

ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА: ПОНЯТТЯ, ПРАВОВА ПРИРОДА, МІСЦЕ І РОЛЬ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ



А. ГЕОРГІЦА

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри міжнародного права
(Чернівецький національний університет
імені Юрія Федьковича)*

Законодавча влада — термін, який вживається у кількох значеннях: 1) — це орган, який згідно з Конституцією має право прийняття та зміни законів; 2) функція щодо прийняття законів; 3) іноді під законодавчою владою водночас розуміють і орган, і функцію щодо прийняття законів. Прикладами розуміння цього терміна у першому значенні може слугувати норма ст. 75 Конституції України і ч. 1 ст. 58 Конституції Румунії, згідно з якими парламент є єдиним органом законодавчої влади в країні. У французькій доктрині, навпаки, законодавча влада асоціюється з владою, яка приймає закони (ст. 34 Конституції Франції) [1]. У третьому значенні трактування цього поняття існує у конституційному праві Великої Британії: «Законодавча влада (законодавчий орган) (*legislature*) — це національні збори, головним або єдиним завданням яких є прийняття або зміна закону» [2].

Якщо ж підходити до розуміння словосполучення «законодавча влада» у більш широкому трактуванні, то це

поняття містить у будь-якому разі три складові елементи (влада, закон і його законодавець — той, що має відношення до встановлення законів [3]), а ще чотири залишаються за його межами. Це відповіді на запитання: що таке закон, хто створює («дає») його, як приймаються і реалізуються закони? Зміст цих явищ розкривається в конституціях, законах і підзаконних актах (наприклад, регламентах парламентів), у дослідженнях учених, у практиці законодавчої діяльності.

Витоки наукових знань у цій сфері беруть свій початок у Стародавньому світі. Але застосування словосполучення «законодавча влада» пов'язують з іменами теоретиків поділу влади Д. Гарінгтоном, Д. Локком, Ш. Монтеск'є та послідовним прихильником неподільності народного суверенітету — Ж.-Ж. Руссо. Зокрема, Ш. Монтеск'є у «Духові законів» (1748 р.) писав: «У кожній державі є троякого роду влади: влада законодавча, виконавча, що відає питаннями міжнародного права, і влада виконавча, що відає питаннями права грома-

дян. У силу першої влади государ або установа створює закони, тимчасові або постійні, та виправляє або скасовує існуючі закони. У силу другої влади він оголошує війну або укладає мир, направляє або приймає послів, забезпечує безпеку, запобігає навали. У силу третьої влади він карає злочини і розв'язує зіткнення приватних осіб. Останню владу можна назвати судовою, а другу — просто виконавчою владою держави» [4]. Отже, ці ідеї є підвалинами щодо сучасного трактування теорії поділу влади. Цікаво зазначити, що в одному з авторитетних енциклопедичних видань законодавчу владу визначають як таку, яка поряд із владою виконавчою і судовою є однією з головних галузей верховної державної влади [5].

У сучасній державознавчій вітчизняній літературі, на нашу думку, найбільш вдале визначення цього поняття дав Ю. Шемшученко: «Законодавча влада — одна з гілок державної влади, головним призначенням якої є здійснення державної влади шляхом законотворення» [6].

Водночас, на нашу думку, така дефініція не є повною, адекватно не відображає сучасний реальний стан речей. Адже у здійсненні законодавчої влади беруть участь кілька державних органів (насамперед, парламент, глава держави, уряд), хоча і обмежено, але народ також уповноважений здійснювати цю владу (за допомогою референдуму). Певну роль відіграє орган конституційної юрисдикції — Конституційний Суд України тощо. Тому поняття «законодавча влада» доцільно визначити як владу, що здійснюється переважно державою, її органами, безпосередньо громадянами на референдумі, врешті-решт, від імені всього суспільства як єдиного колективу. Така дефініція впливає з норми ст. 5

Конституції України, яка містить такий припис: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

В історичному аспекті утвердження народного (національного) суверенітету було спрямоване переважно проти засилля королівської влади. Володіння суверенітетом народом (нацією) включає суверенітет короля. Справді, адже може існувати тільки один суверенітет. У статті 3 французької Декларації прав людини і громадянина зазначено: «Джерело будь-якого суверенітету перебуває по суті в нації». У подальшому цей принцип уточнювався неодноразово в конституційному матеріалі. Нині, наприклад у ч. 2 ст. 5 Конституції України, він сформульований у такий спосіб: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ». Як зазначає французький учений-конституціоналіст М. Прело, визначення народного (національного) суверенітету приводить до прийняття принципу представництва. Суверенітет, що належить колективу, який не може його здійснити сам, делегується певним особам або установам. За допомогою конституції нація, як перше й єдине джерело влади, передає здійснення цієї влади різним індивідам або установам, які відтепер стають справжніми носіями влади, що здійснюються від імені нації, але жоден із цих індивідів і жодна з цих установ при цьому не можуть користуватися або розпоряджатися владою за власним правом. Правлячі індивіди або установи мають діяти від імені нації, яка репрезентує собою колективну і неподільну єдність [7, 60]. Отже, представництво повинно розумітися як конституційна влада, яка належить представникам і яка дає їм змогу

«здійснювати волевиявлення від імені нації». Запровадженням представництва встановлюється юридична компетенція приймати рішення державного порядку [7, 61].

З викладеного випливає, що народ (нація) має численних представників. Єдиний і неподільний за своєю сутністю суверенітет передається для здійснення різним органам. До принципів народного (національного) суверенітету і представництва французька конституція 1791 р. додала третій — принцип поділу влади. Думка Ш. Монтеск'є про рівновагу гілок влади і систему стримувань і переваг, яка ототожнювалась з поділом влади, членами Установчих зборів Франції була піддана одночасно і спрощенню, і систематизації. Слову «влада» було надано його первісне значення, а саме — значення функції, певного завдання, яка повинна бути виконана в державі. Таким чином члени Установчих зборів розрізняли «законодавчу» функцію, тобто повноваження приймати закони, «виконавчу» функцію, тобто обов'язок проводити закони в життя, і «судову» функцію, тобто завдання вирішення спорів між приватними особами. Для виконання кожної з цих функцій, відповідно до конституції, засновувалися різні органи, яким відповідає друге значення слова «влада»; влада в цьому значенні може належати або індивіду, або колективу, уповноваженому діяти і здійснювати волевиявлення від імені держави. Законодавча влада, тобто законодавча функція, делегується конституцією Національним зборам. Виконавча влада — «виконавча функція» — передається у тому самому порядку королю. Нарешті, «судова влада», тобто функція провадження правосуддя, доручається суддям, які періодично обираються народом. Отже, як пише

М. Прело, поділ влади мав подвійний характер: встановлювався функціональний поділ влади і органічний поділ влади. Прийняття законів, їх застосування, розв'язання спорів між приватними особами визнавалися чітко виокремленими обов'язками. Поряд із цим Національні збори, король, судді конституювалися як органи, незалежні один від одного. Система відмінностей за функціональною ознакою збігається, отже, з системою відмінностей за органічною ознакою, оскільки кожній функції відповідає певний орган [7, 62].

