

ження французького президента щодо уряду на цьому не завершуються. Він безпосередньо головує на засіданнях Ради міністрів — уряду Франції, підписує ухвалені на ньому декрети та інші нормативні акти, у такий спосіб контролюючи його діяльність.

За таких обставин, як підкреслюють фахівці, виконавча влада носить подвійний характер: «Вона здійснюється і президентом і урядом. Особливістю напівпрезидентської республіки є те, що повноваження президента знаходяться в залежності від співвідношення сил у парламенті. У разі підтримки парламентської більшості, президент фактично керує роботою уряду. У цьому разі домінує президентська модель влади і фактично республіка стає президентською. Не маючи підтримки парламенту, президент не вправі впливати на склад уряду й, отже, втрачає більшість своїх повноважень. При такому розкладі сил президентська республіка зміщується у бік парламентарної моделі»⁸⁰.

Отже, таку систему влади, за якою повноваження президента, зокрема його вплив на уряд, залежать від співвідношення сил у парламенті, можна визначити як систему динамічної політичної рівноваги, де сила влади може перетікати з рук у руки: від президента до парламенту і навпаки.

Проте практика показує, що у тій же Франції вдається знаходити компроміс між політичним складом парламенту та авторитетом президента, що в цілому забезпечує країні імідж однієї з найстабільніших у політичному відношенні країн впродовж останніх десятиліть. За такої форми правління президент і прем'єр-міністр ділять сфери впливу: перший переважно займається питаннями зовнішньої політики, тоді як другий — внутрішньої.

Функції та повноваження законодавчого органу влади

Розглянувши у загальному вигляді конструкції політичних систем, які історично склалися і діють у переважній більшості країн з демократичним політичним устроєм, перейдемо до детальнішого розгляду структури та функцій законодавчого органу влади. Одразу ж необхідно зазначити, що як за будовою, так і обсягом повноважень органи законодавчої влади істотно відрізняються один від одного. Разом із тим, попри відмінності, зумовлені як історичними, так і національними політичними традиціями, вони мають і типові спільні риси, які є визначальними для них характеристиками. Отже, до повноважень законодавчих органів влади, як правило, належать такі функції:

- законодавча;
- представництво інтересів суспільних груп;
- моніторинг та контроль;
- політичне рекрутування;
- легітимація режиму.

Законодавча функція за визначенням у більшості випадків є го-

ловною функцією законодавчих органів влади. Такі органи, утворені шляхом волевиявлення народу на відповідний термін, у теорії конституційного права називають легіслатурами (від латинського *legis* — закон та *lato* — той, що вносить пропозиції). Як було зазначено раніше, монополія на законодавчу функцію з боку парламенту на сьогодні не є правилом, оскільки активну участь у розробці законопроектів беруть і інші державні інституції: президенти, уряди й інші органи влади. Прикладом того, як функції законодавчої влади диверсифікуються між різними інститутами влади, є такі демократичні країни, хоча й з різними політичними системами, як Франція та США. У першому випадку президент, який є одним із носіїв виконавчої влади, може видавати декрети, що за правовою силою рівнозначні законам, які ухвалюються Національними зборами цієї країни. У другому випадку обмеженість законодавчого органу у, власне, законодавчій сфері виявляється у праві президента накладати вето на ухвалені Конгресом США законопроекти, подолання якого є досить складною технічною процедурою. В інших країнах Європи роль парламентів у законодавчій сфері також досить обмежена. Так, наприклад, у Бельгії зміни до конституції ухвалюються лише на спеціальних конституційних зібраннях, а в Ірландії — референдумах. Досить специфічною є процедура ухвалення законопроектів у країні класичного парламентаризму — Великій Британії. Тут міністри — представники та носії виконавчої влади — беруть участь у законотворчому процесі, що передбачено регламентними нормами (так зване статутне право), що не завжди знаходиться у зоні парламентського контролю.

