'язку та деяких інших питань, то це вимагає згоду Бундесрату [163, с. 125]. Його

згода потрібна також, якщо уряд видає на основі закону постанови, які повинні виконуватися землями.

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

Члени Федерального уряду несуть колективну й індивідуальну політичну відповідальність перед Бундестагом. У ФРН Бундестаг може змістити канцлера шляхом висловлення йому так званого конструктивного вотуму недовіри, тобто шляхом обрання наступника глави уряду [143, с. 141-142]. Відома і форма контролю у вигляді вотуму недовіри. Питання про вотум довіри ставиться канцлером. Якщо пропозиція Федерального канцлера про висловлення йому недовіри не зустрічає 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 [150, с. 48-49].

Парламент має й інші повноваження, що притаманні законодавчому 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 Федерального президента республіки, Бундестаг і Бундесрат формують Федеральний Конституційний Суд, обирають голову і віце - голову Рахункової палати – органу фінансового контролю).

Отже, можемо зробити висновок, що бікамералізм у ФРН є абсолютно обумовлений формою територіального устрою Німеччини та традиціями політичної організації земель.

### 2.3. Політико-правові питання бікамералізму у Швейцарії

Шлях створення сучасного двопалатного парламенту Швейцарії був тривалий у часі і складний. А вже до кінця XX ст. Конституція Швейцарії нагадувала «клаптеву ковдру»: велика кількість поправок при архаїчній структурі багато в чому ускладнювали її використання. З розвитком суспільства і держави в епоху глобалізації та інформатизації багато її положень перестали відповідати політичній реальності нового століття. До кінця XX століття до тексту Конституції внесено близько 140 змін, що породжувало неузгодженість норм і суперечливість підходів. Тому виникла необхідність розробки проекту нової Конституції, яка «повинна врахувати вимоги та виклики нового століття, забезпечити соціальний мир і належне місце країни в Європі» [167, с. 45].

Інша причина полягала в тому, що Союзна Рада, яка протягом десятиліть виступала проти повного перегляду Конституції, стала активним прихильником його проведення, усвідомлюючи необхідність участі країни в процесі європейської інтеграції. В середині XX 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 у 1978 р., після чого протягом наступних двох десятиліть він був підданий різним процедурам узгодження, обговорення і доопрацювання. Весь цей час у 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 і християнські демократи 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 вимагали більш істотних нововведень, у 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 Швейцарії 1999 р. є однією з найбільш соціально орієнтованих конституцій світу. У ній детально врегульовано економічні і соціальні питання: в різних розділах встановлюється 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 й об'єднують 96 статей. Остання частина охоплює 16 перехідних положень. Примітно, що чинна Конституція, як і попередня, в перехідних положеннях детально регулює, у 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 ці 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) [78, с. 78-79].

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

Так, М. Мілова резюмує, що як зазначав Г. Шмід, вищеназвані 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 [94, с. 67-68].

І дійсно, Союзна Рада була підпорядкована парламенту і практично не здійснювала підзаконну 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 намічалися. 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 Союзних Зборів. Вже з кінця XIX століття приходить кінець політичному домінуванню Союзних Зборів.

У науковій літературі наводяться міркування щодо причин «втрати» швейцарським парламентом верховенства влади. Розглянемо деякі з них.

1. Застосування факультативного референдуму в 1874 році, який використовувався консервативною опозицією для блокування рішень політичної більшості, призвело до інтеграції меншин в процес прийняття

рішень і до 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 передпарламентської процедури.

3. Посилення ролі виконавчої влади. В результаті зростання концентрації державної влади в руках уряду в ХХ 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 до виконавчої. У Швейцарії цей процес почався після так званого «Vollmachtenregimes» в 30-х рр. минулого століття й 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. Таке сплетіння 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 внутрішньополітичні 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 у короткі терміни, що ставило Союзні збори вже перед доконаними фактами: наприклад, банкрутство авіакомпанії «Swissair» і виникнення замість неї авіакомпанії «Swiss Airlines». В силу вищевикладеного, конституційно-правове визначення Союзних зборів як «верховної влади» на сьогодні, 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 широкими 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 у 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 [78, с. 91-95].

Як згадувалося вище, швейцарський парламент є двопалатним, причому обидві палати наділені рівною компетенцією без будь-яких переваг, як, наприклад, Сенаті США при вирішенні зовнішньополітичних

питань. Кожне рішення парламенту має бути прийняте палатами в ідентичній редакції, в іншому випадку законопроект вважається знехтуваним. При досягненні різних результатів у 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 – тільки 15 членів, то останній призначає ще 14 членів, і в кінцевому рахунку конференція складається з 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 [78, с. 105-107].

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.

За офіційними даними до Національної Ради надходить така ж кількість ініціатив по кантональних питаннях, 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 вказати на 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. У Раді кантонів раніше дефіцит мість відчувала Соціал-демократична партія, сьогодні це в основному стосується Швейцарської народної партії. Причини цьому фахівці вбачають у коаліційній поведінці політичних партій.

У своєму дослідженні А. Йегер проаналізував рішення обох палат щодо законопроектів 1995-1997 рр. [110]. В цілому реакції Національної ради і Ради кантонів були схожі: обидві палати вносили зміни до законопроектів у дусі лібералізму і федералізму. Розбіжності проявилися лише в питаннях майнових відносин.

У своєму дослідженні Д. Шварц і В. Ліндер проаналізували всі питання, врегульовані Союзними зборами з 1996 по 2005 рр. [110]. 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 Рада кантонів сьогодні розглядається як «консервативний» антипод «прогресивної» великої палати [110].

Таким чином, двопалатна структура парламенту Швейцарії впливає з необхідності балансу влади центральної та регіональних влади, забезпечення суспільно-політичної рівноваги в країні.

## **2.4 Порядок формування парламенту Франції та основні його повноваження**

У політичному житті всіх демократичних держав особливо важливе значення має парламент. Саме слово «парламент», як відомо, 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 зміст і архітектуру 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 характеру 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 співвідносяться 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 [52, с. 602-603] тощо.

В цілому, історичний розвиток Франції (яка пройшла революційні й еволюційні етапи, періоди реставрації і стагнації) був продуктивним у сенсі політичної творчості, визначення пріоритетів у сфері організаційних форм державного життя, раціоналізації взаємовідносин між державою і громадянським суспільством.

Французький парламентаризм – явище фундаментальне, що представляє інтерес у багатьох відношеннях. Думається, що його науковий аналіз допоможе знайти відповіді і на важливі «українські» питання та сприятиме визначенню адекватних шляхів виходу з кризи, що охопила не тільки фінансово-економічну, соціально-культурну та духовно-моральну сфери життя українського суспільства, а й сферу державно-політичних відносин.

Конституція Французької 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 непрямим, відповідно до умов, що передбачені Конституцією. Воно завжди є загальним, рівним і таємним (ст. 3) [72].

Носієм законодавчої влади у Французькій 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 Шарлем де Голлем з метою покінчити з крайньою нестійкістю урядів у період Четвертої республіки, однією з причин якої була, зокрема, пропорційна система виборів [72, с. 665-666].

У Сенат обираються 343 сенатора (з 2011 р. – 348) терміном на 9 років за допомогою непрямих трьохступневих виборів. Склад Сенату оновлюється на третину кожні три роки (з 2011 р. – на половину кожні три роки, тобто термін повноважень сенаторів складає 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 відхиленням [7, с. 344].

Разом з тим, нижня палата відіграє переважаючу роль у 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 депутатський 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 у різних будівлях. Так, Національні збори збираються в Бурбонському палаці. У свою чергу Сенат проводить свої засідання в Люксембурзькому палаці.

Ст. 28 Конституції 1958 р. 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 непрямим голосуванням на дев'ять років, а Національні збори – загальними виборами на п'ять років [72, с. 678].

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

Глава V Конституції 1958 р. містить ст.ст. з 34 по 51, які закріплюють основи взаємодії парламенту і уряду. Основне завдання і функція парламенту – участь у законотворчому процесі. Ст. 34 Конституції 1958 р. констатує, що закони приймаються парламентом. Закон може встановлювати норми в найрізноманітніших правовідносинах. Однак, вищий представницький орган державної влади Французької Республіки дещо втратив цю роль у порівнянні з законодавчими органами, які передують йому.

Ще Конституція 1946 р. обмежила законодавчі повноваження Ради Республіки Франції, але зберегла повноту законодавчої влади за Національними зборами. Згідно зі ст. 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 сферу 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 (ст. 39). Однак, для ініціативи парламентаріїв створені численні перешкоди юридичного і політичного характеру: їх законопроекти не можуть вести до збільшення витрат (ст. 40), вони повинні обов'язково входити в законодавчу сферу і не суперечити делегованим уряду повноваженням [72, с. 682].

Фінансова неприйнятність уможлиблює відхилення будь-якого законопроекту парламентаря. На другому етапі відбувається обговорення законодавчих текстів. Обговорення йде в кілька стадій. Перша стадія починається в комісії палати, куди був внесений законопроект. Однак, ця комісія не може замінити урядові законопроекти своїм текстом, але може тільки прийняти або відхилити його. Якщо законопроект написаний парламентарями, то комісія має право замінити його власним законопроектом, 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. Противники ухвалення законопроекту можуть використовувати різні способи і методи, щоб зняти текст із 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 поправками. 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 Французької Республіки.

На третьому етапі відбувається промульгування закону. Він передається уряду, який спрямовує його на підпис главі держави. Згідно зі ст. 10 Конституції 1958 р. Президент промульгує закон протягом 15 днів, які слідують 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 промульгацію [72, с. 683].

Теоретично, згідно принципу поділу влади парламентські палати 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: законотворчість, контрольна функція, здійснення зовнішньої політики тощо. У Регламенті парламенту містяться статті, що визначають внутрішню структуру палат, порядок утворення і роботи парламентських фракцій і комісій, детально визначена процедура проведення засідань, дебатів, голосувань. Регламент має не тільки юридичне, а й політичне значення. Але деякі парламентські положення створюють урізання 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 й органічних законів, присвячені організації та функціонуванню Національних зборів і Сенату. Новообрані і сформовані палати починають діяльність зі створення своїх внутрішніх органів. Одним із ключових і першорядних органів є бюро палати. Воно являє собою колегіальний керівний орган. У ст. 8 глави III Регламенту



Національних зборів визначається склад бюро: це голова, шість віце-голів, три квестора і дванадцять секретарів. Ч. 2 ст. 9.1 глави III Регламенту проголошує, що голова Національних зборів обирається на першому засіданні палати таємним голосуванням. У ст. 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 повноваження, які необхідні для керівництва дебатами на 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 діяльністю палати. Однак деякі особливості має посада голови Сенату. Так, відповідно до законодавства Франції він підлягає частковому оновленню раз на три роки. У ст. 32 Конституції 1958 р. сказано, що голова Сенату обирається після кожного часткового оновлення цієї палати. Крім цього, на голову Сенату покладено обов'язки з тимчасового заміщення посади Президента.

У свою чергу, згідно зі ст. 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 в організації роботи палат, так і в законотворчому процесі відіграють політичні групи (фракції). Депутати можуть утворювати фракції за своїми політичними прихильностями; фракція не може складатися менше ніж із 30 депутатів (ст. 19.1 Регламенту Національних зборів), а Сенаті – 15, беручи до уваги, депутатів, що приєдналися. Вони проводять свою внутрішню роботу за допомогою адміністративного секретаріату, порядок комплектування та оплати якого встановлюють фракції.

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. Ст. 43 Конституції 1958 р. 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. Ст. 43 Конституції 1958 р. вказує, що законопроекти і законодавчі пропозиції на вимогу уряду або палати, в яку вони внесені, можуть передаватися на

розгляд спеціально створюваних для цього приводу комісій. У частині 2 ст. 30.1 глави VIII Регламенту Національних зборів зазначається, 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 [72, с. 678]. 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.