Починаючи з діяча Великої французької революції XVIII ст. — абата Е. Сієйса та інших теоретиків тих часів, була поширена ідея представницького правління. Вважалося, що такий орган, як парламент точно знає чого хоче нація (народ), і виражає її (його) волю в законах та інших актах, не будучи в цьому відношенні нікому підконтрольним (у межах конституції, яку він нерідко може сам змінити). Це означає, що парламент став розглядатися як виразник інтересів і волі народу (нації), тобто всієї сукупності громадян цієї держави, уповноважений приймати найбільш авторитетні управлінські рішення іменем народу. Звідси — таке його визначення, як національне або народне представництво.

У XVIII–XIX ст. була сформована концепція народного представництва, яка може бути викладена як система таких принципів: 1) народне представництво засновується конституцією; 2) народ як носій суверенітету уповноважує парламент здійснювати від його імені законодавчу владу; 3) з цією метою народ обирає до парламенту своїх представників — депутатів, сенаторів; 4) член парламенту — представник усієї нації, а не тих, хто його обрав, і тому не залежить від ви-

борців, не може бути ними відкликаний [8].

Стосовно місця законодавчої влади у державному механізмі відповідно до її функцій, то теоретики поділу влади Д. Локк і Ш. Монтеск'є обмежували її роль здійсненням переважно законодавчою функцією. І на сьогодні законодавча функція є ключовою і найбільш об'ємною за своїм значенням і змістом. Результатом її реалізації є формування правової системи держави, що забезпечує завдяки законодавству правове регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі розвитку суспільства і держави, і які вимагають державного регулювання у формі законодавчих приписів. Поточне завдання законодавчої діяльності парламенту полягає у підготовці та прийнятті законів, безпосередньо передбачених Конституцією, і тих законів, які забезпечують потреби розвитку суспільства і держави в усіх сферах їх життєдіяльності. При цьому слід наголосити, що законодавство є безпосереднім інструментом формування стратегії й тактики такого розвитку. У правовій державі законодавча діяльність повинна бути спрямована на забезпечення абсолютного пріоритету і главенства в організації всіх сфер життєдіяльності суспільства і держави, прав і свобод людини, шляхом створення законів, що забезпечують їх захист, тобто на практичну реалізацію принципу правозаконності.

Законодавча влада посідає особливе місце в системі органів публічної влади. Вона визначає організацію та функціонування виконавчої та судової влади і в такий спосіб відіграє свою орієнтовну роль стосовно цих гілок державної влади. У відносинах з іншими гілками державної влади, а також для визначення ролі законодавчої влади в суспільстві важливе значення має

реальна, тобто фактична сила законодавчої влади. Зазвичай вважають, що в сучасних умовах у демократичних державах законодавча влада — це сильна влада. Вона іноді приймає закони (поправки до них) усупереч волі уряду (наприклад, один із останніх законів про соціальні стандарти) або глави держави. Вона здійснює дієвий контроль стосовно виконавчої влади. Дієвою формою контролю є робота слідчих комісій, звіти уряду та інших посадових осіб тощо.

У літературі логічно і виправдано підкреслюється думка про необхідність підтримання високої ролі законодавчої влади в суспільстві (з урахуванням її об'єктивних можливостей в умовах сучасного технологічного та інформаційного суспільства). На нашу думку, це є сьогодні чи не найважливішим завданням організації та діяльності державного механізму. До цього спонукають, зокрема, певні обставини, пов'язані з модифікацією законодавчої влади у сучасних умовах. Починаючи з другої половини ХХ ст., економічні, соціальні та технологічні фактори глобалізаційного процесу зумовили потребу в побудові «соціалізованого відкритого суспільства». Зростає роль наукових знань, значення технічних та інших фахівців в управлінні суспільними справами, у прийнятті рішень, в тому числі законодавчою владою, у підготовці таких рішень тих, кого називають експерт-кратією («владою експертів»). Нове суспільство, що формується за словами В. Чиркіна, коротко можна було б характеризувати як «технологічне суспільство демократичного і соціального капіталізму» [9].

На цей шлях фактично стала й Україна, хоча до кінця ми ще не усвідомили це. Проте формування сучасного демократичного суспільства

вимагає створення «нової» держави, яку на Заході інколи називають державою, що сприяє праці, побудованою на праці (*workfare state*). Заміну відомого поняття — держави «загального благоденства» на нове формування (точної назви ще немає) аргументують, зокрема, тим, що в реальному житті державу благоденства для всіх нездійснено, що ця теза веде людей до утриманства, що держава повинна забезпечити тільки основні потреби людини, а вона сама має піклуватися про себе і свою сім'ю [9].

Зрозуміло, що таке суспільство і така держава виявляють до правотворчості (зокрема до законодавчої влади) свої вимоги, яких раніше не існувало. На жаль, ці вимоги ще не знайшли повного відображення в юридичній літературі. З нашої точки зору, до них належать такі.

По-перше, як засвідчує зарубіжний досвід, нині знаходять поширення нові підходи у галузі законотворчості, коли, наприклад, прийняття закону відбувається не в результаті протиборства правлячої партії (коаліції) та опозиції, а іншим шляхом, у тому числі в процесі пошуку консенсусу (починаючи з 2006 р., коли у ФРН був створений коаліційний уряд двома великими, але опозиційними партіями, жодна з яких не мала більшості у нижній палаті парламенту, тут стали приймати «консенсусні закони» опозиційних сил — нове явище в практиці законотворчості. Поява органів, що заміщують парламент у законодавчій сфері («великих» і «малих» парламентів), зміна ролі верхніх палат, використання так званої регламентарної влади для створення правових актів, які мають силу закону, та ін. — явище сьогодення).

По-друге, одним із вихідних моментів при аналізі законодавчої влади

слугує концепція поділу влади та її різних варіантів, включаючи не тільки три традиційні гілки (законодавчу, виконавчу, судову), а іноді й більшу їх кількість (виборчу, контрольну). Іноді перераховують не лише гілки державної влади, а й різновиди іншої публічної та навіть громадської (суспільної) влади, аж до «влади засобів масової інформації». Зрозуміло, що принцип поділу влади має важливе значення для побудови системи управління в умовах демократичної держави, в тому числі для визначення принципової ролі законодавчої влади. Однак абсолютного поділу бути не може. З питань поділу влади, сучасної ролі законодавчої влади існують різні думки і практика. Головним змістом багатьох вимог є раціоналізація законодавчої влади і створення нових взаємозв'язків із виконавчою владою.

