

УДК 321.015 (342.3)

DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2021.01.02>

Барабаш Борис Абрамович,
кандидат юридичних наук,
радник президента Українського Союзу
Промисловців і Підприємців (УСПП)
ORCID 0000-0002-2611-4044
borisbarabash1958@gmail.com

КОМПЕТЕНЦІЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА

Анотація

У статті детально розглядаються функції і компетенція законодавчої влади. Аналіз проведено з урахуванням законодавчих новел та сучасних тенденцій розподілу владних повноважень, що спостерігаються у світі.

***Метою статті** є дослідження сучасних тенденцій розвитку компетенції законодавчої влади.*

***Наукова новизна** дослідження полягає в аналізі основних функцій і компетенції законодавчої влади з точки зору переважаючих тенденцій розподілу влади в сучасному світі.*

***Висновки.** Парламент обмежений у своїх фінансових правах, у праві контролю над діяльністю уряду. Парламент не визначає й політичної програми уряду. Обговорення урядових заяв зводиться лише до формального вираження побажань кабінету. Важливим засобом впливу на уряд у парламентських республіках та монархіях могло б стати право парламенту на вираження вотуму недовіри. Однак можливість використання такого засобу обмежена тим, що парламент піддається ризику дострокового розпуску, до якого може вдатися уряд.*

У республіках зі змішаною формою правління прем'єр-міністр та міністри призначаються президентом, але визначається склад уряду зазвичай з урахуванням співвідношення партійних сил у парламенті. Однак ця норма не є обов'язковою і більшою мірою залежить від голови держави, аніж від парламенту. Парламент може висловити недовіру кабінету, але така процедура є досить складною. Крім того, вона, як і в парламентарних державах, може призвести до розпуску самого парламенту.

У президентських республіках парламент та президент, який стоїть на чолі уряду, формально незалежні один від одного. Не маючи можливості безпосередньо впливати на діяльність президента та його адміністрації, на формування останньої, парламент може певною мірою використати власні фінансові та контрольні повноваження як засіб впливу на них. Але фактично державні органи діють не ізольовано один від одного, а є єдиним механізмом влади, головним завданням якої є вироблення загальної стратегії для забезпечення інтересів тих соціальних прошарків суспільства, яким ця влада належить.

Отже, очевидним є той факт, що законодавча влада практично втратила своє початкове значення, і зараз є рудиментарним, анахронічним елементом системи державного управління, потребуючи суттєвої трансформації.

***Ключові слова:** законодавча влада, представницький мандат, функції та повноваження.*

Barabash Boris A.,
Candidate of Law,
the adviser of the president of the Ukrainian
Union of Industrialists and Businessmen (UUIB)
ORCID 0000-0002-2611-4044
borisbarabash1958@gmail.com

COMPETENCE OF LEGISLATIVE POWER AT THE PRESENT
STAGE OF SOCIETY DEVELOPMENT

Abstract

The purpose of the article. In this work the author examines in detail the functions and competence of the legislature. The analysis was carried out taking into account legislative innovations and current trends in the distribution of powers observed in the world.

The scientific novelty of this study is to consider the competence of the legislature, which is a set of social functions and powers that constitutions give parliaments. At the present stage of development of society, the powers of the legislature tend to be reformed by the executive branch. Therefore, the author considers the main functions and competence of the legislature, analyzing the prevailing trends in the distribution of power in the modern world.

Conclusions. Parliaments are limited in their financial rights, in the right to control the activities of the government. Parliament does not determine the political program of the government. Discussion of government statements is limited to a formal expression of wishes to the Cabinet. An important means of influencing the government in parliamentary republics and monarchies could be the right of parliament to express a vote of no confidence in it. However, the possibility of using such a tool is limited by the fact that the parliament is exposed to the risk of early dissolution, which may be resorted to by the government.

In republics with a mixed form of government, the prime minister and ministers are appointed by the president, but the composition of the government is usually determined by the balance of party power in parliament. However, this norm is not a mandatory condition for the functioning of the government, which depends more on the head of state than on the parliament. Parliament can express a vote of no confidence in the cabinet, but the procedure for such a vote of no confidence is very complicated. In addition, it can, as in parliamentary states, lead either to his resignation or to the dissolution of parliament itself.

In presidential republics, the parliament and the president who heads the government are formally independent of each other. Without the ability to directly influence the activities of the president and his administration, the formation of the latter, the parliament can to some extent use such a means of influencing them as its own financial and control powers. But in fact, public authorities do not act in isolation from each other, but represent a single mechanism of power, the main task of which is to develop a common strategy to ensure the interests of those social strata of society to which this power belongs.

Thus, it seems obvious to us that the legislature, as one of the highest organs of state power, has practically lost its original significance, and is now a rudimentary, anachronistic element of the state system of government, and needs a significant transformation.

Key words: Legislative power, representative mandate, functions and powers.

Постановка проблеми. В умовах становлення та розвитку демократичної правової державності об'єктивно зростає роль і значення діяльності представницьких органів держави, зокрема Парламенту. Одним із найважливіших питань виступає визначення та розуміння представницького мандату в контекстуалізації соціальної функції парламенту.

Аналіз досліджень та публікацій. Дослідження базується на аналізі наукових поглядів класиків конституційного права, зокрема Л. Дюгі, М. Прело, Р. Лорча, Е. Уейда, Г. Філіпса та інших.

Метою статті є дослідження розвитку компетенції законодавчої влади з урахуван-

ням законодавчих новел та сучасних тенденцій розподілу владних повноважень.