Таким чином, парламент Французької Республіки і вся її система пройшли величезний еволюційний шлях. Питання про взаємини Президента, уряду та парламенту – одне з найгостріших у сучасній політичній системі цієї європейської держави. У цьому плані, двопалатність слугує ефективним інструментом системи стримувань і противаг і забезпечує врівноваженість відносин між президентом і парламентом.

## 2.5 Формування, структура та повноваження парламенту Республіки Польща

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 у рамках неоінституціоналізму.

Нині парламентаризм розглядається як один із 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 «зворотнього 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 у регіоні некомуністичний уряд,

сформований трохи пізніше, у вересні 1989 р., продовжив цей шлях [166, с. 67-69].

В процесі переговорів між опозицією і комуністичною владою на круглому столі з 6 лютого по 5 квітня 1989 р. 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 – «Солідарність» 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» [158, с. 59-60].

Згідно компромісу, досягнутого за круглим столом, нова політична система повинна була проіснувати до 1993 р., тобто до того моменту, коли мали бути 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 р. він став заявляти про готовність подати у відставку і погодився на зміцнення інституту президентства шляхом прямих виборів [157, с. 61-62].

У вересні 1990 р. Парламент змінив Конституцію, скоротивши термін повноважень Президента В. 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 [159, с. 37-38]. 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-перше, 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» [155, с. 18-19]. У 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 проводилися 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 р. – лідер лівих демократів Олександр Кваснєвський. 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 мав великі політичні амбіції, з парламентом, у тому числі з колишніми соратниками. Головною метою Л. Валенси було розширення компетенцій Президента за рахунок парламенту.

Паралельно виборчим циклам відбувався процес формування партійної системи – з розрізнених груп інтересів оформлялися різні

політичні союзи, склалися 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 той факт, що основним фактором партійного будівництва кінця 1980-х рр. був антагонізм комуністичної влади, а з іншого – виявив слабкість і неоформленість партійної системи в Польщі.

Крім того, одним із найбільш важливих питань щодо інституціонного 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.) [157, с. 68].

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 [160, с. 71-72]. 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 р. у Варшаві почалися історичні переговори «Круглого столу», в яких взяли участь представники чинної влади, опозиції, а також представники духовенства [168, с. 28-29]. 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 із 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, у 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 створеним мінімум із 15 депутатів, у свою чергу, група – мінімум із 3 депутатів. У разі голосування за якісь важливі проекти, керівник парламентарного клубу може призначити партійну дисципліну. Це означає, що всі члени клубу повинні голосувати відповідно до прийнятих рішень на клубних зборах.



На перших зборах Сейму із загального числа депутатів обирається голова, який надалі веде пленарні засідання Сейму, керує його роботою, 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 у комісіях Сейму, які займаються розглядом і оцінкою довірених їм справ, наприклад розглядають законопроекти. У Сеймі працює 20 постійних комісій.

У Сенаті розглядаються поправки до законів, які готуються в нижній палаті. Цей додатковий контроль слугує поліпшенню якості прийнятих законів. Сенат складається з 100 сенаторів. Його внутрішній порядок схожий на порядок у Сеймі. У Сенаті головує його голова, який веде засідання Сенату і президію Сенату, скликає конвент сеньйорів і наглядає за роботою комісій Сенату. Сенатори можуть об'єднуватися в сенаторські клуби з тією різницею від депутатських клубів, що сенаторські клуби можуть складатися мінімум із 7 сенаторів. Сенатори працюють у сенаторських постійних і надзвичайних комісіях. Їх завдання розглянути прийняті закони. Сенат також може розробляти 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 р. Конституція також закріплює основні положення системи виборів до парламенту [71].

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.

Варто приділити увагу еволюції процедури обрання senatorів в польський парламент. Система обрання senatorів є 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 сьогодні останньою, значною зміною стало введення одномандатних округів. Парламентські вибори 2011 року пройшли саме за цією формулою. Аналіз минулих виборів показав, що обрані senatorи партії, які отримали більшість мандатів до Сейму, мають великі шанси на отримання більшості senatorських крісел.

У загальних рисах, якщо не вдаватися в подробиці, перш за все, процесуальних вимог, що висувуються 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 р., виглядають наступним чином.

Вибори в Сейм:

- 1) вибори проходять у 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'Онדה.

#### 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.

Хотілося б також коротко охарактеризувати динаміку формування політичної сцени Республіки Польща. На сьогодні більшість у польському парламенті представлено членами партії «Громадянська платформа». Це центристська політична організація, представники якої другий раз поспіль (раніше подібні ситуації не траплялися) здобувають перемогу на парламентських, а в 2010 р. – і на президентських виборах. Крім того, представник «Платформи» Єжи Бузек протягом майже 3 років виконував функції глави Європейського парламенту. Головою й одним із засновників партії до 8 листопада 2014 р. був Дональд Туск, який вступив з 1 грудня 2014 р. на посаду глави Ради Європи. У зв'язку з цим фактом тимчасово виконуючим обов'язки глави партії і прем'єр-міністром Польщі на той час була Єва Копач. У 2013 р., 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 р. (на момент проведення

опитування), більшість мандатів отримала б опозиційна партія. Крім того, останнім часом всередині партії спостерігаються тенденції нестабільності. Зокрема, у 2013 р. після відставки міністра юстиції Ярослава Говіно останній оголосив про вихід із 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 р. 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, у 2011 р. 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». 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 р. у зв'язку зі значним зниженням підтримки партії, а також із наближенням у травні 2014 р. 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 травня 2014 р.) коаліційним виборчим комітетом «Європа Плюс-Твій Рух». Отримавши підтримку всього 3,58% виборців, коаліція перестала існувати [191, с. 56].

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 р. Незважаючи на невелику чисельність депутатів від цієї партії в Сеймі останніх двох скликань, вона є учасником правлячої коаліції спільно з «Громадянською платформою» [191, с. 64].

Союз лівих демократичних сил – об'єднання, ідеологічно близьке соціал-демократам. До 2005 р. 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 Кваснєвський. Слід також зазначити, що перед вступом Польщі до Європейського союзу політичні сили лівого спрямування мали велику підтримку населення. На сьогодні підтримка лівих сил утримується на рівні 10-12%. 25 травня 2014 р. 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 р., 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 р. 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 р. 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 у 2014 р. 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 у Республіці Польща, можна зробити висновок, що закладені Конституцією ризики конфлікту між гілками влади можуть реалізуватися у зупиненні політичного процесу і його підміні на боротьбу за утримання status-quo. За час існування демократичної Польщі «політичний маятник» гойдався кілька разів, приводячи до складних політичних конфліктів і змін урядів, дострокових виборів парламенту тощо. Але період політичних «протистоянь» у 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 зрілість польської держави, що завершила перехід від авторитаризму до демократичного суспільства. 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.

Попри всі складнощі процесу демократичного транзиту, польський політичний досвід можна вважати одним із 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 законодавчої, виконавчої та судової влади. І хоча процеси зміни політичної системи Республіки Польща ще продовжуються, але є підстави вважати це не вплине на визнання успішного досвіду в розбудові конституційної демократії в цій країні.

## Висновки до розділу 2

У розділі проаналізовано конституційно-правові основи становлення бікамералізму Італійської Республіки, Федеративної Республіки Німеччина, Франції, Швейцарії, Польщі та зроблено наступні висновки:

1. Конституція Італійської Республіки 1947 р. є найважливішим джерелом італійського парламентського права. Безпосередньо парламенту присвячена глава 1 частини 2 («Організація республіки») Конституції. Тим самим, у системі поділу влади законодавчий орган формально поставлений на перше місце. Разом із тим, положення, так чи інакше зачіпають парламентську діяльність, містяться і в інших частинах Конституції. Глава Конституції «Парламент» складається з двох розділів: «Палати» (ст.ст. 55-69) і «Складання законів» (ст.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.

Італійський бікамералізм хоч відповідно і вважається «традиційним», втім, така структура парламенту в цій країні зумовлена властивими для неї територіальною децентралізованістю та регіоналістськими тенденціями. У цій країні бікамералізм має на меті, перш за все, збалансувати взаємовідносини центральної влади Республіки із владою регіонів.

2. За змістом Основного Закону і відповідно до теоретичних концепцій вчених Федеративної Республіки Німеччина, парламент в країні є однопалатним. Цією палатою вважають Бундестаг, який здійснює законодавчу та іншу діяльність. Бундестаг є парламентом Федеративної Республіки Німеччини. Рішення, які він ухвалює є народними рішеннями. Бундесрат, за посередництвом якого суб'єкти федерації беруть участь у законодавчому процесі й 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 однакового статусу. Остання обставина знаходить своє вираження в порядку формування палат, термінах повноважень, обов'язі повноважень. Ми підтримуємо позицію останніх. Парламент Федеративної Республіки Німеччини фактично складається з двох палат: нижньої – Бундестаг і верхньої – Бундесрат (формально в Німеччині деякими юристами Бундесрат не розглядається як палата Парламенту).

Отже, бікамералізм у ФРН є абсолютно обумовлений формою територіального устрою Німеччини та традиціями політичної організації земель.

3. Згідно з Конституцією Швейцарської Конфедерації вищим представницьким органом є Союзні збори, які складаються з двох палат: Національної ради і Ради кантонів. Нерідко обидва ці 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). Згідно зі ст.ст. 163-173 Конституції компетенція Союзних зборів поширюється на наступні сфери: законодавство; зовнішня політика; фінансові питання; формування Союзної ради, обрання Канцлера, союзних суддів, а також призначення вищого командного складу збройних сил; вищий нагляд за всіма державними органами.

Таким чином, двопалатна структура парламенту Швейцарії впливає з необхідності балансу влади центральної та регіональних, забезпечення суспільно-політичної рівноваги в країні.

4. Французький парламентаризм – явище фундаментальне, що представляє інтерес у багатьох відношеннях. Конституція Французької 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 непрямим, відповідно до умов, що передбачені Конституцією. Воно завжди є загальним, рівним і таємним (ст. 3). Носієм законодавчої влади в Французькій Республіці є парламент, що складається з двох палат – Національних зборів (нижня палата) і Сенату (верхня палата).

У цьому плані, двопалатність у Франції слугує ефективним інструментом системи стримувань і противаг і забезпечує врівноваженість відносин між Главою держави та парламентом.

5. 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, членство в яких тягне за собою певні зобов'язання щодо реалізації професійних обов'язків. Це означає, зокрема, й обов'язок голосувати відповідно до прийнятих рішень на клубних зборах. На перших зборах Сейму із загального числа депутатів обирається голова, який надалі веде пленарні засідання Сейму, організовує його роботу, а також представляє Сейм. Маршал Сейму і його заступник входять до президії Сейму, яка визначає план роботи Сейму.

Польській державі за трохи більш ніж двадцятирічний період вдалося вибудувати гнучку і врівноважену систему державного управління й інституціоналізувати нові органи законодавчої, виконавчої 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 розбудови конституційної демократії.

Розвиток конституційної демократії у європейських країнах засвідчує наявність бікамеральних систем парламенту, як у федеративних, так і в унітарних країнах. Їх затребуваність обумовлена потребами забезпечення балансу інтересів громадянського суспільства і держави та повноважень органів державної влади, взаємовідносин центральної та регіональної влад (дієвості системи стримувань і противаг).