Крім того, на думку фахівців, парламенти в цілому володіють незначною позитивною законодавчою владою, оскільки законопроектні ініціативи у більшості випадків надходять з боку виконавчої влади, яка має у своєму розпорядженні достатньо ресурсів для реалізації відповідної законодавчої політики. За офіційними даними на Конгрес США, який є найсильнішою та незалежною легіслатурою світу, на долю президента припадає майже 80% законодавчих ініціатив.

Крім незначної позитивної, парламенти обмежені також і негативною законодавчою владою, тобто правом відхиляти чи доповнювати законопроекти. У тій же таки Великій Британії рідкісним явищем є випадок, коли урядовий законопроект відхиляється парламентом. А коли таке трапляється, політики та засоби масової інформації розглядають таку ситуацію як надзвичайну подію, тому у практиці британського парламентаризму лексичною нормою є не «ухвалення» законопроекту, а його «проводка» через парламент. Щоправда, є й випадки, коли парламенти окремих європейських країн суттєво впливають на остаточний варіант урядового законопроекту. Так, наприклад, у Нідерландах під час парламентських консультацій (у першій палаті Генеральних штатів) щодо законопроектів, добра половина з них піддається змінам та доповненням.

Отже, характеризуючи законодавчу функцію парламенту, можна зробити висновок, що в залежності від політичної системи, ці функції можуть бути або ширшими, або вужчими. Проте у жодному разі вони не є винятковими у сфері законотворення. Хоча й також не підлягає сумніву та обставина, що без участі парламенту здійснення законодавчих повноважень не відповідає ані букві, ані духу демократичного устрою.

Що стосується представницької функції законодавчого органу влади, то її політична природа полягає у забезпеченні зв'язку між системою державного управління та суспільством. Функція ця видається досить важливою, оскільки відсутність належного представництва породжує сумніви у легітимності влади взагалі і законодавчого органу влади зокрема. Саме під гаслами демократичного представництва впродовж багатьох століть точилася боротьба за розширення виборчих прав громадян. Ось чому в органі влади, який здійснює функцію представництва, зосереджена політична воля виборців, а сам орган набуває якостей виразника інтересів усього народу. Якщо відчуття повноти представництва немає, рано чи пізно такий орган втрачає довіру виборців, а з нею і легітимність, що нерідко стає причиною парламентської кризи та дострокових виборів.

Слід зазначити, що саме при реалізації цієї функції ми натрапляємо на фактор так званого імперативного мандата, який породжує чималі суперечності не лише між політиками, а й теоретиками ідеї парламентського представництва. У зв'язку з цим необхідно наголосити, що в теорії досить тривалий час дебатувалася проблема, згідно з якою постало питання, як розуміти природу цього представництва. Перша позиція ґрунтується на тому, що депутати парламенту є представниками народу або виборців, які виступають у ролі своєрідних «довіrenих осіб», яким виборці делегували повноваження від їхнього імені ухвалювати законодавчі рішення. Це уявлення про мандат довіри з боку виборця своєму представнику у парламенті укорінилося в практиці парламентських систем так званого вестмінстерського типу, тобто за аналогією до однієї з найстаріших європейських парламентських систем, а саме британської. Теоретичне обґрунтування такого тлумачення концепції представництва знаходимо у працях політичного мислителя XVIII ст. Е.Берка.

Протилежна концепція трактує представництво, виходячи з доктрини політичного мандата, сутність якого полягає не у прямому виконанні директив виборця, а в обстоюванні партійної програми, яка перемогла на виборах. Як видно, тут інтереси виборця зміщуються з парламенту як органу представництва на партію, якій по суті делегуються усі представницькі повноваження у парламенті.