Виклад основного матеріалу. Основною соціальною функцією парламентів є їх представницький характер. Сучасний парламент – це представницький орган. На практиці це означає, що законодавчу владу в загальній системі розподілу влади здійснюють парламенти, які обираються кваліфікованими виборцями. В основі державно-правового регулювання народного представництва були покладені теоретичні розробки багатьох поколінь філософів та практика англійського парламенту XIII ст. Під самим терміном «народне представництво» мається на

увазі вираження парламентом інтересів та волі всього народу, який формує парламенти шляхом загальних виборів, що проводяться на основі активного та пасивного виборчого права.

Концепція народного представництва, яка склалася ще в XVIII–XIX сторіччях, є сукупністю наступних принципів:

1. Народне представництво засновується конституцією;
2. Народ, як єдиний носій влади та суверенітету, уповноважує парламент здійснювати від його імені законодавчу владу;
3. З цією метою народ обирає до парламенту своїх представників;
4. Член парламенту – представник всього народу, а не тільки тих виборців, які його обрали. Тому парламентарій не залежить від виборців, і не може бути ними відкликаний. Як відмічав французький класик конституційного права Леон Дюгі, «парламент є представницький мандатарій нації» [1, с. 416]. Із цього ствердження слідує, що відносини представництва – це відносини між виборчим корпусом та парламентом в цілому.

Однак при більш детальному аналізі дефініція «народне представництво» виявляється не такою, як її можна було б розуміти з огляду на зміст терміну «мандат» (тобто «доручення, представництво»). Французький конституціоналіст Марсель Прело писав: «Волевиявлення виборця обмежується вибором тієї чи іншої особи та не справляє жодного впливу на положення обраного. Воно визначається тільки конституцією та законами. З огляду на це термін «мандат» слід розуміти згідно з доктриною, яка отримала розповсюдження у 1789 році..., у значенні, відмінному від того, що йому надає цивільне право. Рівним чином виявляється, що слово «представництво» слід розуміти в значенні протилежному тому, яке йому можна логічно надати з точки зору лінгвістичної. Обрана особа, яка безпосередньо та вільно творить волю нації, володіє повною незалежністю» [2, с. 436]. Із цього ствердження слідує, що депутати незалежні від волі виборців, але при цьому вони точно знають, чого хоче нація. Сукупний представник народу знає, чого хоче сукупний виборець. Парламент висловлює його волю в законах та інших актах, не будучи в даному відношенні нікому підконтрольним, діючи в рамках конституції, яку він сам може зміню-

вати. Отже, воля парламенту прирівнюється до волі народу.

Однак подібне твердження за своєю суттю не є демократичним, оскільки ще французькі теоретики-конституціоналісти, такі як діяч Французької революції XVIII сторіччя абат Сьейєс, а також Марсель Прело не вважали ідею представницького правління демократичною нормою, оскільки вона виключає можливість впливу громадян на парламент – у виборця немає ніяких конституційно-правових засобів постійного контролю над діяльністю парламентарів і засобів впливу на них [2, с. 61].

Таке становище характерне як для однопалатних, так і двопалатних парламентів. У федеративних державах верхні палати парламентів традиційно вважаються органом територіального представництва. Наприклад, відповідно до норми, викладеної в частині III статті 24 Конституції Французької Республіки 1958 року, Сенат «забезпечує представництво територіальних колективів Республіки» [3]. Виходячи з цього, сенатори, обрані по департаментам, могли би вважатися представниками колективних інтересів мешканців департаментів. Однак на практиці виборці не мають жодних конституційно-правових засобів постійного контролю їхньої діяльності, а також засобів впливу на них.

Виключенням із цього правила можна вважати хіба що германський Бундестаг, де Бундесрат – це орган, який формально не вважається парламентським, але фактично відіграє роль верхньої палати. Бундесрат складається із представників уряду федеральних земель. Вони зобов'язані діяти за вказівкою своїх урядів, члени яких є делегованими представниками політичних партій, обраними на загальних виборах. Німецькі правники висловлюють таку точку зору з цього приводу: «Демократизація виборчого права, за внутрішньою логікою розвитку парламентського представництва, вивела політичні партії на панівні позиції в демократичному процесі формування громадської думки і вираження волі народу в умовах парламентаризму» [4]. Дане твердження свідчить, що фактичним правом контролю над парламентаріями володіють не виборці, а політичні партії. Парламентські вибори, як правило, монополізовані ними. І хоча юри-

дичними засобами контролю за діяльністю своїх депутатів політичні партії зазвичай не володіють, тим не менш, фактичний контроль партіями здійснюється. Без підтримки партій – майже неможливо стати депутатом, а ставши ним – ефективно діяти в парламенті. Своєю чергою, партії змушені рахуватися з інтересами свого електорату і, по можливості, розширяти його межі. В цих умовах представницьке правління може набувати демократичні риси, тільки якщо такими вважати інтереси партій. Очевидно, що при детальному розгляді положення про представницький мандат *de facto* різко контрастує з *de jure*. Світовий досвід показує, що парламент лише тоді виступає справжнім представником народу, коли в його складі є великі політичні об'єднання депутатів, які висловлюють інтереси значних верств суспільства. Якщо припустити зворотнє і уявити собі парламент ареною зіткнень різних суспільних інтересів, виходячи з того, що депутат є провідником інтересів своїх виборців, то в такому випадку парламент стане місцем боротьби найдрібніших інтересів та амбіцій окремих депутатів та їх груп. Ця боротьба жодним чином не буде пов'язана з інтересами виборців. Подібна ситуація мала місце в історії Франції та СРСР в перехідні періоди від однієї історичної державно-правової формації до іншої, і це не призвело до позитивних результатів.