## РОЗДІЛ 3.

### ОРГАНІЗАЦІЯ ДВОПАЛАТНОГО ПАРЛАМЕНТУ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

#### 3.1 Формування двопалатного парламенту в умовах децентралізації влади

З метою з'ясування специфіки формування двопалатного парламенту в умовах децентралізації влади вважаємо за доцільне конкретизувати зміст поняття «децентралізація». Нині в юридичній науці досить актуальною є проблема ефективного перерозподілу ресурсів для підвищення якості державного управління, що передбачає удосконалення правового забезпечення перерозподілу владних повноважень між центром і підзвітними центру адміністративно-територіальними одиницями (регіонами або локальними територіальними утвореннями) в межах однієї держави, а також балансу 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 уніфікованого розуміння децентралізації ускладнює використання цього концепту в межах 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 р. для позначення нової форми організації державної влади. В англійську мову поняття централізації прийшло в першій третині XIX 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 [169, с. 10]. Спочатку децентралізація могла викликати у 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 [18].

Згідно з ідеєю деконцентрації влади, сутність влади зводиться до того, щоб підкреслити, що владні повноваження не делегуються суспільству, а відбувається певний 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» [86, с. 304-305].

У більшості демократичних держав місцеві органи управління вирішують повсякденні, важливі суспільні питання. Це спонукає громадян до активної участі в діяльності місцевих органів влади. До того ж безпосередня участь людей в керуванні своєю громадою, селом, районом, містом, підприємством не потребує високого професіоналізму та політичної відповідальності, необхідних при централізованому управлінні 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» [133, с. 378-379]. Деконцентрацією називають і «ослаблену форму централізації, що має на увазі наявність місцевих органів, що залежать від уряду функціонально і в порядку підлеглих їм посадових осіб» [134, с. 19-20].

Спорідненою, але не тотожною, в даному сенсі, виступає категорія «деволюція», оскільки їй властивий регіональний характер, водночас цей термін асоціюється з делегуванням центральним урядом повноважень окремим частинам держави при повному збереженні суверенітету центру. При цьому розрізняють законодавчу (надання органам регіону права видавати закони) і адміністративну деволюції (передачу органам відповідної субнаціональної одиниці права застосовувати закони і політику, що встановлюється центром, конкретизуючи її стосовно специфіки даного режиму) [133, с. 203-204].

Відтак, видається правомірним резюмувати, що значення місцевого управління та самоуправління 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»

[66, с. 46]. 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 завжди займала важливе місце, починаючи з моменту проголошення незалежності України. Особливо ця проблема актуалізувалася в 2014 р. 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 даному терміну передував термін регіональна політика. Необхідність децентралізації влади випливає з регіональної дискретності простору, нерівності регіонів за такими чинниками і завданнями їх розвитку, внаслідок чого будь-яка державна політика будується диференційовано в регіональному аспекті.

Процес здійснення регіональної політики, а саме децентралізації, досить складне явище, 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 ст. 132 Конституції України як одна з основ, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Однак, на відміну від конституцій 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 конституційної норми, 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 на практиці в 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, у кожній демократичній державі має бути розмежування компетенції органів публічної адміністрації. У свою чергу, надзвичайно важливим є визначення оптимального рівня концентрації владних повноважень для кожної інституційної 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 із них передається з рівня центральних органів на рівень нижче і, які 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



йдеться як про вищий (загальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіональні і, безумовно, місцевий рівень. 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 межах 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 них представляє інтереси окремих територій чи територіальних громад. Однак, не зважаючи на той факт, що з набуттям 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 у 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 урядування, а отже і управління, повинно 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 більшою чи меншою мірою 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 [77]. 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. Сутність цієї реформи полягає в розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, вдосконаленні взаємодії між ними, подоланні проблеми, коли повноваження органів місцевого самоврядування не відповідають їх зобов'язанням і завданням. Також у цьому документі йдеться про передачу повноважень на місця, посилення організаційної та фінансової самостійності територіальних громад – сільських, селищних, міських.

Для повноцінної реалізації даної Концепції, на нашу думку, необхідно упроваджувати двопалатність українського парламенту.

Проблему двопалатного парламенту в Україні вивчали М. Воронов [21], М. Оніщук [104], О. Скрипнюк [134], В. Борденюк [14], О. Святоцький [131] та інші науковці. Європогенна за своєю сутністю ідеологія парламентаризму, що вперше відображена 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 із 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 руйнування радянської державно-правової доктрини, в основі якої лежала ідея домінування в державі «системи рад усіх рівнів» [124, с. 7], 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 феодальні з'їзди в Київській Русі, козацькі ради і козацьку демократію загалом, 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 30 років незалежності український парламентаризм мав певні досягнення і деякі прорахунки. При цьому ХХІ ст. поставило 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 [21]. 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 й оптимізація організації та діяльності національного парламенту нині є пріоритетним напрямком конституційної реформи.

На нашу думку, одним із пріоритетних шляхів реформування українського парламентаризму сьогодні є запровадження бікамералізму як теорії і практики функціонування в державі двопалатного парламенту. Усе це відповідатиме і світовим тенденціям. Оскільки в наш час поширення теорії та практики бікамералізму у зарубіжних країнах можна вважати однією з виразних тенденцій генезису сучасного конституціоналізму.

В 2009 р. кількість двопалатних парламентів у світі зросла на 12 %. Таким чином, понад 40% парламентських демократій використовують бікамеральні легіслатури, що є показником того, що бікамералізм став однією з тенденцій розвитку парламентаризму в сучасному світі. Переважна більшість двопалатних парламентів є у федеративних країнах, оскільки вони змушені шукати механізм узгодження дуалістичного устрою держави через представництво загальнонаціональних інтересів поряд з інтересами штатів та регіонів. Лише одна з федеративних держав, парламентський досвід яких вивчався Міжпарламентським союзом, має однопалатний законодавчий орган (Коморські острови). Крім того, у федераціях двопалатність практикується в субнаціональних легіслатурах (наприклад, 49 штатів США, окрім Небраски; 5 австралійських штатів; 5 індійських штатів з 25; 9 аргентинських провінцій з 24). А такі унітарні країни, як Польща та Франція, також мають стабільно та ефективно працюючі дві палати.

Підраховано, що приблизно 75 % населення проживає в країнах з двопалатними парламентами [30, с. 4].

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 – Китайська Народна Республіка 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 у 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 однакове 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 були предметом посиленої уваги з боку політиків і державних діячів республік, після розпаду колишнього СРСР. Першою пострадянською унітарною державою, яка зробила свій вибір на користь бікамералізму, стала Республіка 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 йдеться 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 – станових, професійних, релігійних або інших асоціацій). Крім того, верхні палати, наділені значними установчими повноваженнями, забезпечують інституційну розбудову держави.

По-друге. Двопалатні парламенти стали кроком вперед у напрямку вдосконалення принципу поділу влад та механізмів стримувань і противаг (checks and balance) між її 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 держави, 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 та їх кадрового наповнення.

По-п'яте. 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 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 із двопалатними парламентами узгодження закону верхньою палатою є обов'язковою умовою набуття ним чинності (Румунія, Італія, США і так далі).

За будь-яких умов і тенденцій розвитку сучасного парламентаризму для кожної окремо взятої держави світу, вибір конкретної моделі парламентаризму, в тому числі і перехід до бікамералізму, є її національним вибором [144].

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 лише третина респондентів підтримала ідею двопалатності парламенту [140, с.200].

У 2008 р. одним із 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 [140, с. 200]. Зазначені результати



соціологічних опитувань демонструють неоднозначність сприйняття ідеї двопалатного парламенту в українському суспільстві.

У свою чергу, 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 [33]. Як відомо, у бутність президентства В. Ющенка та за його ініціативи на всенародне обговорення було винесено проєкт Конституції України, у якому передбачався двопалатний парламент та відповідна організація державної влади.

М. Мілова, підтримуючи можливу бікамеральну структуру національного парламенту, відзначала, 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 [94, с. 99-100]. 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. Святоцький та В. Чушенко які обґрунтували 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[131, с.20].

У цих тезах знаходимо доцільність упровадження двопалатності в умовах реформи децентралізації влади. Адже, державне та регіональне управління представляє інтереси місцевого самоврядування. Виділяючи три основні типи обґрунтування двопалатної моделі парламенту в умовах децентралізації влади, ми пропонуємо наступне:

- представляючи інтереси територій, двопалатний парламент дозволяє більш органічно поєднувати загальнонаціональні інтереси з територіальними інтересами окремих регіонів країни. 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 із виконавчою владою і главою держави [140, с.200-201].

У той же час ряд науковців та політиків виступають проти створення верхньої палати парламенту України. Так, О. Романюк зазначив, що в

українських умовах представництво регіонів у верхній палаті призведе до нерівності [125, с. 39-40]. Ю. Тимошенко підкреслила, що існування двопалатного парламенту виправдане і прийнятне в країнах із федеративним устроєм, однак Україна – унітарна країна. Тому, залишаючись на принципах унітарності України, не можна підтримувати ніяких «походів за федералізмом» [33].

Частково погоджуючись із думкою наведених вище 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 як констатують О.Б. Росоляк та І.М. Гонак, що двопалатний парламент в Україні може стати стабілізуючим фактором як для політичної системи суспільства та державної влади, так і для ефективності становлення справді демократичної та правової держави в майбутньому [127, с. 51]. Багато інших вчених наводять аргументи проти введення в Україні двопалатної 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 безпорадне формування». На підтвердження цієї позиції вона стверджує, що слід зосередити увагу на тому, що двопалатний законодавчий орган не є раціональним у складних умовах життєдіяльності населення, суспільства і держави. А саме ці реальності зараз присутні в Україні [59, с. 78].

Існує думка, що введення двопалатної моделі в пострадянських умовах може спричинити виникнення проблем, які є актуальними і для України, до яких, зокрема, 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 [4, с. 12-13].

О. 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 [134, с. 19].

На думку О. Скрипнюка, якщо верхня палата не матиме права вето на закони, то і сам інституціональний аргумент втрачає будь-який сенс [134, с. 23]. Крім того, з політичної точки зору «радикалізм» нижньої палати не завжди може привести до потрясінь суспільно-державного ладу, оскільки існують інші механізми або інститути, які мають достатні можливості, щоб протидіяти такому варіанту розвитку подій. Одним із таких механізмів може

виступати Інститут Президента або діяльність Конституційного Суду України [134, с. 23].

Таким чином, узагальнення наукових досліджень і дискусійних точок зору щодо майбутньої організаційної структури Верховної Ради України дає можливість стверджувати, що ключовим напрямком розвитку парламентаризму в Україні є 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.

Парламент, як найважливіший інститут представницької демократії України, повинен мати в своєму складі законотворців, моральні якості яких відповідають 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. Однак складність 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 іншими суб'єктами

суспільних відносин. Свобода в умовах демократії не означає втрату необхідності керуватися громадською моральністю і державними інтересами, 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 [18]. 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 із 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 слугують «Сім принципів публічної політики» у Великій Британії. 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 Великій Британії, такі принципи Етичного кодексу, як відкритість, принциповість, підзвітність, конкретизуючись в правилах поведінки, стають нормативами, що визначають 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;

3) парламентський комітетом (як правило, з питань регламенту і етики), 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;

б) комітет у парламенті, голова (державний контролер) в якого не має депутатських повноважень і який 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) орган в парламенті, що складається тільки з депутатів, які самостійно підтримують порядок в своєму середовищі. У той же час подібна структура піддається критиці, сутність якої в наступному: парламентарії із законодавців перетворюються в суддів, юристів і слідчих.

Аналіз положень щодо 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 [51, с. 87].

У випадку з Конституцією такий імператив пов'язаний із 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.

Сучасне розуміння верховенства і вищої юридичної сили Конституції необхідно пов'язувати з Концепцією 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 [62, с. 48-49].