Суттєвий вплив на доктрину представництва здійснює форма політичного устрою держави. Якщо йдеться про парламентську форму правління, то можливі дві моделі представництва: або через делегування повноважень від виборця до депутата, тоді говоримо про імперативну

форму мандата, або ж від виборця через партію, тоді є підстави говорити про форму опосередкованого представництва. За умов же президентської форми правління, з відносно слабкою партійною системою та коротким терміном легіслатури, — два роки, як, наприклад, у США, ідея представництва тісно пов'язана з виборчим округом, оскільки у цьому разі депутат, переймаючись його інтересами, піклується про своє повторне переобрання, а тому орієнтується лише на виборця свого округу. Уся депутатська активність концентрується на тому, щоб виторгувати пільги для свого виборчого округу. Така практика в теорії одержала характеристику представництва виключно за обставинами місця. Ця практика і відповідна доктрина, як видно, досить контрастно відрізняється від доктрини представництва інтересів усього народу чи суспільства в цілому, яка домінує в нашій країні.

Починаючи з другої половини ХХ ст., а особливо в останню його чверть, серед парламентів провідних країн світу намітилася тенденція до зміни акцентів в доктрині представництва. Фахівці заговорили про представництво інтересів, як інтегральний показник діяльності парламентів, що логічно знаходить своє продовження у практиці лобізму. Така практика досить поширена у тих країнах, де партійні системи відносно слабкі, депутати не пов'язані жорстко партійною дисципліною, а отже, мають можливість вести «політичні торги». Яскравими прикладами потужного лобізму на рівні законодавчих органів влади на сьогодні є США, Велика Британія тощо. Поширення такої практики є однією з причин падіння авторитету парламентів серед виборців багатьох країн Заходу, оскільки населення не без підстав вважає, що депутати слугують не стільки їхнім інтересам, скільки інтересам бізнесу.

Отже, як видно з усього, на сьогодні не існує загальноприйнятої концепції представництва, яка, як показує історія політичної думки і реальна практика, досить істотно залежить від форми державного правління, рівня розвитку партійної системи, характеру виборчого законодавства.

Функції моніторингу та контролю з боку законодавчого органу влади, на відміну від двох попередніх, не мають ознак до зниження. Дехто з фахівців вважає навпаки, що з ослабленням законодавчої та представницької функцій роль парламенту як органу моніторингу та контролю зростає. Ідеться насамперед про вказані функції відносно виконавчої влади. Найпоширенішими механізмами реалізації вказаних функцій є депутатський запит, звіти урядів та окремих міністрів перед парламентом, можливість ухвалення парламентських резолюцій недовіри щодо кабінету міністрів тощо. У деяких парламентських системах поширеною є практика «Дня уряду», коли на парламентській сесії кабінет міністрів звітує про хід виконання тих чи тих програм, угод, законів тощо. Так, у палаті громад Великої Британії щотижня відбувається засідання за участю прем'єр-міністра, який відповідає на запитання депутатів. Ця

практика британського парламенту відома під назвою «Час запитань». А раз на місяць у такому ж засіданні беруть участь й інші члени британського уряду. У Німеччині та Фінляндії діє практика під назвою «інтерпеляції», відповідно до якої за усними запитаннями до членів уряду настає фаза голосування з метою визначення ступеня довіри депутатів бундестагу до міністра за результатами одержаних відповідей. Такі форми взаємодії законодавчих органів з виконавчими є дієвою формою контролю. Вони також дозволяють як парламентарям, так і суспільству тримати у полі зору діяльність урядових структур і оперативно реагувати на їх поведінку.

Щоправда, їхня ефективність буває різною і знову ж таки залежить від політичної конфігурації влади. Наприклад, у країнах так званої вестмінстерської системи парламентський контроль над діяльністю виконавчої влади здебільшого перепадає на опозицію, оскільки контроль з боку парламентської більшості носить формальний характер, адже роль парламентської більшості тут зводиться до підтримки дій уряду, склад якого, власне, й формується із представників цієї більшості. Отже, роль парламентського контролера перебирає на себе опозиція, яка є більш ефективним інструментом парламентського контролю за діями влади.