Із наведених аргументів слідує, що немає підстав для тверджень про парламент як про вищий законодавчий орган, який представляє інтереси своїх виборців. Практика свідчить про інше. Депутати представляють інтереси великих фінансово-політичних груп та об'єднань, трансформуючи волю економічно панівних прошарків суспільства в закони. Як відзначав свого часу британський конституціоналіст П. Бромхед: «Не існує ніяких конституційних обмежень відносно змісту законодавчих актів, ніяких перешкод до прийняття будь-якого закону...» [5]. Отже, елітарно-економічна верхівка суспільства, а не виборець, фактично контролює діяльність законодавчої влади.

Дещо інший погляд на характер представницького мандату висловив відомий американський правник Алан Розенталь у своїй роботі «Legislative Life: People, Process and Performance in the States». Зокрема, автор пише: «Чи може законодавча влада відо-

бражати народ? Члени законодавчої влади більш заможні та більш освічені ніж народ, якому вони слугують. У цьому сенсі вони не відображають основний народ. Тому можна висунути їм претензії, що вони не його представники. Законодавча влада також не відображає й інші характеристики основного народу, такі як стать, расу. У цьому сенсі вони також не є представниками. Список ознак, за якими законодавча влада не відображає народ, може бути дуже довгим. Пошуки представників законодавчої влади, які відображають народ, можуть бути довгими, шляхетними, але нереальними» [6].

Отже, «представницький мандат» є не більше ніж ще однією можливістю політичних партій і тих представників великого бізнесу, хто стоїть за ними, формувати органи державної влади. У даному випадку, законодавчої влади. Однак таким же чином, тільки з меншою кількістю виборчих процедур формується і виконавча влада.

Кандидати у депутати ретельно відбираються партійними структурами, оскільки вибори є настільки значними громадсько-політичними подіями, що партійні боси не ризикують висувати в якості кандидатів дискредитованих політиків. Для того, щоб програти вибори, такого роду маніпуляції були би самим швидким та вірним шляхом.

У той же час конституціями демократичних держав передбачено надання пасивного виборчого права всім громадянам. Із даного конституційного положення випливає, що кожний громадянин країни, який досяг певного віку, може взяти участь у виборчій боротьбі в якості незалежного кандидата. Це означає, що незалежний кандидат при проведенні виборчої кампанії може розраховувати лише на власні фінансові та організаційні можливості, а також на допомогу добровільних пожертвувачів. У виборчій боротьбі йому будуть протистояти партійні структури з їх фінансовою та організаційною міццю. Ця обставина є вагомим аргументом для обрання виборчої стратегії, адже сучасна політична історія знає небагато випадків висунання незалежних кандидатів.

У сучасних умовах розвитку продуктивних сил і виробничих відносин вибори, як процес формування державних органів влади та надання їм відповідних повноважень, неможливі без урахування реального значен-

ня та впливу політичних партій. Формально партійними визнаються загальнонаціональні вибори до вищих органів державної влади. Вибори місцевого та локального рівнів нерідко вважаються безпартійними. Це означає, що в бюлетенях для голосування не визначається партійна приналежність кандидатів, а отже, голосування не ототожнюється з їх партійною приналежністю. Однак в реальності безпартійними вибори можуть бути визнані лише за назвою. Сутність виборів завжди є партійною, оскільки без підтримки кандидата будь-якою партією у нього майже не залишається шансів на перемогу. Відносно цієї проблеми в сучасній американській правовій літературі зустрічаються полярні точки зору. Наприклад, Роберт Лорч у своєму дослідженні «State and Local Politics» у стислому вигляді сформулював їх таким чином: «Деякі стверджують, що доки кандидати будуть в боргу у тих, хто має гроші, капіталістична система буде захищена від проектів реформаторів, яким в даний час майже неможливо керувати приватним бізнесом в США. Це одна із точок зору. З іншого боку, вважають, що виборні посадові особи не можуть голосувати за те, що відповідає суспільним інтересам, до тих пір, доки вони повинні віддавати себе приватним особистим інтересам, щоб отримати гроші на виборчу кампанію. Капіталісти на це відповідають, що посадові особи слугують суспільним інтересам тоді, коли ті слугують приватному бізнесу, оскільки «що добре для тютюну – те добре для Вірджинії». Приватний бізнес забезпечує роботою та доходом громадян США, що поліпшує їхнє життя» [7, р. 91].

В результаті виборів кандидат-переможець отримує мандат довіри від виборців. У теорії даний мандат надається для виконання передвиборних програм. Однак на практиці не представляється можливим точно визначити причину обрання того чи іншого кандидата. Виборець голосує неочікуваним чином, і вибір найчастіше не має нічого спільного із платформою та програмою кандидата. На вибір має вплив зовнішній вигляд кандидата, його голос, манера розмови, вік, стать, національність та маса інших факторів. Подібні зовнішні аспекти відносяться до оціночних категорій і є завжди індивідуальними. Отже, виникають сумніви в раціональності такого вибору, оскільки він не може

свідчити про професіоналізм кандидата та про його придатність до законодавчої діяльності.