Ключова ідея Концепції вірності Конституції полягає в тому, що це особливий тип конституційного праворозуміння, що відбивається у



непохитній повазі до конституції держави, відстоюванні в правотворчій і правозастосовчій практиці пріоритету конституційних положень, забезпечення їх стабільності і здійснення дбайливої інтерпретації, неприпустимість довільного та розширювального тлумачення конституційних норм із урахуванням політичної кон'юнктури, розвитку інституту конституційної відповідальності.

Етимологія слова «вірність» дозволяє виявити походження і смисли цього терміну. Слово «вірність» утворюється від прикметника «вірний» та іменника «віра». Смыслові 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» – подружня 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 із 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 такі морально-етичні і 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 у реалізації конституційних норм і цінностей;

7) вірність Конституції як ефективність конституціоналізації правового порядку (процес конституціоналізації виступає індикатором вірності конституції).

Поряд із цим, відзначимо, що принцип вірності Конституції має далекосяжні цілі, 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 [60, с. 54-55]. Резюмуючи, відзначимо, що на наш погляд, вірність Конституції повинна проявлятися у членів парламенту не тільки як дотримання закону, але й дотримання морально-етичних принципів.

### 3.2. Політико-правові засади бікамералізму

У даний час в світі налічується більше шести з половиною десятків двопалатних парламентів. Наприклад, в США легіслатури всіх штатів, за винятком одного, – двопалатні, а в Канаді, навпаки, всі провінційні законодавчі органи, крім одного, – одноплатні. У Німеччині також всі ландтаги, за винятком одного, – однопалатні, в Федеративних Штатах Мікронезії – з чотирьох штатів у трьох легіслатури однопалатні, а в одному – двопалатні, у Бразилії, насправді, асамблеї всіх штатів і Федерального округу – однопалатні.

Інтерес до питання структури парламентів, проблеми виокремлення позитивних рис і недоліків двопалатності, існував завжди [162, с. 51-52]. Сучасний інтерес проявляється не лише у працях юристів [148, с. 189-190], а й у співпраці парламентів та їхніх палат [152, с. 67-69]. 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 р., а саме, коли відбулося повернення до редакції Конституції станом на грудень 2004 р. Тоді парламентарі вважали за доцільне здійснити реформування Регламенту шляхом повернення до редакції, що існувала до внесення змін від 16 жовтня 2010 р.

Вказані зміни до Конституції були внесені 21 лютого 2014 р., 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 р.

Однак, далеко не завжди ініціювання конституційних реформ у нашій країні спрямовується на забезпеченні розвитку держави, досить часто воно 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 непереборним елементом регуляції політичних, соціальних і економічних процесів в сучасному світі. Процеси глобалізації, гостра криза політичних і правових інститутів у 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 засобу представництва інтересів полягає в тому, що він є сполучною ланкою, свого роду «посередником» між інститутами державної влади, бізнесом та інститутами громадянського суспільства. Лобізм асоціативно є артикуляцією проблем та шляхів їх розв'язання, з допомогою якого, інтересанти можуть зрозуміти один одного вищезгадані елементи. Феномен лобізму – невід'ємна супроводжуюча риса політичної системи більшості сучасних демократичних держав. Він сулугує своєрідним засобом зв'язку інститутів громадянського суспільства і держави.

Генезис і становлення парламентаризму заклали основу для переходу лобізму з суто соціального до політико-правового інституту. Саме з розвитком парламентаризму лобізм переростає все більше і більше в політичний інститут і інтенсивно розвивається в межах 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. Із 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 межі закону. Це питання неодноразово піднімалося і в стінах Верховної Ради України.

Водночас, в Україні 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 минуло 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 із тим,

вчені виокремлюють низку проблем, якими насамперед опікується зазначена реформа, зокрема – низький рівень легітимності законів як ефективних регуляторів суспільно-економічних відносин, інструментів реалізації державної політики.

Нормативну основу парламентської реформи складають такі акти:

- Декларація про державний суверенітет України [32];
- Конституція України [75];
- Комунікаційна стратегія Верховної Ради України на 2017–2021 рр. [65];
- Закони України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» [111], «Про внесення змін до Конституції України» [112], «Про звернення громадян» [115], «Про комітети Верховної Ради України» [116], «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» [119], «Про Регламент Верховної Ради України» [120], «Про статус народного депутата України» [121];
- Постанови та розпорядження Верховної Ради України: «Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України» [113], «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» [93], «Про проголошення незалежності України» [118], «Про структуру апарату Верховної Ради України» [123];
- Укази Президента України: «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» [122];
- інші документи, а саме: Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності [93],

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [119], Угоди про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» [142].

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 р. І першим важливим кроком задля імплементації Дорожньої карти було прийняття 17 березня 2016 р. 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 тією чи іншою мірою реалізувати 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 діяльності Верховної Ради України, дотримання народними депутатами етичних норм і стандартів та підвищення рівня адміністративної спроможності парламенту.

Наприкінці листопада 2016 р. розпорядженням Голови Верховної Ради України 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 про один ключовий нюанс, на якому постійно

наголошував Пет Кокс під час своїх робочих візитів до Верховної Ради України і який чітко прописаний у 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» [37]. 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 функцій парламенту та його взаємодії з іншими гілками влади й громадянами. Йдеться 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 Верховної Ради України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» від 17 березня 2016 р. № 1035-VIII [114], 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, Верховна Рада України визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, вносить зміни до Конституції, приймає закони, затверджує державний бюджет, призначає вибори Президента України, усуває Президента України 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 Конституційного Суду України, обирає суддів безстроково, ратифікує та денонсує міжнародні договори, а також реалізує певні функції контролю [76]. Разом з тим, законодавче закріплення основних засад функціонування Верховної Ради України, 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 України, що регулюють повноваження Верховної Ради України та її відносини з іншими владними інституціями, унеможливають ефективну реалізацію представницьких функцій парламенту та потенційно створюють конфліктні ситуації.

У зв'язку з зазначеним вище, 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 іншими реформами, що проводяться в Україні за ініціативи

Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України. 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 держави. Це так звана реформа владного трикутника (президент – уряд – парламент), визначення меж їхньої відповідальності та переліку 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 її 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.

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 знаходить 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 й удосконалюються підходи до оцінки умов стосовно запровадження 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 відбуваються в даний час у нашій країні, дозволяє зробити висновок про формування якісно нового етапу розвитку українського суспільства і держави.

На нашу думку, змістовним 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 чітких політичних уявлень про шляхи розвитку української державності. Разом із 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 й 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, у 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 вирішення цих питань. Тому необхідний не політизований заклик до негайного внесення поправок до Конституції України або її перегляду, а визначення парадигми конституційної реформи як планомірного, 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 має специфічні ознаки, процедурні особливості і соціально значущий політичний зміст.

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.

Як показує практика, у політично нестабільному суспільстві, компроміс громадських інтересів, хоча й закріплений в Основному Законі,

але нестійкий. Зміна в розстановці політичних сил може привести до фіктивності конституційних положень, а значить, до складнощів у науковому розумінні Конституції, оскільки основним предметом вивчення в даному випадку виступить формальний правовий документ, який не відображає 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 пріоритетного напрямку 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 необхідність проведення комплексного теоретичного дослідження поняття конституційної реформи і перш за все з доктринальних позицій, подальшого аналізу 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.

### 3.3 Актуальні питання запровадження бікамералізму в Україні

Політико-правові реалії сьогодення засвідчують перспективність закріплення в оновленому Основному Законі нашої держави бікамеральної моделі парламентаризму. Водночас, вважаємо за доцільне відзначити, що як резюмує Т. Француз-Яковець, український парламентаризм та бікамеральна організація парламентів мають давні історичні витоки [144, с. 67].

Правознавці зазначають, що прообразами національного парламентаризму були вічова демократія та феодальні з'їзди Київської Русі, козацькі ради та козацька демократія загалом, діяльність Центральної Ради і народу, визвольні змагання на теренах Української Народної Республіки та Західноукраїнської Народної Республіки, набутий історичний досвід парламентаризму українства, починаючи з XVII століття, парламентаризму часів Австро-Угорської імперії, починаючи з Конституції 1867 р., Російської імперії, польської доби [146, с. 90-91].

В. Кампо слушно акцентує увагу, що на території сучасної України ідеї правової (конституційної) держави стали поширюватися наприкінці XIX ст., 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 [51, с. 87].

Парламентаризм, теоретичні витоки якого беруть початок в ідеях народного і національного суверенітету, 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

держави, які б забезпечували найбільш повне і всебічне здійснення її 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 [3, с. 36-37].

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 у політичних і наукових колах точиться дискусія про структурно-організаційну 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 р., 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 [20, с. 48-49]. І хоча такий варіант структури парламенту не був реалізований, проте питання бікамерального піходу до його формування з порядку денного не було виключено.

Вважаємо за доцільне апелювати до думки П. Мартиненка про те, що в українській історії елементи двопалатності уже зустрічалися 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 р.) 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) [90, с. 34-35].

Продовжуючи, відзначимо, що вивчаючи нові історичні паралелі доконституційного періоду 1996 р. 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 [21, с. 52]. Відповідно до цього проекту, майбутній парламент повинен був бути двопалатним і складатися з Сенату і Палати представників [24, с. 58-59]. Вибори Сенату мали б проводитися по 27 виборчих округах, від кожного з яких за мажоритарною системою повинні були обиратися два депутати. Палата ж представників мала формуватися з 200 депутат, обраних за партійними списками.

Ідеї двопалатності в партійному та й у депутатському корпусі традиційно мали набагато більше опонентів ніж прихильників. Сьогодні в коментарях політичних лідерів щодо їх ставлення до двопалатності немає негативізму, однак ще під час конституційних дискусій напередодні прийняття Конституції України 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» [26, с. 16-17]. Власне, питання двопалатності законотворчого органу в публічних політичних дискусіях і напрацюваннях виникало ще

набагато раніше. Наприклад, можливості створення двопалатного парламенту аналізувалися ще в квітні 1992 р. 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» [28, с. 288-289].

Відзначимо, що під час президентства Леоніда Кравчука було створено сім варіантів конституційних проектів, один з яких був винесений на всенародне обговорення. В кінці 1995 р. оголошувалося, що робоча група Конституційної комісії завершила проект нової Конституції, який був переданий на розгляд Конституційної комісії.

Одним з розділів означеного проекту передбачалося створення двопалатного парламенту – Національних Зборів, який має складатися з Палати депутатів і Сенату. Також було передбачено, що Главою держави - Президент, який не є очільником виконавчої влади. Відповідні ідеї підтримки не знайшли, оскільки більшість фракцій тодішньої Верховної Ради підтримували ідею однопалатності. До речі, двопалатність на той час своєрідно лобіювалася саме представниками місцевих управлінських і політичних еліт, наприклад, мери закликали і Президента, і Верховну Раду України 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, як звалих, регіональних партій. Наприклад, представники Ліберальної партії Є. Щербаня вказували, що повноваження верхньої палати Верховної Ради України повинна виконувати Рада регіонів, до якої мають входити голови обласних адміністрацій та мери найбільших міст. Аргументація на

кшталт «в унітарній державі регіони повинні мати право на самостійну економічну діяльність» [87, с. 12-13] носила в основному економічно вмотивований характер, із 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, унеможливорює ефективний контроль депутатів над чиновником..., веде до паралічу законодавчої гілки влади...» [88]. 28 травня 1996 р., коли почався розгляд проекту Конституції у першому читанні, Верховна Рада України прийняла рішення про однопалатний парламент.

Як відомо, дискусії поновилися під час чергової політичної кризи 2000 р., коли було проведено Всеукраїнський референдум за народною ініціативою від 16 квітня. Відтак, питання зміни в діяльності законодавчої гілки влади є надзвичайно дискусійним, але в переліку певних тез ми спробуємо озвучити основні моменти та виклики, як виникають у відповідній ситуації.