По-третє, зазвичай поняття «закон» і «законодавча влада» пов'язуються з існуванням і функціонуванням парламенту. Проте часто законодавчу функцію здійснює безпосередньо народ (виборчий корпус). Так, відповідно до ст. 73 чинної Конституції України, «виключно референдумом вирішуються питання про зміну території України». А стаття 156 Основного Закону фіксує норму, згідно з якою «законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII Внесення змін до Конституції України за умови його прийняття не менш як 2/3 від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом. Зрозуміло, що такі закони в Україні досі ще не приймалися, хоча в окремих державах (наприклад, у Швейцарії, меншою мірою — в Італії) склалися для цього сталі процедури. Виникає також питання про

аналіз зв'язків і відносин нормотворчості законодавчої влади з нормотворчістю глави держави, виконавчої та судової влади, з актами «позасистемних» органів (прокуратури, Центральної виборчої комісії або Національного банку). Роль Конституційного Суду України також ставить питання про безперечність законів.

По-четверте, за класичною схемою законодавства, закони, як правило, приймаються парламентом. Існує принцип, що норми (правила) загального характеру, що належать до невизначеної кількості осіб (інших об'єктів регулювання), особливо тих, що зачіпають права громадян, діяльність і роль громадських об'єднань, які встановлюють відповідальність, а також ті, котрі регулюють деякі інші питання, можуть визначатися тільки законом. Так, відповідно до ст. 92 чинної Конституції України виключно законами визначаються питання, що регулюють різні сфери життєдіяльності держави (31 позиція). У цьому контексті проблемою законодавчої влади є те, що законів і поправок до них стає усе більше, а самі вони — довжелезними. У результаті підміни організаційної та контролюючої парламентської діяльності створенням нових нормативно-правових актів і численних поправок до них відбувається, як слушно зауважує Ю. Тихомиров, «правова інфляція» [10]. Тому законодавча влада має упорядкувати нормотворчість і стимулювати зайві намагання до прийняття різних актів, які іноді технічно не підготовлені, соціально та економічно не обґрунтовані.

Для підтримки високої ролі законодавчої влади необхідно здійснити певні заходи, пов'язані з удосконаленням самої законодавчої влади, її персонального складу, методів діяльності, порядку «вибору» представників народу для

здійснення законодавства, зміну виборчої системи. Тому пошуки й інших шляхів оптимізації діяльності законодавчої влади потрібно продовжити.

Отже, законодавча влада (її органи), за загальним правилом, не лише законодавствує, а здійснює й інші функції, зокрема дуже важливу функцію контролю стосовно виконавчої влади, разом із тим поняття законодавчої влади, як свідчить її назва, насамперед пов'язано з поняттям закону.

Конституційно-правовий статус Верховної Ради України

Верховна Рада України за конституційним визначенням (ст. 75) є парламентом, тобто одним із органів державної влади в Україні. Як виборна представницька установа, яка обирається народом (виборчим корпусом), Верховна Рада є єдиним органом, який представляє інтереси українського народу, тобто виражає його суверенну волю (Преамбула Конституції України). З огляду на це Верховна Рада діє згідно з правами, які їй належать, а не на підставі наказів і вказівок, наданих їй будь-ким. Рішення, прийняті нею, виходять від народу. У цьому контексті звернемо увагу на те, що у сучасних державах представницької демократії (включаючи й Україну), поряд із класичними принципами виборів парламенту, основоположними є незалежний мандат депутата (ч. 2 п. 3 ст. 80 Конституції), прийняття рішень більшістю поданих голосів (ст. 91 Конституції) та публічне проходження засідань (ст. 84 Конституції). На підставі цих принципів рішення Верховної Ради походять як у політичному, так і в правовому плані від репрезентованого нею народу. Завдяки використанню вказаних принципів народ може здійснювати і здійснює належне йому право на управління державними справами.

Разом із тим слід пам'ятати, що Верховна Рада України як загальнонаціональний парламент є складовою загальної системи інститутів влади, які, у свою чергу, не володіють монополією на формування політичної волі народу. Так, особливо після грудневих змін до Конституції України 2004 р., діяльність Верховної Ради України багато в чому визначається представленими в ній у вигляді фракцій політичними партіями. Вони є основними факторами формування або неформування державної волі. Фактичний центр цього процесу переноситься з парламенту у менш формалізовану сферу партійних об'єднань. Проте не слід перебільшувати, так само і применшувати можливості парламенту у справі інтегрування суспільних інтересів. Дебати та обговорення в комітетах і на пленарних засіданнях Верховної Ради слугують каналом формування спільних думок і, врешті-решт, прийняттю рішень, яких очікує суспільство. А завдяки рішенням Верховної Ради, прийнятих у межах її компетенції, вони отримують її правове оформлення і стають обов'язковими для всіх на території України. У першу чергу акти Верховної Ради України передають вищим органам державної влади, насамперед Кабінету Міністрів України, волю парламентської більшості.

Класифікація функцій (завдань) Верховної Ради України у доктринальному аспекті ґрунтується й донині на класичній схемі, запропонованій авторитетним фахівцем у галузі англійського конституційного права — В. Беджготом. Множинність повноважень цього органу, перерахованих у чинній Конституції нашої держави (для прикладу, ст. 85 перелічує 37 найменувань і припис, згідно з яким Верховна Рада України здійснює також

інші повноваження, які відповідно до Конституції України належать до її відання), еkleктично зводиться до таких: 1) законодавствування; 2) формування інших органів; 3) контроль за Урядом; 4) представництво народу; 5) бюджетні повноваження; 6) квазі-судові функції.

Сумарний огляд повноважень виявляє центральне місце Верховної Ради України у формуванні державної волі. Хоча Верховна Рада і не володіє монополією, але має найбільш суттєві прерогативи у сфері правотворчості. Не випадково Конституція визначає її, хоча і не зовсім точно, єдиним законодавчим органом держави.

Верховна Рада України бере участь у формуванні вищих органів держави. Зокрема, вона призначає за поданням Президента України Прем'єр-міністра, Міністра оборони і Міністра закордонних справ, а за поданням Прем'єр-міністра — інших членів Кабінету Міністрів України, голів Антимонопольного комітету, державного комітету телебачення та радіомовлення, Фонду держмайна; призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Президента України Голову служби безпеки; за цією ж процедурою призначає і звільняє з посади Голову Національного банку. Крім того, Верховна Рада України призначає та звільняє половину складу Ради Національного банку, половину складу Національної ради з питань телебачення та радіомовлення; за поданням Президента призначає та звільняє з посад членів Центральної виборчої комісії, дає згоду на призначення та звільнення Президентом України Генерального прокурора України; призначає та звільняє третину складу Конституційного Суду України, обирає суддів безстроково.