Вельми красномовно з приводу ще однієї характерної риси парламентаризму та демократії висловився свого часу Наполеон. У бесіді з французьким теоретиком історії та права Бенджаменом Констаном Наполеон сказав: «Демократія – політична розвага для всіх, диктатура – політична розвага для одного. Диктатура діє переважно на основі залякування. Демократія – на основі підкупу... Необхідно організувати парламентську корупцію, яка до цих пір неупорядкована. Треба ж розуміти, що в основі парламентської системи лежить корупція. Це не цинізм. Це визнання безперечної істини. Потрібно сприймати людей такими, які вони є в дійсності, а не зображати на обличчі гидливість...» [8].

Дещо пізніше тотальну корупцію як відмінну рису законодавчої влади описав у своїй книзі «Ганьба міст» американський правник Лінкольн Стеффенс. На початку ХХ сторіччя в США почалася так звана «Ера тих, хто вигрібає сміття», названа так за прізвисько журналістів, які викривали політичну корупцію. Їх діяльність заохочував Президент США Теодор Рузвельт. Зокрема, Лінкольн Стеффенс писав: «Важко точно сказати, чи була корупція законодавчої влади гіршою на початку сторіччя, чи вона тільки уявлялась гіршою, тому що кожний викривав її публічно. У всякому випадку, цей період, який називався «ерою тих, хто вигрібає сміття», дозволив суспільству нападати на монополії, на їх сумнівні багатства, та висловлювати свій протест» [9].

Отже, якщо представницький мандат щось і означає, то тільки те, що виборці визнають обраного ними законодавця якимось посередником, агентом, провідником їх волі. Виборці тією чи іншою мірою раціональні і розраховують на те, що кандидат, будучи обраним, зможе здійснити щось зі своїх обіцянок. Отже, законодавець лише уособлює виборця, виступає від його імені. Депутат використовує владні повноваження, надані йому виборцями, до тих пір, поки виборець це йому дозволяє. Це призводить до того, що обрані законодавці діють так, як вони вважають за потрібне, в рамках делегованої їм влади. Вони можуть діяти і всупереч волі вибор-

ців, при цьому міра їх відповідальності перед виборцями мінімальна.

Основоположний принцип теорії представництва у стислому вигляді: законодавець повинен голосувати так, як йому велить виборці чи їхня більшість. Але реалізація даного теоретичного принципу нездійсненна на практиці. Не існує думки більшості. Більшість виборців не мають уявлення про значну масу законопроектів, які виносять на розгляд до сесійної зали. До того ж, більшість законопроектів або не стосуються нагальних потреб виборців конкретного округу, або потребують глибоких спеціальних знань, щоб мати щодо них певну точку зору. Отже, більшість виборців не мають відомостей про те, які конкретно законопроекти розглядає законодавець. Законодавча влада має справу із сотнями законопроектів протягом кожної сесії, і може трапитись так, що жоден із них не досягне такого рівня гласності, щоб більшість виборців висловила щодо нього свою думку.

Якщо немає більшості думок виборців щодо законопроектів, то, можливо, існує думка, яка підтримується більшістю. Однак ті, у кого є думка з приводу певного законопроекту, представляють лише мінімальну частину суспільства. І ця частина суспільства не є виборцями даного законодавця. Найчастіше думку з приводу законопроектів мають лобісти інтересів крупного бізнесу. Більшість же думок виборців на практиці означає щось невизначене та розпливчате, яке не відноситься до деталей законопроектів, і таке, що не дозволяє досягнути конкретних цілей конкретними заходами.

Отже, ідея представницького мандату при детальному розгляді виявляється концепцією з дуже незначним ступенем наближення до істини. Практичне втілення даного принципу не лише не відображає сутності теорії представницького мандату, але й суперечить їй.

Загальна характеристика парламентської компетенції

Залежно від обсягу конституційної компетенції парламенту прийнято виділяти три її види: необмежена компетенція, абсолютно обмежена та відносно обмежена.

До парламентів, які володіють необмеженою компетенцією, можна віднести британський Парламент. Відомі британські прав-

ники Е. Уейд і Г. Філіпс стверджували, що верховенство британського Парламенту передбачає:

1. Верховенство законодавства;
2. Право на затвердження державного бюджету та встановлення податків;
3. Колективну відповідальність Уряду перед Парламентом;
4. Право на затвердження суддів;
5. Відсутність подібних конкуруючих влад [10].

Компетенція Парламенту Японії також може бути віднесена до подібної категорії. Так, наприклад, у статті 41 її Конституції сказано, що «Парламент є вищим органом державної влади». Дана стаття не містить переліку повноважень парламенту, із чого випливає необмеженість його предметної компетенції. Тільки зі статей 59–64 Конституції Японії можуть бути виведені законодавчі, бюджетні, контрольні та судові повноваження.

Приклад абсолютно обмеженої компетенції парламенту надає нам Конституція Французької Республіки. Статті 34, 35, 49 надають точний перелік питань, з яких Парламент може приймати закони та інші рішення. Будь-які інші питання є предметом регламентарної влади, яка належить, головним чином, Уряду. Заклучна частина статті 34 Конституції передбачає можливість уточнення та доповнення положень даної статті органічним законом. Однак, якщо Парламент вийде за встановлені для нього рамки та видасть закон із питання, не передбаченого статтею 34 Конституції та органічними законами, які її доповнюють, то відповідно до частини II статті 37 Конституції такий закон може бути змінений декретом Уряду, підписаним Президентом [3].