Як зазначалося, вперше пропозицію щодо двопалатної структури парламенту було висунуто в першому офіційному проекті Конституції України, який був винесений на всенародне обговорення 1 липня 1992 р. [74]. Але, посилаючись на результати обговорення, Верховна Рада України не підтримала ідею бікамералізму. Запитання про «необхідність формування двопалатного парламенту в Україні» було одним із чотирьох питань, винесених на ініційованих другим Президентом України Л. Кучмою на Всеукраїнський референдум. На референдумі, якій відбувся 16 квітня 2000 р., воно знайшло підтримку 81,68 % громадян, що взяли в ньому участь [117, с. 1-3]. 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 України відмовилася імплементувати результати референдуму. Двопалатність парламенту передбачав також проект змін до Конституції України, запропонований третім Президентом України В. Ющенком наприкінці його каденції та який був винесений на всенародне обговорення 25 серпня 2009 р. Однак після поразки В. Ющенка у 2010 році на виборах президента, про цю інновацію забули.

Попередньо ми звертали увагу на те, що у проектах конституційних змін на кожному етапі конституційної реформи набували актуальності питання бікамеральних парламентів. Зокрема, таку модель парламенту та системи взаємовідносин органів державної влади було запропоновано вже у першому офіційному проекті нової Конституції України, який був винесений на всенародне обговорення 1 липня 1992 р. Грунтовний аналіз цього проекту було зроблено О.І. Романюком [125, с. 37-39]. Ми вважаємо на доцільне звернути увагу на загальні особливості структури цієї моделі.

За задумом авторів проекту, структура парламенту така:

- двопалатний парламент – Національні Збори, що складаються з двох палат: Ради Депутатів і Ради Послів;

- Рада Депутатів у складі 350 депутатів, обирається строком на 5 років по одномандатних виборчих округах з приблизно рівною кількістю виборців;

- Рада Послів – орган територіального представництва, що обирається по одномандатних округах строком на 5 років – по 5 послів від кожної області, Республіки Крим і міста Києва.

Рада Депутатів наділена повноваженнями з парламентського контролю у низці важливих сфер, у тому числі, сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, за діяльністю національного банку, надання попередньої згоди на укладання міжнародних договорів, надання згоди на

призначення міністрів та глав дипломатичних представництв; формування Конституційного суду; пред'явлення звинувачення у процедурі імпічменту та інші повноваження (ст.140)

До виключних повноважень Ради Послів належать питання (ст.141):

1) утворення, реорганізація (об'єднання, виділення) 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) утворення Вищої атестаційної і дисциплінарної комісії суддів;

6) надання попередньої згоди на укладання міжнародних договорів про державні союзи і військово-політичні об'єднання, міжнародні організації та державні кордони;

7) ухвалення рішень про достатність підстав для усунення з посади посадових осіб у разі застосування імпічменту.

Проектом змін до Конституції України, ініційованим тодішнім Президентом України Л. Кучмою, винесеним на всенародне обговорення 5 березня 2003 року була передбачена така модель:

- двопалатний парламент – Верховна Рада, що складається з двох палат: Державних зборів і Палати регіонів. Строк повноважень ВР України – 5 років;

- Державні збори – 300 депутатів, які обираються на пропорційній основі;

- до Палати регіонів обираються по 3 представники від АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя.

Функції Верхньої палати:

- 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  $\frac{1}{2}$  складу Ради Національного банку України;
- 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 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 відставки з посади.

Проектом змін до Конституції України, ініційований В. Ющенком, що був винесений на всенародне обговорення у 2009 році пропонувалася така модель парламенту:

- 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. 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 усунено у порядку імпічменту.

Функції Верховної палати:

- 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, районних, обласних рад, голів громад з підстав, визначених Конституцією України та законом;
- 6) затвердження за поданням Президента України загальної структури, чисельності Збройних Сил України, СБУ, інших військових формувань;
- 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;
- 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;
- 9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладання миру;
- 10) призначення на посади та звільнення з посад Голови та членів ЦВК України за поданням Президента України;

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;

11) призначення на посади та звільнення з посад за поданням Президента України Голови Національного банку України, Голови та державних уповноважених Антимонопольного комітету України, керівників та членів інших органів державного регулювання;

12) призначення на посади та звільнення з посад  $\frac{1}{2}$  складу Рахункової палати;

13) призначення та звільнення  $\frac{1}{2}$  складу Ради Національного банку України;

14) призначення на посади та звільнення з посад  $\frac{1}{2}$  складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

15) призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Національного комітету державної служби України.

Отже, можемо стверджувати, що попри різницю у назвах парламенту та палат, їх компетенція, в цілому, була типовою для двопалатних парламентів європейських держав.

Вивчивши проблеми та шляхи запровадження двопалатного парламенту в Україні, М. Дурдинець [41] слушно 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, Російська Федерація, США, Швейцарія тощо) [41, с. 115-116]. 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 про те, що водночас українське сьогодення означене наявністю низки проблемних питань. Як визначено М. Дурдинцем, такими проблемними питаннями є наступні:

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 більшості 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 субститутом – 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 [42, с. 102-104].

Нинішня система формування депутатського корпусу 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 senatorів у мажоритарних округах (не менше третини). Нижня палата Верховної Ради України (Національні Збори) повинна формуватися за пропорційною виборчою системою і продукувати 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 сутність 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, має давати згоду на призначення Президентом України керівників незалежних контрольно-наглядових, регуляторних органів та органів зі спеціальною компетенцією і формування складу відповідних органів (Генерального прокурора, голови Служби безпеки України, керівників Антимонопольного комітету України, складів Ради Національного банку України, національних регуляторних комісій), а також призначення директора Національного антикорупційного бюро України, 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 Кабінету

Міністрів України. У разі неможливості виконання цього у встановлений термін Президент України доручає формування уряду політичній 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 технічному Прем'єр-міністру. Тобто йдеться про потребу конституювання в Україні інституту консигнатури. Коаліція Національних Зборів визначає кандидатуру прем'єр-міністра і персональний склад Кабінету Міністрів України, які вносяться одночасно з Програмою його діяльності 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.

Разом з тим, погоджуємося з думкою М. Дурдинця, що попри очевидну необхідність розроблення передумов для запровадження 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 [40, с. 42-44]. 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 одностайністю в поглядах щодо особливостей моделі бікамералізму, яка буде максимально ефективною саме для України тощо [39, с. 116]. Ці та інші передумови, за словами дослідника, спричинять певні ризики та можливі негативні прояви від впровадження бікамералізму в найближчій перспективі.

За сучасних умов парламентського протистояння, несформованості 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 [41, с. 85-86].

У світлі сказаного наведемо слова В. Малярєнка [88], про те, що двопалатний парламент може призвести до федералізації та розпаду держави є лукавими, жодна з держав із 178 таким парламентом через це не федералізувалася, 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, то 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» [88].

Критично аналізуючи напрацювання М. Дурдинця, 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 діяльності органів місцевого самоврядування полягає у виробленні єдиної місцевої політики, що відображатиме бачення автономій, меншин, окремих груп у межах певних регіонів [41, с. 88-89].

Отже, 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 із 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 тимчасових слідчих комісіях, комітетах парламенту та в робочих групах. Адже розпорошення зусиль депутатського корпусу ослаблює основне призначення парламенту в державі – створювати і приймати закони.

Разом з тим, введення в Україні двопалатного парламенту бачиться неможливим без формування цілісної концепції національного бікамералізму, яка відповідає б 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 Європейського Союзу, для яких бікамералізм став позитивною політико-правовою реалією сьогодення.

### Висновки до розділу 3

У розділі висвітлено проблеми формування двопалатного парламенту в умовах децентралізації влади; обґрунтовано Концепцію вірності Конституції як невід'ємного правила норм моралі члена парламенту; проаналізовано політичну складову конституційної реформи та проблему запровадження бікамералізму в Україні та зроблено відповідні висновки, зокрема:

1. Доцільність впровадження двопалатності в умовах реформи децентралізації влади знаходить відображення в обґрунтуванні двопалатної моделі парламенту: представляючи інтереси територій, двопалатний парламент дозволяє більш органічно поєднувати загальнонаціональні інтереси з територіальними інтересами окремих регіонів країни. 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. 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, сприятиме 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.



2. Ключова ідея Концепції вірності Конституції полягає в тому, що це особливий тип конституційного праворозуміння, що відбивається у непохитній повазі до 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.

3. Резюмовано, що недоліком змісту Конституції України є надмірна «універсальність» її норм. 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 чітких політичних уявлень про шляхи розвитку української державності. Разом із 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 й економічну свободу.

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, у 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.

4. Впровадження бікамералізму має на меті не лише вдосконалення принципів і порядку формування Верховної Ради України або поліпшення якісного складу депутатського корпусу, а й те, що двопалатний парламент повинен змінити зміст механізму державної влади в Україні, оптимізувати нинішню систему стримувань і противаг між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади.

5. Верхня палата Верховної Ради України, поряд із законодавчою діяльністю, має давати згоду на призначення Президентом України керівників незалежних контрольно-наглядових, регуляторних органів та органів зі спеціальною компетенцією і формування складу відповідних органів (Генерального прокурора, керівників Служби безпеки України, Антимонопольного комітету України, половину складу Ради Національного банку України, суддів Конституційного Суду України, членів Вищої Ради правосуддя, членів Центральної виборчої комісії, національних регуляторних комісій, Національного антикорупційного бюро України).

6. 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 у нижню палату, повинен сформувати уряд. У разі неможливості виконання цього в установлений термін Президент доручає формування Кабінету Міністрів України політичній партії (або блоку політичних партій), яка отримала другий результат на парламентських виборах. Якщо і ці сили виявляться неспроможними, Президент України доручає формування уряду технічному Прем'єр-Міністру. Тобто йдеться про потребу конституювання в Україні інституту консигнатури.

7. Коаліція Національних Зборів повинна визначати 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.

## ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволило зробити теоретичні узагальнення і запропонувати нове вирішення наукового завдання – обґрунтування теорії бікамералізму та доцільності запровадження двопалатного парламенту в Україні з урахуванням позитивного досвіду його функціонування у зарубіжних країнах. Найважливіші висновки за результатами дослідження полягають у наступному:

1. Основними ознаками, що характеризують загальну представницьку природу та сутність парламенту, є властиві наступні: 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 у державі, основу якої складає організаційний принцип народного представництва. Він знаходить розвиток у виборчих відносинах, структурно-функціональних зв'язках всередині парламенту та у взаємовідносинах з главою держави, суб'єктами виконавчої і судової влади.

3. Бікамеральний парламент (як модель), із 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. 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 конституційних положень, забезпечення їх стабільності і здійснення належної інтерпретації, неприпустимість довільного розширеного тлумачення конституційних норм із урахуванням політичної кон'юнктури, розвиток інституту конституційної відповідальності.

5. Двопалатний парламент на основі конституційного розподілу повноважень реалізує такі ключові функції: законотворчу (законодавчу), бюджетну, установчу, представницьку, контрольну, номінаційну, міжнародно-правову.

6. 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.

7. Як один із 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.

8. Розвиток конституційної демократії в 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 приквітнику «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.

9. 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, керівників Служби безпеки України та Антимонопольного комітету України, половину складу Ради Національного банку України, суддів Конституційного Суду України, членів Вищої Ради правосуддя, членів Центральної виборчої комісії, національних регуляторних комісій, Національного антикорупційного бюро України).