Контроль за діями Кабінету Міністрів України є самостійною функцією

Верховної Ради України. Фактично здійснення парламентського контролю є зворотною стороною відповідальності Уряду перед Парламентом. Значимо, що після змін до Конституції 2004 р. виник антагонізм парламентської більшості (й Уряду) і депутатської меншості (опозиції). Конфлікт виникає найчастіше між цими двома угрупованнями. Опозиція критикує Уряд (парламентську коаліцію), а також надає альтернативи за персональним складом Уряду. Депутати володіють правом депутатського запиту, можуть створювати слідчі комісії, мають право на інформацію, а також на розгляд у Конституційному Суді України спорів між органами влади.

Надзвичайно важливе значення мають повноваження Верховної Ради України в бюджетній сфері, адже це практично «влада гаманця», тобто той орган влади, який розпоряджається фінансами, є господарем у країні. Конституція (статті 95–98) детально і конкретно визначає повноваження Верховної Ради у цій важливій сфері життєдіяльності. Фундаментальними є норми, згідно з якими видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування яких визначаються виключно законом про Державний бюджет України, а також про те, що контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до держбюджету та їх використання здійснює Рахункова палата. На жаль, парламент України практично самоусунувся від здійснення цієї функції, віддавши «добровільно» цю функцію виконавчій владі. Між тим у Верховній Раді залишився інструмент впливу в бюджетній сфері — шляхом так званої заборони на здійснення асигнувань.

Щодо функції представництва інтересів народу, то вона забезпе-

чується шляхом проведення парламентських дебатів. Відповідно до цього Верховна Рада України проводить свої пленарні засідання і голосування публічно; надаючи громадянам інформацію, необхідної їм для вироблення власної думки і позиції на виборах. Ще один канал інтеграції державного волеутворення — формування політичної волі народу за сприянням політичних партій, завдяки чому громадяни та їх організації стають суб'єктами політичного процесу. Нарешті, надзвичайно важливими є права опозиції, яка в умовах демократичного конституційного ладу виявляє суттєвий шанс для зміни влади. Для цього необхідно домогтися організаційного закріплення прав опозиції. Але при цьому принцип більшості повинен залишатися недоторканим.

У цьому, як слушно зазначає Л. Кривенко, похідність Верховної Ради України від народу в поєднанні з домінуючим соціальним призначенням, її функцією та представницьким характером обумовлюють важливість і об'ємність компетенції парламенту, що в сукупності визначає провідне місце Верховної Ради в державному механізмі [11].

Водночас не можна не помітити, що у нормативному визначенні конституційно-правового статусу Верховної Ради відсутнє одне з основних положень, а саме — характеристика українського парламенту як єдиного загальнодержавного представницького органу Українського народу. Адже воно є усталеним, загальноновизнаним у світовій конституційній теорії. Відображення в нормативному визначенні Верховної Ради її представницького характеру (ст. 75 Конституції) — один із головних шляхів підвищення конституційно-правового статусу парламенту України.

Витоки українського парламентаризму

Тривалий час у теорії, а тепер і в практичній діяльності під терміном «парламентаризм» розуміють систему організації державної влади, для якої характерним є визнання провідної або істотної ролі парламенту [12].

Явище парламентаризму історично зумовлене наслідком суспільно-політичного розвитку держав, зокрема з періодом історії, який розпочався європейськими революціями XVII–XVIII ст. Однак, як і будь-яке інше явище державно-правового характеру, парламентаризм має свою передісторію, свої витоки. Деякі автори, зокрема російський дослідник О. Ковлер, під історією парламентаризму розуміють представницькі засади в управлінні. Тому в професіоналізації функцій управління, що спостерігається на ранніх стадіях людської цивілізації, цей автор вбачає витоки парламентаризму, а саме — у зборах сородичів [13]. Інші автори пов'язують передісторію парламентаризму із виборним політичним представництвом через відповідні органи (ще в VI ст. до н. е. в Афінах обирався колегіальний орган — рада 400 (була), згодом — рада 500). О. Мироненко вказує, що першовитоки української державності з'явилися на території сучасної України ще за скіфських часів (VII ст. до н. е. — III ст. н. е.), у період виникнення у Північному Причорномор'ї рабовласницької монархії [14]. Іноді передісторію парламентаризму пов'язують із певними історичними формами безпосередньої демократії. До таких форм, зокрема, належить віче часів Київської Русі.

З огляду на ці міркування, більш аргументованою, на нашу думку, є позиція В. Шаповала, який стверджує, що на вітчизняних теренах практика

виборного представництва через відповідні інституції склалася раніше — за часів існування Запорізької Січі й Гетьманщини (XVII–XVIII ст.). Виборний характер мали і деякі з тодішніх військових рад. Особливо виділялися Генеральна військова рада і рада старшин. Певний вплив на розвиток українського парламентаризму мав досвід діяльності депутатів з українських земель у парламентських установах Австрії, Австро-Угорщини та Російської імперії.

Початок історії парламентаризму в Україні необхідно пов'язувати з національним державотворенням, з утворенням під час національно-визвольних змагань 1917–1920 рр. інституцій представницького характеру, які здійснювали державно-владні функції. Найвідомішою з них була Українська Центральна Рада.

За радянських часів парламентаризм сприймався на рівні доктрини негативно. Державний режим у колишньому СРСР, відповідно й в Україні, був партократичним: реальна влада в державі належала на кожному рівні верхівці апарату комуністичної партії. Проте і за тих умов у скарбницю становлення вітчизняного парламентаризму було привнесено чимало нового, зокрема були втілені, хоча й формально деякою мірою, концепції «дзеркального представництва» різних прошарків населення у Верховній Раді УРСР, персональної відповідальності депутатів за їх діяльність у представницькому органі народу тощо.

Новий етап розвитку парламентаризму в Україні розпочався з відновленням державної незалежності (1991 р.). На цьому етапі відбувся перехід від номінального до реального парламентаризму.

Загострення політичного протистояння всередині парламенту, що

призвело до зниження ефективності роботи Верховної Ради України, зокрема її законодавчої діяльності. Можливі заходи щодо підвищення ролі й авторитету вітчизняного парламенту — Верховної Ради України.