Відносно обмежена компетенція парламентів властива для федеративних та децентралізованих унітарних держав. Це пояснюється тим, що компетенція центральної законодавчої влади обмежена правами суб'єктів федерації чи інших територіальних утворень. Прикладом може слугувати Конституція США. Поправка X Конституції США встановлює, що «повноваження, не делеговані Сполученим Штатам, і не заборонені нею для здійснення Штатами, зберігаються відповідно за Штатами чи за народом». Із цього випливає, що Конгрес США може здійснюва-

ти лише ті повноваження, які Конституція прямо віднесла до предметів його ведення (розділ 8 статті I), чи які вона заборонила здійснювати Штатам (розділ 10 статті I) [11].

Законодавча компетенція

Законодавча компетенція є сукупністю повноважень із прийняття законів, яка й утворює головну компетенцію парламентів. Ще Ш. Монтеск'є і Ж.-Ж. Руссо обґрунтовували верховенство законів тим, що вони є суть акти загальної волі народу та регулюють найбільш важливі, типові та стійкі суспільні відносини. Закон – це акт, який приймають за спеціальною процедурою, та який володіє вищою юридичною силою. Однак у подальшому в єдиному понятті закону були виявлені два аспекти: формальний та матеріальний. Леон Дюґі в 1901 році писав: «З формальної точки зору, законом буде будь-яке визначення, яке виходить від органу, що в даній країні розглядається як безпосередній виразник суверенної волі колективності, утворюючий основу держави... З матеріальної точки зору, законом буде будь-який акт, який за своєю сутністю є законом, незалежно від державного органу, який його створив» [1, с. 201].

Цей теоретичний розподіл поняття закону послуговував обґрунтуванням для виникнення делегованої законотворчості, яке здійснюється, зазвичай, виконавчою владою. Даний феномен пояснюється тим, що парламентська процедура є дуже громіздкою. У той же час, необхідність прийняття енергійних заходів для вирішення поточних завдань найчастіше не залишає багато часу. Тому конституції передбачають можливість делегування парламентами своїх повноважень іншим державним органам, які мають можливість приймати рішення більш оперативно. Так, наприклад, Конституція Французької Республіки встановила в частині I статті 34, що «закони приймаються Парламентом», і в той же час передбачила доволі суттєве відхилення від даного принципу. Зокрема, у статті 38 сказано: «Уряд може для виконання своєї програми просити Парламент про дозвіл протягом обмеженого терміну здійснювати шляхом видання ордонансів заходів, які зазвичай відносяться до сфери закону».

Ордонанси приймаються Радою Міністрів після розгляду їх Державною Радою. Вони вступають в силу з моменту видання, але втрачають силу, якщо законопроект стосовно

їх затвердження не внесли до Парламенту до закінчення терміну, який встановлений законом, та яким дозволено їх видання.

По закінченню терміну, вказаного в частині першій цієї статті, ордонанси з питань, які входять до законодавчої сфери, можуть змінюватися тільки законом» [3].

Із наведеного прикладу можна зробити висновок, що ордонанси мають ту ж юридичну силу, що й закони. Іншими словами, вони, по суті, є законами в матеріальному сенсі, які, однак, не є такими формально.

В американській правничій науці не раз висувалися теорії про те, що будь-яке делеговане законодавство суперечить самій ідеї розподілу повноважень та влади. На підтвердження цього приводилося сформульоване ще Джоном Локком правило: «Делегована влада не може бути делегованою». Оскільки законодавчі повноваження делеговані народом Конгресу, то, відповідно, Конгрес не може уступити це право нікому іншому. Але американська практика нерідко розходиться з теорією, яка заважає практиці досягати бажаного результату. Судові рішення американських судів різного рівня фактично призвели до дозволу делегування законодавчих повноважень в кожному конкретному випадку. У своїх рішеннях суди зайняті не стільки проблемою законності делегування законодавчих повноважень, скільки встановленням обсягу повноважень та меж їх здійснення. До цього ж також слід додати і той факт, що значна частина повноважень американського президента була надана йому не конституцією, а законодавством Конгресу, який не завжди це робив під натиском виконавчої влади. В даному відношенні ми цілком можемо погодитися з твердженням американського правника Л. Фронмайера, який іронічно зазначив: «Повноваження Конгресу подібні невинності, ніколи само не втрачається, рідко забирається силою та майже завжди віддається добровільно» [12].

Отже, на основі існуючої практики ми вправі говорити як про стійку тенденцію про поступовий перехід основної, законодавчої функції парламенту до виконавчої влади. Процес підвищення ролі виконавчої влади у законодавчій діяльності є очевидним за наступними ознаками:

- сучасні парламенти майже цілком втратили право законодавчої ініціативи.

Акти, які вони приймають, розробляються та вносяться урядом, або через відповідних міністрів, або через депутатів правлячої партії [13];

- послаблення законодавчої діяльності парламентів проявляється також у постійному зростанні долі делегованого законодавства та інших видів адміністративної нормотворчості. В певному сенсі можна говорити про те, що парламентами не лише втрачений суверенний характер парламентської нормотворчості, але й сама законодавча прерогатива перейшла до адміністративного апарату. Питома вага парламентських актів в системі правових норм різко скоротилася, а їх застосування та тлумачення знаходиться у прямій залежності від адміністрації;

- парламентська більшість, яка приймає закони, певною мірою позбавлена самостійності і голосує за вказівкою своїх партійних лідерів. Фракції більшості фактично підпорядковані уряду;

- обмеження законодавчих прав відбувається і у зв'язку зі вступом багатьох країн до різних міжнародних союзів та блоків. Особливо до таких, які мають тенденцію до перетворення чи вже перетворені на конфедеративні об'єднання, як, наприклад, Європейський Союз. На основі входження в Європейський Союз частина законодавчих прав, у першу чергу, в галузі регулювання соціально-економічних відносин і вирішення деяких політичних питань, переходить від національних парламентів країн, які входять до ЄС, до відповідних органів цього об'єднання.