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 пожиттєвого сенаторства екс-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 ньому визначено, що двопалатний парламент України складатиметься із двох палат, а саме Національних Зборів та Сенату.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрамитов С. А. Исследование правосознания: онтологический аспект. *Сибирский юридический вестник*. 2001. № 1. С. 11–13.
2. Авер'янов В. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей. *Право України*. 2009. № 5. С. 30–35.
3. Автономов А. Истоки и смысл двухпалатности парламентов. *Вісник Маріупольського державного університету*. 2013. Вип. 5. С. 35–42. (Серія «Право»).
4. Азаренко Т. Бікамералізм як проблема в конституційному процесі України. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. № 3. С. 11–17.
5. Алексеев А.С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999. 710 с.
6. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. М. Юрайт. М. 2001. 640 с.
7. Афанасьева О.В., Колесников Е.В., Комкова Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: учебник для академического бакалавриата /4-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2015. 415 с.
8. Барчук Г.І., Олійник А.Ю. Досвід організації роботи парламентів світу. Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях вчених. *Міліція України. Науково-практичний збірник*. 2013. №5 (17). С. 3-8.
9. Бегадян А.О. О понятии парламентаризма. *Право и жизнь*. 2003. №61(9). С. 47.
10. Бентам И. Тактика законодательных собраний. *Антология мировой политической мысли*. В. 5 т. Т. 1. М.: Мысль. 1997. 830 с.
11. Бернет Джеймс Д. Двухпалатная система в государственных законодательных органах. *Обзор американской политической науки*. 1915. С. 449-461.



12. Боднар П.О. Міжнародний досвід розвитку парламентаризму. *Публічне управління та адміністрування в Україні*. 2018. Вип. 6. С. 34-38.

13. Бодякина Т.П. Конституционные реформы в странах Западной Европы на рубеже XXI века. *Актуальные проблемы государства и права, философии и истории*: сб. науч. тр. Вып. 3. М., 2006. С. 139–146.

14. Борденюк В. І. Деякі питання створення двопалатного парламенту в Україні в контексті зарубіжного досвіду. *Держава і право*. 2011. Вип. 51. С. 192– 199.

15. Буланенко Л. С. Власть и общество на сходе второго десятилетия независимости Украины. *Науковий вісник Одеського державного економічного університету*. Серія «Економіка, політологія, історія». 2010. № 6 (107). С. 246–257.

16. Баймуратов М.О., Биков О.М., Гріненко О.О., Коструба А.В. Правовий статус Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим в сучасних умовах. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 58. С. 8-17.

17. Валевський О. Л. Окремі аспекти визначення функцій механізму стримувань і противаг у розвитку політичної системи. *Збірник наукових праць Національної Академії державного управління при Президентові України*. 2008. Вип. 1. С. 147–154.

18. Валевський О. Л. Перспективи двопалатного парламенту в Україні. *Освіта регіону*. 2009. URL: <http://social science.com.ua/article/143>. дата звернення: 26.05.2020р.)

19. Вегеш М. М. Політологія : підруч. / 3-тє вид., переробл. і доповн. Київ : Знання, 2008. 384 с.

20. Волощук О. Бікамералізм як одна з провідних тенденцій розвитку парламентаризму в сучасному світі. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2014. Вип. 1. С. 47–53.

21. Воронов М.М. Двопалатний парламент: досвід зарубіжних країн та ідеї запровадження в Україні. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2013. № 1062. Вип. 14. С. 50–54.

22. Глотов Б. Б. Культурно-цивілізаційна ідентифікація українського народу. Дніпропетровськ, 2002. 216 с.

23. Гнездилов М. З. Зарубежный опыт организации взаимодействия палат парламентов в законодательном процессе. *Аналитический вестник*. 2002. №34(190). С. 52.

24. Гончаренко В. Бікамералізм у контексті конституційної реформи в Україні. *Питання історії держави і права*. 2012. № 3. С. 67–77.

25. Гончаренко В.Д. Склад верхньої палати бікамерального парламенту (історико-правовий аспект). *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. №3. С. 48-55.

26. Горбач В. Парламентський бікамералізм та українська політична реальність. *Політичний календар. Інформаційно-аналітичний огляд*. 2003. № 2. С. 15–20.

27. Грищенко А. В. Правовий закон: питання теорії та практики в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ. 2003. 18 с.

28. Данильян О. Г., Петришин О. В. Демократична правосвідомість: ознаки, передумови становлення й тенденції втілення в українському соціумі. *Правосвідомість і правова культура як базові чинники державотворчого процесу в Україні* : монографія / [Л. М. Герасіна, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань та ін.]. Харків : Право, 2009. С. 287–306.

29. Дашковська О. Р., Ісакова В. М. Правова свідомість як елемент правової реальності. *Проблеми законності*. 2009. Вип. 103. С. 239–241.

30. Довгострокові ефекти впровадження бікамералізму в Україні URL: [niss.gov.ua/sites/default/files/2011-11/bikameralizm-8b177.pdf](http://niss.gov.ua/sites/default/files/2011-11/bikameralizm-8b177.pdf) С.58 (дата звернення: 27.02.2020р.)

31. Декларація прав людини і громадянина 1789 року URL: <http://constituante.livejournal.com/10253.html>. (дата звернення: 27.02.2020р.)

32. Декларація про державний суверенітет України. Декларація від 16 лип. 1990 р. № 55-ХІІ. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/55-12>. (дата звернення: 27.02.2020р.)

33. День Конституції – розмови про реформу. URL: [bbc.com/ukranian/domestic/story/2007/06/070628\\_constitution\\_dorosh\\_it](http://bbc.com/ukranian/domestic/story/2007/06/070628_constitution_dorosh_it) (дата звернення: 27.02.2020р.)

34. Дементьев А. Н. Осуществление права законодательной инициативы верхними палатами парламентов. *Аналитический вестник*. 2002. №12 (168). С. 27.

35. Дзыбова С. Г. Бикамерализм как правовое явление. *Вестник Адыгейского государственного университета*. 2008. № 2 (30). С. 170–174.

36. Дмитрушко В. Відображення ідеї парламентаризму в програмних документах та конституційних проектах українських політичних партій початку ХХ ст.: історіографія. *Часопис української історії*. 2013. Вип. 26. С. 70-77.

37. Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. URL: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>. (дата звернення: 27.02.2020р.)

38. Древаль Ю.Д. Організація і діяльність парламентів: теоретико-методологічні засади. Монографія. Харків. Магістр, 2009. 185 с.

39. Дурдинець М. Ю. Бікамералізм як продукт історичної еволюції. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016. № 1. С. 114–126.

40. Дурдинець М. Ю. Генезис бікамералізму в європейській культурі. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2017. № 1. С. 41–48.

41. Дурдинець М.Ю. Філософсько-правове підґрунтя для провадження бікамералізму в Україні: історія, сучасність та перспективи. *Університетські наукові записки. Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2017. № 12. С. 84–95.

42. Дурдинець М. Ю. Бікамералізм в українському парламентаризмі: філософсько-правове осмислення: дис. ... канд юрид. наук: 12.00.12. Київ, 2018. 232 с.

43. Ентин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М. Юрид. лит. 1995. 176 с.

44. Ирхин Ю.В., Зотов В.Д., Зотова Л.В. Политология: Учебник. М., 2002. 345 с.

45. Исаев М.А., Чеканский А.Н., Шишкин В.Н. Политическая система стран Скандинавии и Финляндии. М. Росспэн, 2000. 279 с.

46. История политических и правовых учений: учеб. для вузов / изд. 2-е, стереот.; под общ. ред. проф. В. С. Нерсесянца. М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 274.

47. Івченко В. Парламент, який не має аналогів у світі. *Євробоюлетень*. 2004, січень. С. 18-19. 240.

48. Іжа М., Росенко М. Теоретико-методологічні засади дослідження парламентаризму. *Теорія і практика державного управління*. 2013. № 1. С. 79-84.

49. Історія українського парламентаризму. за заг. ред. В.М. Литвина : у 3 т. Київ : Парлам. вид-во, 2010. 1012 с.

50. Каленкіна О.В. Некоторые формы закрепления парламентской процедуры. *Юрид. аналит. журнал*. 2002. №2 (3). С.36-43.

51. Кампо В.М. Українська доктрина верховенства права: проблеми становлення і розвитку: *збірник наукових праць* / заг. ред. А. Стрижака, В. Тація. К. «Логос», 2008. С. 87.

52. Каплунов А.С. Структура и порядок организации Парламента Франции. *Молодой ученый*. 2015. № 21 (101). С. 601-604. URL: <https://moluch.ru/archive/101/22988/> (дата обращения: 28.04.2020).

53. Кельман М.С. Юридична наука: проблеми методології : монографія. Київ : Терно-граф, 2011. 492 с.

54. Керимов А.А. Современный парламентаризм: опыт типологизации. *Известия Уральского гос. университета*. Сер. 3 Обществ. науки. 2011. №4 (97). С. 145-153.

55. Керимов А. Д. Парламентское право Франции. М. : Изд-во НОРМА, 1998. 176 с.

56. Керимов А.Д., Куксин И.Н. Сильное государство и народная воля? *Российский журнал правовых исследований*. 2017. № 3. С. 9–20.

57. Керимов Д.А. Общенаучная методология и методология права. *Теоретико-методологические проблемы права*. Вып. 2. М., 2007. 392 с.

58. Керимов А.Д., Куксин И.Н. Сильное государство и народная воля?. *Российский журнал правовых исследований*. 2017. № 3. С.

59. Л.Т. Кривенко. Верховна Рада України – однопалатний парламент. *Вісник АПрН України*. – 1998. – №4 (15). – с. 78 –79.

60. Кисляк Л.Н. Відображення норм моралі в Конституції України. *Вісник національного університету*. 2015. №4. С. 51-61.

61. Кляйн Г., Цеє В. Бундесрат. *Государственное право Германии*. В 2 т. Т. 1 / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: РАН, Институт государства и права, 1994. 123 с.

62. Ковальчук В.Б. Громадянська правосвідомість як фактор утвердження легітимності державної влади. *Вісник Академії митної служби України*. 2014. № 1 (12). С. 47–53.

63. Ковлер А.И. Антропология права: Учебник для вузов. М., 2002. 480 с.

64. Кола Д. Политическая семантика «Etat» и «etat» во французском языке. *Понятие государства в четырех языках*. 2002. № 4. С. 56-61.

65. Комунаційна стратегія Верховної Ради України на 2017–2021 частина. URL: <http://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/44841.pdf>. (дата звернення: 27.02.2020р.)

66. Конончук С. Практика бікамералізму в унітарних державах (порівняльний аналіз). Київ, 2008. 111 с.

67. Конончук С., Валевський О., Ярош О. Практика бікамералізму в унітарних державах (порівняльний аналіз). Київ, 2008. 111 с.

68. Конституции зарубежных государств. М.: МИР, 1997. 185 с.

69. Конституции зарубежных стран : сб. / сост. В. Н. Дубровин. М. : Юрлитинформ, 2000. 336 с.

70. Конституция Италии. *Италия: Конституция и законодательные акты*. М.: Прогресс, 1988. С.30-45.

71. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 года. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/konl.htm>

72. Конституция Французской Республики. Конституции государств Европейского Союза / под общей ред. Л.А. Окунькова. М.: Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. С. 665–682.

73. Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) К.: Москаленко О.М., 2018. 62 с.

74. Конституція незалежної України : документи, коментарі, статті : у 3 кн. ; ред. С. Головатий; упоряд. С. Головатий, Л. Юзьков. К. : Укр. правн. фундація, 1995. Кн. I. 379 с.

75. Конституція України: проект винесений Верховною Радою України на всенародне обговорення 1 липня 1992 р. *Відомості Верховної Ради*. 1992. № 3. С. 550.

76. Конституція України: 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: 27.02.2020р.)

77. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <http://civil-rada.in.ua/?p=477>. (дата звернення: 27.02.2020р.)

78. Королева-Борсоди Н. Основы конституционного права Швейцарии. К.: Юстиниан, 2009. 156 с.

79. Костицький М.В. Філософські та психологічні проблеми юриспруденції. Чернівці : Рута, 2008. 560 с.

80. Коукли Д.Ж. Двухпалатность и разделение властей в современных государствах. *Полис*. 1997. №3. С. 148 –168.

81. Куян І.А. Суверенітет: Проблеми теорії і практики (конституційно-правовий аспект) : монографія. К.: Академія, 2013. 560 с.

82. Ладиченко В.В. Теоретико-правові засади поділу влади: дис. ... канд..юр.наук.: 12.00.01. К.: НПУ імені М. П. Драгоманова, 1998. 173 с.

83. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. М. : Аспект Пресс, 1997. 287 с.

84. Лёше П. Опыт парламентаризма в Германии. *Роль парламента в демократическом государстве*: материалы научно-практической конференции. Барнаул: Изд-во Алтайского университета, 1999. С. 51.

85. Ломжець Ю. Основні історичні етапи становлення та розвитку інституту парламентаризму

URL: [eir.nuos.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/3503/Lomzhets4.pdf?sequence=1](http://eir.nuos.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/3503/Lomzhets4.pdf?sequence=1) С. 1–13. (дата звернення 27.02.2020р.)

86. Малиновський В.Я. Трансформація територіальної організації влади України в контексті світового досвіду. *Розвиток демократії і демократична освіта*: матеріали IV Міжнар. наук. конф. (Київ, 28–30 верес. 2006 р.). Київ : НПУ імені М. П. Драгоманова, 2007. С. 303–310.

87. Маляренко В. Створення двопалатного парламенту в Україні. *Право України*. 2009. № 6. С. 12–16.

88. Маляренко В. Чи веде двопалатний парламент до федералізації держави? *Дзеркало тижня*. URL: <http://www.dt.ua/1000/1550/65859/> (дата звернення: 27.02.2020р.)

89. Мартиненко П. Бікамералізм як аспект демократичного представництва. *Конституційна реформа в Україні; проблеми теорії і практики*: матеріали наук.-практ. конф. Чернівці: Рута, 2003. С. 33 – 34.

90. Мартиненко П. Парламентаризм: світовий досвід та українські пошуки. *Вітчизна*. 1996. № 9-10. С. 34-38.

91. Мартинюк Р. Чи потрібен Україні двопалатний парламент? *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 8. С. 99–102.

92. Медведчук В. Двопалатний парламент: правова ретроспекція формування класової доктрини і моделі. *Вісн. Акад. прав. наук України*. 2013. № 1 (72). С. 14–23.

93. 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. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0002001-15>. (дата звернення 27.02.2020р.)



94. Мілова М. І. На шляху до парламентської демократії: болгарський варіант : монографія. Одеса : Астропрінт, 2005. 328 с.
95. Монтескьє Ш. Избранные произведения. М.: «МИР», 1955. 456 с.
96. Новіков М.М. Становлення та розвиток бікамералізму в історичній ретроспективі. *Наукові праці Миколаївської філії Національного університету «Києво-Могилянська академія»*. 2006. Вип. 27. Т. 40. С. 57–62.
97. Новіков М.М. Інституціональні виміри бікамеральних систем (порівняльний аналіз): автореф. дис.... канд. політ. наук: 23.00.02. 2008. 19 с.
98. Новіков М. М. Проблема бікамералізму в українському контексті: сучасні дискусії. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. 2006. № 737. С. 63–70.
99. Новіков М.М. Становлення та розвиток бікамералізму в історичній ретроспективі. *Наукові праці Миколаївської філії Національного університету «Києво-Могилянська академія»*. 2006. Вип. 27. Т. 40. С. 57–62.
100. Окладна М.Г., Сало В.І., Якименко Х.С. Державно-правовий розвиток України в умовах імплементації Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 28. С. 69–76.
101. Омельченко Н.Л. Конституційно-правові засади законодавчої функції Верховної Ради України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. К. 2011. 18 с.
102. Омельченко Н.Л. Парламентаризм як концептуальна та інституційна основа сучасного парламентського права. *Часопис Київського університету права*. 2017. №4. С. 74-78.
103. Омельченко О.А. Всеобщая история государства и права. Учебник в 2 т. М., 2000. Т. 1. 528 с.; Т. 2. 496 с.

104. Оніщук М. Бікамералізм: тренди для України. *Дзеркало тижня*. URL: <http://www.dt.ua/1000/1550/63411/> (дата звернення: 27.02.2020р.)
105. Основи римського приватного права: підручник / за заг. ред. В. І. Борисової, Л. М. Баранової. Х. 2007. 191 с.
106. Основной Закон ФРГ. *ФРГ: Конституция и законодательные акты*/ под ред. Туманова В. А. М.: Прогресс, 1986. С. 25-93.
107. Панчак-Бялоблоцка Н. Особливості бікамералізму в Центральній і Східній Європі: порівняльний аналіз повноважень і функцій верхніх палат. *Освіта регіону. Політологія. Психологія. Комунікація*. 2010. № 4. С. 177–188.
108. Парламентское право России : ученик; под. ред. О. Н. Булакова. М. : Эксмо, 2006. 654 с.
109. Пашенцев Д.А. «Цветные революции» как результат информационных войн: государственно-правовое измерение. *Российский журнал правовых исследований*. 2016. № 1. С. 114.
110. Політологічний енциклопедичний словник упор. В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-ге вид., доповн. і переробл. Київ : Генеза, 2004. 736 с.
111. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лют. 2014 р. № 742-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/742-18>. (дата звернення 27.02.2020р.)
112. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>. (дата звернення: 26.02.2020р.)
113. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України: Розпорядження Голови ВРУ від 25 серп. 2011 р. № 769. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3>. (дата звернення: 27.02.2020р.)

114. 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. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1035-19>. (дата звернення: 26.02.2020р.)

115. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27.02.2020р.)

116. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 26.02.2020р.)

117. Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року. Повідомлення Центральної виборчої комісії. *Голос України*. 2000. 25 квітня. С. 1-3.

118. Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серп. 1991 р. № 1427-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1427-12>. (дата звернення: 26.02.2020р.)

119. 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. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>. (дата звернення: 26.02.2020р.)

120. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

121. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листоп. 1992 р. № 2790- XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>. (дата звернення: 26.02.2020р.)

122. Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020”: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>. (дата звернення: 26.02.2020р.)

123. Про структуру апарату Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 20 квіт. 2000 р. № 1678-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1678-14>. (дата звернення: 26.02.2020р.)

124. Прозорова Н.С. Робесп'єр проти Монтеск'є, або Знову про розподіл влади. *Віче*. 1995. № 2(35). С. 5–8.

125. Романюк О.І. Проблема бікамералізму в контексті конституційної реформи в Україні. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна*. Вип. 27. 2014. С.36-41.

126. Росенко М. Щодо питання становлення парламентаризму. *Науковий вісник*. – 2009. – Вип. 3. «Демократичне врядування» С. 1–7.

127. Росоляк І.М, Гонак І.М. Двопалатний парламент як основа стабільності функціонування механізму державної влади в сучасних умовах. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Випуск 4. Том 1. 2016. С. 49-52.

128. Рудик П.А. Аналіз президентських та парламентських альтернативних законопроектів про внесення змін до Конституції України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2004. Вип. 60–62. С. 99–105.

129. Рыбкин И.П. Становление и развитие парламентаризма в России. автореф. ... докт. полит. наук. М. 1995. 30 с.

130. Сало І.С. Механізми стримувань і противаг у політичних системах країн ЄС та в Україні. *Стратегічні пріоритети*. 2009. №2 (11). С. 65-70.

131. Святоцький О.Д. Питання теорії і практики конституціоналізму в Україні. *Право України*. 1998. № 2. С. 24–27.

132. Ситник Г. Національні цінності як основа прогресивного розвитку особистості, суспільства, держави. *Вісник Національної академії державного управління*. 2004. № 2. С. 369–374.

133. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.

134. Скрипнюк О.В. Двопалатний парламент як конституційна модель структурної організації вищого законодавчого органу влади. *Юрист України*. 2011. № 2 (15). С. 19–25.

135. Словська І.Є. Методологія наукового аналізу системи парламентаризму. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2015. № 825. С. 274–280. URL: <http://journals.urau.ua/index.php/2415-3818/article/download/92408/88176>. (дата звернення: 27.02.2020р.)

136. Снітковський Д.С., Дербак В.В., Сурнін С.С. Можливості запровадження двопалатного парламенту в Україні та іноземний досвід. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. № 35. Т. 1. URL: <http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/index.php /archiv?id=105> (дата звернення: 27.02.2020р.)

137. Степанов И.М., Хабриева Т.Я. Парламентское право России. Учебное пособие. М. 1999. 392 с.

138. Степанов И.М. Идеи парламентаризма в стратегии и тактике политической реформы. Разделение властей и парламентаризм. М. 1992. С. 49–60.

139. Тагаев А. Ответственность парламента и его палат – составная часть концепции рационализованного парламентаризма. *Вестник Института законодательства Республики Казахстан*. 2010. № 3. С.39.

140. Телестакова А.А., Амбруш Г.Л., Мірзоян С.А. Імплементация зарубіжного досвіду в український парламентаризм. *IV Всеукраїнська*

науково-практична конференція «Актуальні проблеми інноваційного розвитку кластерного підприємництва в Україні». 2020. С. 199-203. URL: [er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/15498/1/Cluster2020\\_P199-203.pdf](http://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/15498/1/Cluster2020_P199-203.pdf) (дата звернення: 27.02.2020р.)

141. 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. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/para2820#n2820](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011/para2820#n2820). (дата звернення: 27.02.2020р.)

142. Угода про Коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна”: Угода від 27 листоп. 2014 р. Режим доступу URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>. (дата звернення: 27.02.2020р.)

143. Урьяс Ю. П. Парламентское право ФРГ. Урьяс Ю. П. *Очерки парламентского права (зарубежный опыт)*. М.: ИГП РАН, 1993. С. 135-178.

144. Француз-Яковець Т.А. Демократія, парламенти та бікамералізм. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2014. № 1 (4). URL: [http://pjuv.nuoua.od.ua/v1\\_2014/07.pdf](http://pjuv.nuoua.od.ua/v1_2014/07.pdf). (дата звернення: 26.02.2020р.)

145. Француз-Яковець Т.А. Конституційні основи бікамералізму в сучасних державах Європи: порівняльний аспект. Монографія. К., 2018. 818с.

146. Француз-Яковець Т.А. Передумови формування двопалатної структури парламенту в європейських унітарних державах. *Право і суспільство*. 2012. № 1. С. 89–93.

147. Француз-Яковець Т.А. Конституційно-правові засади бікамералізму в сучасних європейських країнах. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 –

конституційне право; муніципальне право. – Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ. 2020. 408 с.

148. Фрицький Ю. О. Державна влада в Україні: становлення, організація, функціонування : монографія. Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2006. 360 с.

149. Фесенко В. Двопалатна Верховна Рада: суспільна потреба чи політична технологія? URL: [polityka.in.ua/tomenko/content.php?id=pc02-2003-03&fbclid=IwAR0uSN\\_S5rOaafcrqVTFx7FXTYpCcfXRulysi98xU-gk5OJlaBVJGlgRdss](http://polityka.in.ua/tomenko/content.php?id=pc02-2003-03&fbclid=IwAR0uSN_S5rOaafcrqVTFx7FXTYpCcfXRulysi98xU-gk5OJlaBVJGlgRdss) (дата звернення: 27.02.2020р.)

150. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. 437 с.