У цьому разі немає однозначної відповіді. Мабуть, потрібно врахувати нашарування безлічі факторів об'єктивного й суб'єктивного характеру, зовнішніх і внутрішніх тенденцій у розвитку всіх політичних інститутів, і насамперед парламентів, на межі ХХ і ХХІ ст. Зупинимося лише на окремих моментах. Виокремимо блок соціально-економічних, політичних та ідеологічних факторів, які в умовах переходу України до нового способу організації життєдіяльності в державі, не могли не вплинути на ситуацію, пов'язану з діяльністю політичних інституцій, заснованих на нових демократичних засадах. Ця проблема аналізується, дискутується, перебуває у полі зору теоретичної думки і політичної практики.

Доцільно, на нашу думку, звернути увагу на деякі аспекти міжнародного і національного характеру, які набули в наш час особливої гостроти. Насамперед йдеться про досягнення критичних меж довіри населення до існуючих інститутів управління суспільством. Згідно з проведеними громадськими (соціологічними) опитуваннями в різні часи, рівень довіри до парламентів у дев'яти західноєвропейських державах знизився до 10 % у 1981 р. й до 6 % у 1990 р. У процесі проведення опитувань серед населення 16 західних країн всередині 90-х років рівень довіри коливався від 2 до 8 %, і лише в п'яти державах він був вище 10 % (Австрія — 10 %, ФРН — 12 %, Ірландія — 12 %, Люксембург — 17 %, Данія — 19 %) [15]. Аналогічна тенденція спостерігається і в США, де

згідно з опитуваннями 1997 р. лише 11 % відчували довіру до Конгресу (проти 42 % у 1966 р.). У 60-х роках 2/3 американців висловлювали незгоду з тезою про те, що «більшість обраних посадових осіб не рахується з тим, що думають люди. У 1998 р. ті ж дві третини погоджувалися з таким твердженням» [16, 48–49].

Як зазначає відомий французький політолог М. Доган, незадоволення теперішнім станом демократії та її інститутами свідчить про зростання незадоволення неадекватністю норм і принципів демократії, про зростання очікувань і вимог мас, особливо середніх верств. А це означає, що імпульси до розширення демократії, підвищення її «якості» та ефективності вже не можуть знехтуватися тими, кому реально належать важелі політичної влади.

У цьому контексті, на нашу думку, однією з найбільш цікавих концептуальних побудов, спрямованих на поглиблення і розширення демократії, яка отримала широке поширення за останні роки у Західному світі, є концепція «суспільства співучасті» (*stakeholder society*), яку найбільш докладно і ґрунтовно висловлює й аналізує британський політолог У. Хаттон. Особливістю цієї концепції є те, що вона не обмежується лише сферою політики, а поширюється на інші аспекти і напрями суспільної активності, в тому числі його найважливішого економічного осередку — корпорацію. На рівні суспільства в цілому концепція «співучасті» спрямована на залучення основних організацій, рухів і груп, які становлять інфраструктуру громадянського суспільства, в управлінський процес [16, 49]. У такому аспекті вона багато в чому збігається з концепцією «багатоскладової демократії», як вона сформульована у відомій праці А. Лейпхарта [17]. Однак і на цьому

рівні вона передбачає залучення до процесу демократичної дії не лише політичних, а й економічних факторів, і насамперед інститути, які завдають основні параметри промислової та фінансової політики. Крім розширення кола учасників демократичного процесу, така взаємодія покликана обмежити надмірну владу фінансової олігархії та забезпечити більш ефективну співпрацю фінансів і промисловості в інтересах національної економіки [16].

У сфері соціальної політики і «соціальної держави» концепція суспільства співучасті перегукується з ідеями «суспільства загальної включеності», що розвивається сучасною соціал-демократією [18].

Актуальність викладених вище підходів та ідей багато в чому пояснюється тим, що стимульований до недавнього часу суспільний розвиток на шляху «демократії власників» і процеси глобалізації сприяли і сприяють, поглибленню соціальної нерівності та розриву в рівні доходів. У результаті значно зросла частка людей, які через низький дохід і спосіб життя не відчувають себе органічною частиною суспільства. Як зазначається в політологічній літературі, загальний рівень життя і доходів, які помітно зросли, ще більш посилює відчуття ізоляції та відчуження, котрі можуть бути подолані тільки цілеспрямованою соціальною стратегією. З другого боку, варто звернути увагу на ще один феномен, пов'язаний із одностороннім упором на «демократію власників» і глобалізацією, а саме факт зростаючої «виключеності» зі суспільства значної частини найбільш заможних людей, які не відчувають себе органічною частиною національно-державних утворень. Цей сегмент еліти будь-якими засобами намагається уникнути по-

датків і тим самим збільшує глибокий розрив у доходах і способі життя громадян [16, 50].

Природно, що таке подвійне відчуження «знизу» і «зверху» примушує до пошуків нових типів суспільного розвитку. У Швеції та Великій Британії соціал-демократія активно розробляє і запроваджує концепцію соціального партнерства та економічної демократії (залучення широкого кола акціонерів компаній до прийняття рішень, до запровадження інновацій, гуртків якості, рух у національному масштабі в Швеції у справі укладення колективних договорів тощо) [19]. Перетворення компанії — цієї корпоративної структури — на одну з ключових ланок «нової демократії» роблять цю концепцію оригінальним внеском і в теорію, і в практику демократії та демократизації.

Зрозуміло, що викладені орієнтири суспільного розвитку на сучасному етапі мають бути враховані вітчизняною правознавчою наукою і, безумовно, конституційно-правовою наукою при визначенні пріоритетних напрямів конституційного будівництва.

Щодо внутрішніх факторів, які негативно позначилися на розвиткові сучасного парламентаризму в Україні. Їх чимало, але на нашу думку, найбільш істотними є такі. По-перше, вкрай незадовільна підготовка громадської думки до сприйняття нових владних інститутів. Замість копійки роз'яснювальної роботи серед громадян про зміст діяльності вищих органів державної влади в умовах їх орієнтації на сучасні демократичні цінності, між посадовими особами, які їх представляли, розпочалася «тотальна війна» за домінування у механізмі державного владування. По-друге, відсутність у політичній еліти України конституційного патріотизму, тобто