Отже, на даний момент законодавча діяльність певним чином лише формально здійснюється парламентами. Значною мірою законодавча діяльність спрямовується та контролюється урядами.

Фінансова компетенція

Під фінансовою компетенцією парламентів маються на увазі повноваження з утвердження бюджету країни, тобто розпис доходів та витрат держави, а також повноваження зі встановлення податків. Історично фінансова компетенція парламентів з'явилася раніше законодавчої компетенції: в Англії Парламент набув право встановлювати податки у XIII сторіччі, а приймати закони – у XV ст., у Франції – відповідно у XIV і XVIII сторіччя.

У сучасних умовах підготовка та виконання бюджету майже повністю перейшли

до урядів. Затверджуючи бюджет, парламент, з одного боку, уповноважує уряд витратити державні кошти відповідно до затвердженого кошторису, за межі якого уряд не повинен виходити, а з іншого боку, на уряд покладається обов'язок зі збору необхідних доходів держави, сум податків та інших надходжень. Зазвичай до компетенції парламентів входить і затвердження звіту уряду про виконання бюджету.

Фінансова функція парламентів є його найстаршою прерогативою. Однак по мірі того, як виконавча влада зміцнювала свої позиції у загальній структурі органів державної влади, фінансові повноваження все більшою мірою переходили від парламенту до уряду. В індустріально розвинутих країнах підготовка та виконання бюджету, як і всі інші фінансові повноваження, перейшли до уряду повністю. Отже, у сфері фінансової діяльності парламенту відводиться більшою мірою пасивна роль. Складання проекту бюджету здійснюється урядом. У США, наприклад, Конгрес ніякої участі в підготовці федерального бюджету не бере. Це завдання покладе не на адміністративно-бюджетне управління Адміністрації Президента США. Конгрес лише затверджує фінансові пропозиції уряду. Більш того, Конгрес, як правило, навіть не має уявлення щодо бюджету в цілому, зазвичай голосуючи лише за окремі фінансові білі. Система, яка склалася, не дозволяє Конгресу брати участь у формуванні бюджету. Весь період часу до майбутнього фінансового року законодавці не знають, що собою являє федеральний бюджет, а президент може робити додаткові видатки, ставлячи Конгрес перед фактом. Однак ситуація змінюється, коли президент і більшість у Конгресі належать до різних політичних партій. Як стверджував американський правник Роберт Лорч, характеризуючи особливості роботи американського Конгресу: «Найбільш владні комітети у Конгресі – це ті, що створюють білі з видатків. Влада скарбниці – це найбільша влада, тому що гроші – ключ майже до всього» [7, р. 173].

У Великій Британії Палата громад також має справу з уже підготовленими Кабінетом міністрів фінансовими пропозиціями, які затверджуються нею без істотних змін. Розглядаючи дохідної, так і видаткової частини бюджету, який здійснюється так званім «комітетом

шляхів та засобів» і комітетом асигнувань, носить суто формальний характер. Будь-які пропозиції опозиції відкидаються урядовою більшістю.

Слід відзначити, що частина фінансових повноважень парламентів країн, які входять до Європейського Союзу, перейшла до органів Європейського Союзу. Це стосується, наприклад, встановлення митних та деяких інших зборів.

Неважко помітити, що на сучасному етапі розвитку державно-правових відносин фінансові права парламентів вельми обмежені. Це втілюється в тому, що парламенти приймають бюджети лише в самому загальному вигляді і надають урядам право на перерозподіл коштів, за виключенням захищених статей.

У Фінляндії, наприклад, депутатська пропозиція про додаткові видатки повинна одночасно містити вказівку на джерело фінансування цих видатків.

У Франції депутати взагалі не можуть вносити законопроекти та поправки, які ведуть до збільшення видатків чи зменшення доходів. Найчастіше уряди здійснюють видатки, ставлячи парламенти перед необхідністю їх подальшого схвалення.

У Німеччині відповідно до положень статті 112 Основного Закону ФРН Федеральний уряд вправі у випадку «непередбаченої та невідкладної потреби» робити надбюджетні та позапланові видатки за згодою не парламенту, а федерального міністра фінансів [14].

Досліджуючи причини обмеження фінансових повноважень парламентів, можна переконатися в тому, що в даних обмеженнях фінансових прав парламентів зацікавлені, передусім, великий банківський та промисловий капітали, які використовують державну скарбницю як додаткове джерело доходів. Представники великого бізнесу отримують від уряду вигідні державні замовлення, субсидії, кредити та фінансові гарантії. Отже, вони не зацікавлені у парламентському контролі.

Однак ступінь повноти використання парламентами своїх фінансових прав залежить від розстановки політичних сил. Там, де уряд не спирається на підтримку парламентської більшості, депутати, як правило, піддають урядові проекти бюджетів серйоз-

ному обговоренню, вносячи до них чисельні поправки, більш повно використовують контрольні повноваження парламенту. Але за всіх обставин пріоритет у бюджетно-фінансових питаннях має уряд, оскільки він, готуючи проект бюджету, спирається на кваліфікований апарат, який володіє усією необхідною інформацією, чого позбавлені депутати.

Отже, формально-юридично все фінансове законодавство виходить від парламентів. На практиці ж вони відіграють чисто номінальну роль у цій сфері, адже не володіють належним інформаційним забезпеченням – весь комплекс відомостей про фінансовий стан країни знаходиться у виконавчій владі.