151. Чиркин В.Е. Верхняя палата современного парламента. Сравнительно-правовое исследование. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 144 с.

152. Шаповал В. М. Державний лад країн світу. К. : Укр. Центр Правн. Студій, 1999. 320 с.

153. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн : підручник. 4-е стер. вид. К. : АртЕк, 2001. 264 с.

154. Шаповаленко М., Коуклі Дж. Сучасні моделі бікамерального парламенту. *Монітор Нац. інту стратегічних досліджень*. 2009. Березень. С. 16-19.

155. Яжборовская И. С. Демократизация партийно-политической системы в странах Центрально-Восточной и Юго-Восточной Европы. *Проблемы политологии*. Вып. 3. М., 2003. С. 17-42.

156. Яковлев А. Структурна організація і діяльність парламенту: актуальні проблеми конституційного процесу в Україні. *Юридична Україна*. 2013. №12. С.55-61.

157. Antoszewski A. *Demokratyzacja III Rzeczypospolitej*. Wrocław: «ABC», 2002. 134 p.

158. Antoszewski A. Forma Rzada. Demokracje Europy Srodkowo-Wschodniej w perspektywie porownawczej. red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wroclaw, 1998. S. 59-62.

159. Cholaj H. Transformacja systemowa w Polsce. *Szkice teoretyczne*. Lublin, 1998. 87 s.

160. Chrusciak R., Motdawa T., Wojtaszczyk K. A., Zielinski E. Polski system polityczny w okresie transformacji. Warszawa, 1995. S. 57-74.

161. Gemeinsame Geschaeftsordnung des Bundestages und des Bundesrates fuer den Ausschuss nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) vom 5. Mai 1951(BGB1. II S. 103), zuletzt geaendert durch Bekanntmachung vom 30. – April 2003 (BGB1.1 S. 677).

162. Kristan I. 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, 28 June 2002). Ljubljana : The National Council of the Republic of Slovenia. 2002. P. 51–53.

163. Laufer H. Das foederative System der Bundesrepublik Deutschland. Bonn, 1991. S.125.

164. Laufer H., Muench U. Das foederative System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen, 1998. S. 186.

165. Mastlas J., Grange L. Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale. P., 1987. 234 p.

166. Motdawa T., Zakrzewska J. Historia sejmu polskiego. Warszawa, Polska Ludowa. 1989. T. 3. C. 38-128.

167. Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848. Berne: Verlag Stämpfli. 2004. S. 45.

168. Piasecki A.K. Wybory parlamentarne, samorzqdowe, prezydenckie 1989-2002. Torun. 2004. 108 s.



169. Schmidt V.A. *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. P. 10.

170. Биков О. Права та свободи людини і правозахисна діяльність як важливий напрям конституційно-правових досліджень. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 2. С. 358 – 360.

171. Ірклієнко А.І. Особливості реформування українського парламенту. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2020. №3. С. 22-27.

172. Ірклієнко А.І. Двопалатний парламент в умовах формування конституційної демократії. *Часопис Київського університету права НАН України*. 2020. №1. С 136-139.

173. Ірклієнко А.І. Політико-правовий статус двопалатного парламенту в США та Великій Британії. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 4. P. 36-40.

174. Ірклієнко А.І. Конституційно-правовий статус двопалатного парламенту Федеративної Республіки Німеччина. *Підприємництво, господарство і право*. №11. 2020. С. 175-178.

175. Ірклієнко А.І. Впровадження системи двопалатного парламенту в Україні. *Адміністративно-правові науки: сучасний стан та перспективи розвитку: матеріали міжнар. конфер. (м. Київ, 28 жовтня 2019 року)/ Науково-дослідний інститут публічного права. Київ 2019. С. 37-41.*

176. Ірклієнко А.І. Інститут двопалатного парламенту в Україні та світовий досвід його функціонування. *Закарпатські правові читання. Матеріали XII Міжнародної науково-практичної конференції (29-30 квітня 2020 року, м. Ужгород)*. Ужгород: ДВНЗ Ужгородський національний університет, 2020. С.158-162.

177. Камінська Н.В., Костицький М.В. Діяльність Конституційного Суду України на сучасному етапі: здобутки, проблеми та перспективи. *Європейські перспективи*. 2019, №3. С. 5-14.

178. Камінська Н.В., Свешнікова М.М. Правові та інституційні засади гендерної політики Європейського Союзу: досвід для України. *Защита прав человека.: The European Union's Confidence-Building Measures Programme For Republic of Moldova*. 2018. С. 215-219.

179. Пріоритетні напрями досліджень розвитку держави і права в умовах євроатлантичної інтеграції України: монографія/ за заг. ред. професора Наталії Камінської. К., 2018. 300 с.

180. Сінькевич О.В. Функції конституційного права та функції держави. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2020. № 1. С. 49–52.

181. Телькінена Т.Е. Розширення участі громадян у законодавчому процесі: деякі міркування та пропозиції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 4. С. 108 – 115.

182. Хлабистова К.В., Камінська Н.В. Бізнес-обмеження для законодавців як люстраційний захід. *Вісник Національного універ. «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». Львів, 2016. № 855. С. 73-78.

183. Baimuratov M., Gryshova I., Kopylenko O. The Phenomenon of Leadership in the Municipal Authority in Ukraine. *Sustainable Leadership for Entrepreneurs and Academics*. 2018 Prague Institute for Qualification Enhancement (PRIZK) “Entrepreneurial and Sustainable Academic Leadership” (ESAL2018), Springer Nature Switzerland AG 2019. P. 151-163.

184. Batanov O., Verlos N., Lotiuk O., Sinkevych O. Ombudsman Institute: *Basic Models and Problems of Reception in Constitutional Law*. Volume 9. Issue 29. P. 273–281. May 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.34069/AI/2020.29.0531>.

URL: <https://amazoniainvestiga.info/index.php/amazonia/article/view/1393> (дата звернення 27.02.2020р.)

185. Frantsuz-Yakovets T. Bicameralism as the basis for the development of democracy in the state. *European journal of Humanities and Social Sciences*. Scientific journal. 2018. № 5. Vienna. P. 91–95.

186. Sinkevych O., Kravtsova Z., Kudriavtseva O.. The Functions of State Institutions: *Constitutional Legal Aspect*. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, [S.l.], 2019. Vol 10, № 1. P. 285-294. URL: <https://journals.aserspublishing.eu/jarle/article/view/4357>

187. Shaptala N., Kaminska N., Kalynovskyi B., Ivanochko I., Kulyk T. Constitutionalism as a philosophical and legal category and a socio-political phenomenon. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues* Volume 23, Issue 2, 2020. URL: <https://www.abacademies.org/articles/Constitutionalism-as-a-philosophical-and-legal-category-and-a-socio-political-phenomenon-1544-0044-23-2-464.pdf> (дата звернення: 27.02.2020р.)

188. Shcherbanyuk O. Problems of Implementation of the Constitutional Complaint in Ukraine and Ways to Resolve them. Проблеми реалізації конституційної скарги в Україні та шляхи їх вирішення. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 586 – 597, mar. 2020. doi: [https://doi.org/10.14505/jarle.v11.2\(48\).29](https://doi.org/10.14505/jarle.v11.2(48).29). URL: <https://journals.aserspublishing.eu/jarle/article/view/5125> (дата звернення: 27.02.2020р.)

189. Llanos M., Nolte D. Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence. *The Journal of Legislative Studies*. 2003. Vol. 9. No. 3. P. 54–86.

190. Tielkiniena T., Gryshova I., Shabatura T., Nehodenko V., Didur H., Shevchenko A. (2020) Lobby legalization - legal instrument for ensuring state subsidies to leaders of agricultural producers. *Journal of Critical Reviews*, 7 (4), 1679-1683. doi:10.31838/jcr.07.04.274

191. Tomczak L. Polskie Stronnictwo Ludowe - trwały element polskiego parlamentu? Partie i ugrupowania parlamentarne III Rzeczypospolitej / K. Kowalczyka, J. Sielskiego, red. Torun. 2006. 89 s.

## ДОДАТКИ

Додаток А

### СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Ірклієнко А.І. Особливості реформування українського парламенту. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2020. №3. С. 22-27.

2. Ірклієнко А.І. Двопалатний парламент в умовах формування конституційної демократії. *Часопис Київського університету права НАН України*. 2020. №1. С. 136-139.

3. Ірклієнко А.І. До питання про правову доктрину в українській правовій традиції. *Право України*. 2020 №6. С. 273-282.

4. Ірклієнко А.І. Політико-правовий статус двопалатного парламенту в США та Великій Британії. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 4. Р. 36-40.

5. Ірклієнко А.І. Конституційно-правовий статус двопалатного парламенту Федеративної Республіки Німеччина. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. №11. С. 175-178.

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

6. Ірклієнко. А.І. Актуальні проблеми конституційного правосуддя в Україні: шляхи вирішення. *Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні*. Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Чернівці, 24-25 жовтня 2019 року). Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2019. С. 52-54.

7. Ірклієнко А.І. Впровадження системи двопалатного парламенту в Україні. *Адміністративно-правові науки: сучасний стан та перспективи*

*розвитку*. Матеріали конференції (м. Київ, 28 жовтня 2019 року). Київ 2019. С.37-41.

8. Ірклієнко А.І. Бікамералізм як невід’ємна частина парламентаризму. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів*. Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 21–22 травня 2020 року). Суми, 2020. С. 70-74.

9. Ірклієнко А.І. Інститут двопалатного парламенту в Україні. *Молодь, освіта, наука духовність*. Матеріали XVII всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ 27-28 травня 2020 року). Київ, 2020. С. 302-304.

10. Ірклієнко А.І. Інститут двопалатного парламенту в Україні та світовий досвід його функціонування. *Закарпатські правові читання*. Матеріали XII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 29-30 квітня 2020 року). Ужгород, 2020. С. 158-162.

Додаток Б

*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 та Сенат».

Статтю 76 Конституції України викласти у такій редакції:

«Стаття 76. Конституційний склад Національних Зборів – 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 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 та Сенату відбуваються в останню неділю жовтня четвертого року повноважень Національних Зборів та п'ятого року Сенату.

Позачергові вибори до Національних Зборів та Сенату призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяти днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Національних Зборів.

Порядок проведення виборів народних депутатів Національних Зборів та Сенату встановлюється законом».

Статтю 78 викласти у такій редакції:

«Стаття 78. Депутати Національних Зборів та Сенату здійснюють свої повноваження на постійній основі,

Депутати Національних Зборів та Сенату 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 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 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 та Сенату починаються з моменту складення присяги».

Статтю 80 викласти у такій редакції:

«Стаття 80. Депутати Національних Зборів 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 припиняються одночасно з припиненням повноважень Національних Зборів.

Повноваження депутата Національних Зборів та Сенату 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 та Сенату, 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 та Сенату припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Національних Зборів та Сенату - в день відкриття першого засідання Національних Зборів та Сенату нового скликання.

Рішення про дострокове припинення повноважень народного Національних Зборів та Сенату у випадках, передбачених пунктами 1, 4 частини другої цієї статті, приймається Національними Зборами та Сенатом, а у випадку, передбаченому пунктом 5 частини другої цієї статті, - судом.

У разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо депутата Національних Зборів та Сенату, визнання депутата недієздатним або безвісно відсутнім його повноваження припиняються з дня набрання законної сили рішенням суду, а в разі смерті депутата Національних Зборів та Сенату - з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть.

У разі невходження депутата Національних Зборів та Сенату, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу депутата Національних Зборів та Сенату Р 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 є повноважними за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу.

Національні Збори збираються на першу спільну сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів.

Перше засідання новообраних Національних Зборів відкриває найстарший за віком депутат Сенату.