любіві, поваги до Основного Закону держави. Як наслідок — вибіркоче виконання конституційних приписів, неповага до законів, «посягання» на повноваження інших органів влади, «хаос» у внутрішній політиці тощо. По-третє, неповага до волі Українського народу, яка виявляється у нехтування Верховною Радою результатів всеукраїнського референдуму 2000 р., а також у небажанні Президента України реалізувати право народу на референдум (ініціативи так і залишилися нерозглянутими). По-четверте, брутальне порушення Верховною Радою України ч. 3 ст. 5 Конституції України, що виявилось у прийнятті нею Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV. Закладені в цьому норми практично розпочали процес зміни форми державного правління в Україні. Цим самим парламент незаконно узурпував виключне право народу на зміну конституційного ладу. По-п'яте, несвоєчасне включення до організаційної структури Верховної Ради інституції «коаліція депутатських фракцій», що фактично призвело до зміни державного режиму в умовах сучасної України — переходу від парламентаризму до системи «партійного правління». По-шосте, неодноразові спроби скасування депутатської недоторканності, що на практиці виглядає як розправа з політичними противниками. По-сьоме, перехід на пропорційні вибори на всіх рівнях представницької демократії, в результаті чого в умовах України з'явилося явище «партійного босізму», тобто диктат лідерів партій. По-восьме, прогалини в конституційному регулюванні системи механізму державного владування. Найбільш істотними з обов'язкових елементів взаємодії вищих органів дер-

жавної влади в умовах організації державної влади на основі принципу поділу влади при напівпрезидентській формі правління є відсутність конституційного положення про біцефальність виконавчої влади (президент і уряд), а також фактичне відсторонення глави держави від реальної процедури призначення суддів (у Франції та Польщі, наприклад, Президент очолює структури типу Вищої ради юстиції України). По-дев'яте, відсутність у лідерів політичних сил бажання й уміння досягнення компромісу при вирішенні найважливіших державних справ, адже в умовах дії принципу поділу влади — це єдиний метод досягнення позитивних та ефективних результатів в управлінні.

Врахування вказаних факторів сприятиме підвищенню ролі й авторитету Верховної Ради України, отже, поліпшенню її законодавчої діяльності.

Стосовно імплементації рішень всеукраїнського референдуму від 16 квітня 2000 р. Відповідно до ч. 1 ст. 45 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. (із наступними змінами), «зміни або скасування законів, інших рішень, прийнятих референдумом, проводяться також референдумом». Згідно зі ст. 9 цього Закону, «новий всеукраїнський референдум з питань, що раніше виносилися на референдум, може бути проведений не раніше, як через 5 років... від дня проведення попереднього референдуму». Отже, в умовах політичної ситуації, що склалася в Україні, необхідно провести новий всеукраїнський референдум з означених питань. Але попередньо необхідно прийняти новий Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми в Україні», в якому чітко слід визначити обов'язковість рішень,

прийнятих у такий спосіб для державних органів і посадових осіб, а також їх відповідальність за введення в дію рішень, прийнятих референдумом. У цьому має знайти відображення конституційна норма про те, що «ніхто не може узурпувати державну владу» (ст. 5 Основного Закону України).

Питання про те, якою має бути структура парламенту, вважається найбільш суперечливим у науці конституційного права. Для теорії і практики українського конституціоналізму воно набуває особливого значення з урахуванням новизни цієї проблематики. Це питання становить академічний інтерес для вчених, які працюють у галузі конституційного права, політиків, широких верств населення України.

У монографічній літературі [20] слушно вказується на те, що вирішення цього питання у кожній державі є результатом політичного вибору. Водночас цей вибір не є випадковим явищем, а залежить від сплетіння і врахування різних факторів: умовами історії та традиціями країни, особливостями конституційного ладу, розмірами території, соціально-економічними і політичними обставинами та деякими іншими спонукальними мотивами.

Як відомо, історично склалась і тривалий час була домінуючою двопалатна структура парламенту. Ця система виникла довільно в Англії в середині XIV ст., коли Парламент поділився на Палату лордів і Палату громад. Завдяки зусиллям публіцистів і політиків, починаючи з XVIII ст., наявність двох палат стала вважатися необхідним елементом представницького правління. Спочатку ця структура була запроваджена в США. Конституція 1787 р. утворила Конгрес, який складався з двох палат: Палати представників, що репрезентувала всю

націю, і Сенату, який представляв штати. Сенат, на думку «батьків» конституції, був заснований не лише як орган федерального представництва, а й замислювався як орган, здатний усунути «свавілля» законодавчої влади і водночас встановити «рівновагу» між законодавчою владою і владою виконавчою. Зміцненню двопалатної системи сприяв також і конституційний досвід Великої французької революції кінця XVIII ст. Утворений відповідно до Конституції 1793 р. однопалатний Національний конвент у свідомості французів уособлювався з диктатурою якобінців, а тому вже через два роки (1795 р.) законодавча влада була доручена двом палатам: Раді п'ятисот і Раді старійшин. Їхні функції різко відрізнялися. Рада п'ятисот володіла правом законодавчої ініціативи, в той час як обговорення і прийняття законопроектів складало прерогативу Ради старійшин. Усі наступні французькі парламенти завжди утворювалися у складі двох палат. У XIX ст. певну роль у поширенні цієї системи відіграли погляди Ш. Монтеск'є, який вважав, що у будь-якій конституційній монархії законодавча влада мала бути доручена двом роздільно-працюючим зборам: зборам представників народу і «зборам знатних вельмож». Практично до першої половини XX ст. двопалатна система існувала майже повсюдно і винятком були тільки балканські держави (Греція, Болгарія, Сербія та ін.), деякі латиноамериканські держави (Гондурас, Коста-Рика, Панама та ін.). При цьому під двопалатною системою малась на увазі така організація законодавчої влади, за якої остаточне ухвалення тексту закону здійснюється шляхом узгодження непорозумінь між двома самостійними колегіальними установами, — першою і другою, або верхньою і нижньою палатами. Саме

рівноправність обох палат і необхідність узгодження між ними для видання усіх без винятку законів, — такі найбільш суттєві моменти в розумінні двопалатної системи, — так, зокрема, розумів цю проблему В. Гессен [21].

Сьогодні трохи більше ніж у половині держав світу діють двопалатні парламенти (Австрія, Бразилія, ФРН, США та ін.), у 80-ти державах — однопалатні (Данія, Греція, Єгипет, КНР, Португалія, Фінляндія, Угорщина, Нова Зеландія та ін.). У наукових дослідженнях зарубіжних і вітчизняних авторів прийнято вважати, що двопалатна система має природну базу тільки у федеративних державах, де одна палата виникає як орган, що репрезентує націю в цілому, а друга — складається з представників територій або існує як аристократичний пережиток (Велика Британія). Так, двопалатні системи утворені в таких федеративних державах, як Австралія, Австрія, Аргентина, Бельгія, Бразилія, Венесуела, Індія, Канада, Малайзія, Мексика, Нигерія, Пакистан, Росія, США, ФРН, Швейцарія. Проте у п'яти державах (Канарські острови, Об'єднані Арабські Емірати, Папуа — Нова Гвінея, Танзанія, Ефіопія) федеративний устрій не привів до утворення двопалатної системи. Отже, політичний вибір цих п'яти держав свідчить про те, що двопалатна система не є обов'язковим елементом парламенту. Більше того, за нашими підрахунками, майже 50 унітарних державах віддали перевагу двопалатній системі.