Зовнішньополітичні повноваження

Зовнішньополітичні повноваження парламентів носять вельми обмежений характер. Парламент практично позбавлений вирішального впливу на формування та здійснення зовнішньої політики країни. Він може висловлювати свою думку та здійснювати у доступних йому формах контроль над зовнішньою політикою уряду. Ці функції зазвичай покладають на комісії з іноземних справ відповідних палат. Тому під зовнішньополітичною діяльністю парламентів частіше за все мають на увазі право на ратифікацію та денонсацію міжнародних договорів, тобто право надання остаточної згоди на укладення договору, яке виражається у встановленій формі.

Для оцінки ролі парламентів у даній сфері важлива оцінка їх реального впливу на зміст міжнародного договору. В Конституції США, наприклад, це положення регулюється нормою, яка міститься в Розділі 10 статті I. Зокрема, там говориться: «Жоден штат не може без згоди конгресу... укласти будь-яку угоду чи договір з іншим штатом чи з іноземною державою...» [11]. Аналогічна норма міститься й у Конституції Японії 1947 року.

У ФРН, Франції, Італії право на ратифікацію та денонсацію договорів надається парламентам тільки по відношенню до найбільш важливих міжнародних договорів. Так, Регламент Національних Зборів Франції не дозволяє голосувати по окремих статтях договорів та вносити до них поправки. Національні Збори можуть лише схвалити чи відхилити законопроект про ратифікацію. В США, навпроти, Сенат в резолюцію про ратифікацію може вносити будь-які поправки та

доповнення до окремих статей міжнародного договору.

Слід відзначати, що подібна діяльність парламентів, на перший погляд, виглядає значимою, оскільки останні тенденції розвитку сучасної світової спільноти свідчать про утвердження пріоритету норм міжнародного права над внутрішнім законодавством. Із плином часу міжнародні договори все частіше вторгаються до внутрішнього правопорядку держав, зобов'язуючи їх вносити ті чи інші зміни у національне законодавство. Звідси випливає необхідність участі законодавчої влади в процесі укладення та розірвання міжнародних договорів. Принаймні, тих із них, які зачіпають національне право. В іншому випадку, уряд міг би дезавоювати певну частину парламентської законотворчості. Для того, щоб не виникало суттєвих протиріч між внутрішнім законодавством країни і міжнародними договорами, конституції передбачають участь парламентів у вирішенні питань укладання та розірвання міжнародних договорів. Так, наприклад, стаття 25 Основного Закону ФРН містить положення, відповідно до якого міжнародно-правові норми вважаються частиною федерального права [14].

Стаття 55 Конституції Франції встановлює: «Договори та угоди повинні бути належним чином схваленні чи ратифіковані з моменту їх оприлюднення, та мають силу, яка перевищує силу внутрішніх законів, за умови застосування такого договору чи угоди іншою стороною» [3]. Отже, Франція передбачила у своїй Конституції пріоритет міжнародного договору на випадок виникнення протиріччя між ним і внутрішнім законом, обумовивши це, однак, вимогою взаємності. Звідси слідує, що правозастосовувач, перш ніж віддати перевагу міжнародному договору, повинен упевнитися, що інша сторона договору цей договір також виконує.

Розділ 2 статті II Конституції США передбачає право Президента на укладення договорів за порадою і згодою Сенату за умови їх схвалення хоча б 2/3 присутніх сенаторів [11].

Однак повноваження з укладення та розірвання міжнародних договорів, як правило, на практиці позбавлено дієвого сенсу, оскільки уряди мають право укладати міжнародні угоди, які не потребують ратифіка-

ції парламентами. У цій сфері конституційні права парламенту обмежені найбільшою мірою. Парламенти практично позбавлені вирішального впливу на формування та здійснення зовнішньої політики держави. Вони можуть лише висловлювати свою думку та здійснювати в межах своєї компетенції контроль над зовнішньою політикою уряду. Зовнішньополітична діяльність уряду лише формально є предметом обговорення в парламенті. У дійсності ж до відома парламенту частіше за все доводяться лише загальні принципи урядової політики. Роль представницького органу полягає, головним чином, у схваленні та підтвердженні діяльності уряду, а не в її спрямуванні та корегуванні.

Участь у формуванні органів державної влади

Дане повноваження доволі по-різному визначається конституціями в компетенції парламентів чи їх палат. Різним є саме коло державних органів чи посадових осіб, у наділенні повноваженнями яких беруть участь парламенти. Найбільш поширений варіант – це участь парламенту чи його палати у формуванні уряду. Так, наприклад, в США Президент, керуючись розділом 2 статті II Конституції, призначає членів свого Кабінету за порадою та зі згоди Сенату [11].

В Індії та Греції парламент чи широка колегія за участю парламенту обирає голову держави – Президента.

У США, відповідно до поправок XII і XX до Конституції, якщо жоден із кандидатів у Президенти не отримав абсолютної більшості голосів виборців, то Палата Представників обирає Президента з трьох кандидатів із найбільшою кількістю отриманих голосів. Якщо ж виявився необраним Віце-президент, тоді Сенат обирає його з двох кандидатів із найбільшою кількістю отриманих голосів [11].

У ФРН Бундестаг обирає голову уряду – Федерального канцлера. Відповідно до норм статті 63 та частини I статті 64 Федеральний президент, враховуючи розстановку партійних сил у палаті, вносить першу пропозицію про кандидатуру Федерального канцлера. Після цього Федеральний президент призначає на посаду Федерального канцлера та, за його пропозицією, інших членів Федерального уряду [14].