Функції моніторингу полягають також у тому, що парламентарі мають право здійснювати інформаційні запити щодо уряду, адже без відповідного інформаційного забезпечення ефективного здійснення контролю над його діяльністю неможливе. З цією метою в цілій низці країн ухвалені спеціальні закони, якими суспільству гарантується доступ до урядової інформації. У фінансово потужних країнах з метою підвищення якості моніторингу та посилення контролю за урядовою діяльністю при депутатах створюються солідні експертні групи і навіть дослідницькі центри, як це має місце, наприклад, у США.

Функція політичного рекрутування полягає у тому, що у парламентах демократичних країн світу, на відміну від авторитарних режимів, парламент виступає гарним майданчиком для старту політичної кар'єри, виявлення лідерських якостей члена законодавчого органу. Щоправда, президентські системи також, хоча й меншою мірою, аніж авторитарні, не надто схильні залучати до роботи у виконавчій владі вихідців із законодавчого органу, насамперед, на відповідальних посадах країни. Натомість у парламентських системах робота у законодавчому органі є обов'язковою умовою для продовження кар'єри у виконавчій владі на посадах міністра чи прем'єр-міністра. Ось чому законодавчі органи у парламентських республіках прийнято вважати школою політичного зростання для молодих і перспективних лідерів.

Щодо функції легітимації режиму, то вона полягає у створенні серед громадян країни відчуття законності чинної системи влади як такої, що існує на правових підставах і виражає інтереси переважної частини суспільства на даний час. У країнах з недемократичним режимом прав-

ління парламенти досить часто виконують роль своєрідного декору квазідемократичного правління, надаючи чинній владі ознак «народності», «представництва» тощо.

Ефективність та успішність цієї функції у демократичних країнах залежить від авторитету законодавчого органу влади. Заради цього парламенти зацікавлені у публічності своєї роботи, особливо, що стосується висвітлення пленарних засідань у засобах масової інформації. Тому, як зазначають експерти, сьогодні авторитет законодавчих органів значною мірою залежить не стільки від їх конституційних повноважень, скільки від тієї уваги, яку їм надає преса та особливо електронні ЗМІ. Сьогодні не лише Конгрес США, а й такий консервативний орган влади, як парламент Великої Британії, активно послуговуються ресурсами масмедій.

Парламент України: чи потрібні зміни?

Як відомо, в Україні відповідно до конституції діє однопалатний парламент — Верховна Рада України. Проте впродовж майже усіх років її діяльності час від часу виникає питання про доцільність створення двопалатного парламенту. Один із законопроектів, підготовлених ще у часи президентства Л.Кравчука, передбачав модель двопалатного органу законодавчої влади. Наступний президент України, Л.Кучма, також схилявся до можливості запровадження другої палати парламенту. Нарешті, президент В.Ющенко також висловлювався на користь ідеї щодо запровадження двопалатного парламенту. Попри критику щодо цього з боку різних політичних сил, не можна не звернути уваги на те, що ця ідея періодично з'являється на політичному обрії країни, тільки-но відбувається політичне загострення між президентом і парламентом. Очевидно, що питання оптимізації структури парламенту для нашої держави стає вимогою часу і тому потребує детального аналізу. Перш ніж з'ясувати, у чому його сутність, варто звернутися до міжнародного досвіду. Отож, у чому сильні та слабкі сторони двопалатної системи взагалі й чи пасує така конструкція законодавчого органу України?

Фахівці, досліджуючи теорію бікамеризму, зазначають, що двопалатні парламенти ефективніше контролюють виконавчу владу, не даючи їй діяти на свій смак. Бікамеризм повніше відповідає принципу представництва, дозволяючи кожній палаті висловлювати інтереси різних суспільних, політичних та регіональних груп. Наявність другої палати покращує якість законів. Нарешті, друга палата зміцнює рамки конституційного поля, захищає його від спокус часто вносити зміни до основного закону держави, оскільки потребує більше часу на обговорення і дебати з приводу нових законопроектів і конституційних змін.

Разом із тим двопалатна система має і певні недоліки, на які необхідно зважати. Насамперед, наявність другої палати уповільнює проходження законопроектів через регламентні процедури. Практика