У сучасній теорії та державно-правовій практиці на користь двопалатної структури парламенту висуваються, зокрема, такі аргументи: 1) другі палати є органами територіального (регіонального) представництва (Болівія, Іспанія, Італія, Колумбія, Франція та ін.); 2) друга палата утворюється на за-

садах представництва інтересів місцевого управління та самоврядування (наприклад, Палата провінції Республіки Хорватія). До цих аргументів відомі зарубіжні державознавці М. Амеллер і М. Прело висувають ще кілька підстав, доказів для обґрунтування необхідності існування такої структури: а) прагнення до більш стійкої рівноваги сил між виконавчою і законодавчою владою, за якої ніяк не обмежена влада однієї палати стримується другою палатою, яка формується на іншій основі; б) бажання примусити парламентську машину працювати більш ефективно завдяки наявності так званої «контрольної палати», до обов'язків якої входить здійснення ретельної перевірки іноді постійно прийнятих ухвал першої палати; в) єдина палата репрезентує народ однобічно. Для розвиненої нації необхідно кілька видів представництва, щоб точно передати всі її складні та різноманітні погляди і сподівання. Крім названих можна назвати й інші тези. Насамперед, друга (верхня) палата є важливим чинником в умовах розпуску нижньої палати. Нарешті, друга палата є своєрідним «відділом кадрів» держави, оскільки через неї має здійснюватися відбір кандидатур на найважливіші державні посади в країні. З цих міркувань, а також з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду перехід до двопалатної структури парламенту України є бажаним.

Щодо запровадження парламентської (парламентарної) форми державного правління в Україні. Зазначимо, що у вітчизняній науковій та навчальній літературі [22] під час розгляду форм правління завжди надавалося і надається особливе значення порядку заміщення поста (посади) глави держави. У зарубіжній і конституційно-правовій літературі, а також у

підручнику з конституційного права зарубіжних країн, підготовленому професором В. Шаповалом [23], цьому критерію цілком слушно не надається вирішального значення. Найважливішими вважаються взаємовідносини Парламенту, Уряду і глави держави, без підкреслювання способу заміщення останнього. Нині можна виділити форми правління, що існують у конституційному законодавстві понад двох століть, так званих типових (або класичних) форм, і форми, котрі з'явилися порівняно нещодавно і які поєднують різні елементи класичних форм. Останні їх називають нетиповими, однак отримують все більшого розповсюдження. Використовуються різні елементи з існуючих, вже апробованих, із відомими позитивними якостями і недоліками, для формування органів центральної влади та їх взаємовідносин, підбираються інститути та елементи, які є найбільш сприятливими для політичних сил, які прийшли до влади (наприклад, «коаліція депутатських фракцій» — в Україні). Різноманітні елементи різних форм правління отримують закріплення в конституційному матеріалі (наприклад, ст. 83 чинної Конституції України).

Однією з класичних форм правління є парламентарна (парламентська) республіка. Розпізнавальними ознаками цієї форми правління є утворення Уряду на парламентській основі (найчастіше політичними партіями, що володіють більшістю місць у парламенті (нижній палаті), і політична відповідальність Уряду перед Парламентом (точніше — палатою). Формально Уряд призначається Президентом, але його вибір не є вільним: він пов'язаний розстановкою політичних сил у Парламенті (палаті). Тільки в умовах багатопартійного складу Парламенту позиція глави держави є

більш вільною; у нього є можливість вибрати Прем'єр-міністра будь-кого з лідерів Парламенту з розрахунком, що останній сформує Уряд, який користується підтримкою більшості в Парламенті. Кандидатура голови уряду, а іноді й кандидатура всіх членів Уряду повинні отримати схвалення Парламенту (нижньої палати), тобто Уряд повинен отримати вотум довіри, інакше кажучи отримати згоду Парламенту на проведення політики, яку пропонує і має намір здійснити Уряд. У такий спосіб Уряд керує країною, тобто в результаті згоди представницької влади. Якщо виникають розбіжності між цими двома владами, то Уряд може бути повалений. Є можливим розпуск Парламенту актом Президента за пропозицією Уряду. Якщо Парламент не згодний з політикою Уряду, цей спір повинен вирішити виборчий корпус. Отже, виконавча влада в парламентарній республіці перебуває в руках Уряду. Спираючись на парламентську більшість, він керує державою. Користуючись своїм становищем (головним чином через механізм партійної дисципліни), Уряд може справляти суттєвий вплив на діяльність Парламенту — на законодавство, контрольні й судові повноваження. Суттєвою обставиною в діяльності як Парламенту, так і Уряду в республіці такого типу є існування партійної системи. За умов багатопартійного парламенту Уряд як орган може повніше реалізувати свої повноваження. При двопартійній системі (або при двопартійних блоках, які утворюють два полюси в Парламенті) може статися підміна Парламенту Урядом. Лідери політичних партій більшості, що сформували Уряд, будуть контролювати діяльність Парламенту. В парламентарних державах мандат члена парламенту може бути суміщеним із

членством в Уряді щодо Президента, то він посідає скромне місце в системі державних органів: хоча формально наділений значними повноваженнями, але акти, які він підписує, вимагають контрасигнування відповідного міністра або Прем'єр-міністра. Як правило, він виконує представницькі функції, уособлює єдність нації, у кризових ситуаціях його роль зростає. Водночас повновладдя Парламенту в парламентарній республіці може призвести до зосередження всієї влади в його руках, тобто до можливості становлення так званого правління зборів (правління парламенту).

При парламентарній республіці можливі два державних режими — парламентарний (наприклад, в Естонії) і міністеріальний (наприклад, у ФРН). Чисто парламентарних республік у світі небагато. До них належать ФРН, Італія, Угорщина, Індія, Сербія, Чорногорія, Чехія, Естонія та ін.

Парламентарні форми правління (як монархії, так і республіки) існують, за загальним правилом, у високорозвинених державах, де перехід від аграрного ладу до постіндустріального супроводжувався переважно не докорінним ламанням попередніх інститутів влади, а поступовим їх перетворенням і пристосуванням до нових умов (наприклад, Велика Британія, Японія, Нідерланди, Швеція, Канада, Австралія та ін.). Тут спостерігається розвинений частковий поділ влади за умов визнання принципу верховенства парламенту над виконавчою владою, демократичний політичний режим, усталена партійна система. Отже, якщо керуватися цими критеріями, запровадження в Україні парламентарної форми правління на сьогодні є недоцільним, да й неможливим.

Видається, що прагнення частини політичної еліти України до парламен-

тарної форми правління, яка, з точки зору світогляду, сформувалась ще за радянських часів, пов'язаний із підходом у радянській науці державного права і, відповідно до якого, з точки зору робітничого класу, найкращою визнавалась парламентська форма правління, поскільки вона дозволяла партії цього класу найбільшою мірою впливати на Уряд.

Щодо юридичного закріплення в чинній Конституції України форми правління — напівпрезидентській — то в її основі на час прийняття Конституції бралися до уваги глибинні причини — правові традиції, особливий історичний розвиток, своєрідні внутрішні особливості й потреби. Безумовне значення мала і розстановка політичних сил у країні і в Парламенті. У результаті зіткнення різних думок і досягнення певних компромісів була закріплена в Основному Законі конкретна форма правління, яка хоча і мала унікальний набір індивідуальних рис, усе ж тяжіла до напівпрезидентської форми правління. На нашу думку, прорахунком творців Конституції було неврахування такої класичної ознаки цієї форми правління, якою є фіксація біцефальності виконавчої влади. Цим самим були розведені по різні боки барикади влади Президент і Уряд.

Виникає запитання: яка ж форма правління є кращою? Однозначної відповіді немає. Кожна форма правління має як позитивні риси, так і недоліки. Мабуть, для кожної держави має бути властивою певна власна модель. На жаль, в Україні під впливом різних факторів і, насамперед, суб'єктивного характеру, політична еліта завчасно почала «експериментувати» у найбільш вразливій сфері — державному механізмі. Якою має бути форма правління в Україні? Тепер на це запитання мають дати відповідь виборці.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Michel de Villiers*, Armel le Divellec. Dictionnaire du droit constitutionnel. — 6 edition. — Paris, 2007. — P. 236–237.
2. *Оксфордская* иллюстрированная энциклопедия : в 9 т. — М., 2000. — Т. 7. Народы и культуры / пер. с англ. — С. 90.
3. *Толковый словарь* живого великорусского языка. — М., 1981. — Т. 1. — С. 589.
4. *Монтескье Ш.* О духе законов // Избр. произв. — М., 1955. — С. 290.
5. *Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А.* Энциклопедический словарь. Общество и государство. Правители и полководцы. Народы и страны. — М., 2004. — С. 326.
6. *Юридична* енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. — К., 1999. — Т. 2. — С. 500.
7. *Прело* Марсель. Конституционное право Франции / пер. с фр. — М., 1957.
8. *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учеб. для вузов. — 4-е изд. — М., 2005. — С. 512–513.
9. *Чиркин В. Е.* Законодательная власть. — М., 2008. — С. 6.
10. *Тихомиров Ю. А.* Управления на основе права. — М., 2007. — С. 395.
11. *Кривенко Л. Т.* Верховна Рада України. — К., 1997. — С. 20.
12. *Шаповал В. М.* Парламентаризм / *Юридична* енциклопедія. — К., 2002. — Т. 4. — С. 435; *Георгіца А. З.* Конституційне право зарубіжних країн : підруч. — Чернівці, 2001. — С. 309.
13. *Ковлер А. И.* Очерки по истории парламентаризма / Парламенты мира : сб. — М., 1991. — С. 580–584.
14. *Український* парламентаризм : минуле і сучасне / за ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 1999. — С. 32–33.
15. *Доган М.* Падение традиционных ценностей в Западной Европе : религия, государство — нация, власть / *Международная экономика и международные отношения.* — 1999. — № 12. — С. 44–45.
16. *Политические* институты на рубеже тысячелетий / изд. 3-е, стереотип. — Дубна, 2009.
17. *Лейпхарт А.* Демократия в многосоставных обществах. — М., 1997.
18. *Международная экономика и международные отношения.* — 2000. — № 6. — С. 27–34.
19. *Перегудов С.* Тони Блер. — М., 1999; *Георгіца А. З.* До питання про Швецьку модель демократії : політико-правовий аспект / *Наук. вісник Чернів. ун-ту. Сер. Правознавство : зб. наук. пр.* — Чернівці, 1996. — Вип. 4-5.
20. *Амеллер М.* Парламенты / пер. с англ. — М., 1967. — С. 31; *Парламентаризм* в России и Германии : история и современность. — М., 2006. — С. 199–200; *Современное буржуазное государственное право.* Критические очерки. — М., 1987. — Кн. 2. Основные институты. — С. 243–251; *Чиркин В. Е.* Законодательная власть. — М., 2008. — С. 192–245; *Георгіца А. З.* Сучасний парламентаризм : проблеми теорії та практики. — Чернівці, 1998. — С. 264–311.
21. *Гессен В. М.* Основы конституционного права. — 2-е изд. — Петроград, 1918. — С. 365.
22. *Конституційне* право України / за ред. В. Ф. Погорілка. — К., 1999. — С. 163–164.
23. *Шаповал В. М.* Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підруч. — К., 2008. — С. 11–113.

Висновки до актуальної теми

1. Єдиним законодавчим органом, органом законодавчої влади в Україні є парламент. Парламент уособлює «державну владу». Функціональне призначення парламенту – приймати закони.

Законодавчу діяльність в Україні, паралельно парламенту, також здійснює народ, адже відповідно до Конституції влада народу – є джерелом державної влади, яку він здійснює або безпосередньо, або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування шляхом свого волевиявлення (через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії).

2. На сьогодні для діяльності українського парламенту характерним є: низька ефективність, неорганізованість, втрата професійного рівня, знецінення депутатського мандата, відсутність зв'язку між народним депутатом і виборцем і, як наслідок, гальмування розв'язання політичних, економічних і соціальних проблем.

3. Відображення в нормативному визначенні Верховної Ради її представницького характеру (ст. 75 Конституції України) – один із головних шляхів підвищення конституційно-правового статусу парламенту України. Адже сучасному нормативному визначенню конституційно-правового статусу Верховної Ради бракує визначення останньої як єдиного загальнодержавного представницького органу Українського народу, – усталеного та загальновизнаного положення світової конституційної теорії.

4. Сучасні теоретичні погляди щодо визначення більш раціональної моделі конструкції парламентаризму здебільше схиляються до його двопалатної структури. До переконливо-аргументуючих факторів прибічниками вказаної конструкції відносять, перш за все, результати квітневого референдуму 2000 р., а також представницьку функцію другої палати територіальних (регіональних) органів та, насамперед, утворення зазначеної палати на засадах представництва інтересів місцевого управління та самоврядування.