Парламенти у тій чи іншій формі нерідко беруть участь у формуванні органів су-

дової влади. Наприклад, розділом 2 статті II Конституції США передбачено право Президента на призначення суддів Верховного Суду США за порадою та за згодою Сенату [11].

Стаття 67 та стаття 68-2 Конституції Франції покладає на обидві палати Парламенту право обрання на паритетній основі зі свого складу членів Високого суду правосуддя – спеціального судового органу, який розглядає справи про державну зраду Президента. Також парламент Франції обирає й більшу частину Суду правосуддя Республіки, який розглядає справи про посадові злочини членів Уряду.

У ФРН відповідно до частини 1 статті 94 та частини 2 статті 95 Основного закону ФРН Бундестаг і Бундесрат обирають у рівній кількості суддів Федерального конституційного суду. Бундестаг, крім того, обирає половину складу Комітету з обрання суддів, разом з якими компетентні федеральні міністри призначають суддів інших верховних федеральних судів [14].

У ряді країн парламенти беруть участь у формуванні інших органів та установ, у призначенні чи обранні інших посадових осіб. У США, наприклад, дотримуючись норми розділу 2 статті II Конституції, посли та інші дипломатичні, а також консульські представники призначаються Президентом за порадою та за згодою Сенату [11].

Частина 1 статті 53-а, внесеної до Основного закону ФРН у 1968 році, передбачає право Бундестагу та Бундесрату обирати зі свого складу членів Об'єднаного комітету, який у випадку оголошення стану оборони виконує функції обох органів, якщо вони не можуть зібратися чи діяти [14].

Парламенти Скандинавських країн та Фінляндії обирають зі свого складу певну кількість депутатів до консультативного органу північних країн – Північної ради.

Як бачимо, парламентами формуються різні органи влади з різними функціональними повноваженнями. Однак спільним є те, що не дивлячись на різні форми правління, при призначенні голови держави, голови та членів уряду, представників судової влади чи інших органів парламенти приймають свої рішення більшістю голосів. Своєю чергою, парламентська більшість орієнтується на установки партійних лідерів. Політичні пар-

тії, представлені у парламенті, фінансуються крупним банківським та промисловим капіталом, який потребує доступу до фінансових та організаційних ресурсів держави. Такий доступ може бути забезпечений лише за умови співробітництва з виконавчою владою, незалежно від правлячої чи опозиційної позиції, яку займає партія. Звідси випливає, що при формуванні органів державної влади і призначенні посадових осіб члени парламенту керуються не стільки інтересами своїх виборців, скільки установками партійного керівництва, тісно пов'язаного з економічним істеблшментом країни.

Парламентський контроль

Ця функція та зумовлені нею певні повноваження притаманні усім парламентам. Вона не залежить від форми правління, оскільки остання впливає лише на обсяг даної функції. Тим не менш, парламентський контроль та різноманітність його форм пов'язаний з місцем парламенту в системі державних органів. Тому ступінь ефективності контролю неоднакова в різних країнах та на різних етапах їх розвитку. Контрольні повноваження парламенту знаходять своє відображення в конституціях, законах та регламентах прямо, або у вигляді процедурного регулювання. Наприклад, Основний закон ФРН не містить норм із детальною регламентацією контролюючих функцій парламенту. У той же час, стаття 44 Основного закону ФРН передбачає право парламенту на створення слідчих комітетів [14]. Особливими нормами представляються регламентні повноваження як самого Бундестагу, так і депутатів. Ці норми дозволяють ефективно контролювати політичну діяльність Федерального уряду в цілому, та кожного його члена окремо.

Об'єктом парламентського контролю частіше за все виступає виконавча влада [15]. При цьому контроль над виконавчою владою носить політичний характер. Тобто, він звернений на політичну діяльність уряду та його членів, хоча і здійснюється в юридичних формах. У президентських республіках контрольні повноваження парламентів менш різноманітні, але їх ефективність зростає у зв'язку з відсутністю в уряді повноважень із розпуску парламенту. В парламентарних країнах, навпроти, великі контрольні повноваження парламентів значною мірою ней-

тралізуються належним уряду правом розпуску парламенту. У сучасній парламентській практиці вихід уряду у відставку в результаті винесення йому вотуму недовіри є вкрай рідкісним явищем, і частіше за все його жертовною стають коаліційні уряди.

Із всього інструментарію засобів парламентського контролю найбільш ефективним засобом здійснення контрольних функцій парламенту вченими визнається діяльність комітетів та комісій з розслідування [15]. Широко поширена правова доктрина передбачає, що подібні повноваження надаються парламентським комітетам із розслідування для надання допомоги законодавчій діяльності. Комітети з розслідування найчастіше роблять гучні викриття бюрократизму, корупції та некомпетентності тих чи інших органів виконавчої влади та державної адміністрації. Для здійснення цих завдань комітети наділяються значними повноваженнями. Вони мають право вимагати інформацію та документацію від будь-яких державних органів, політичних та громадських організацій, викликати для надання свідчень посадових осіб, експертів та окремих громадян.

Особливо активні у даному відношенні постійні та тимчасові комітети і підкомітети Сенату та Палати Представників Конгресу США. Іноді комітети з розслідувань досягають істотних результатів. Так, наприклад, комітет сенатора Сема Ервіна виконав значну роботу з розслідування Уотергейтської справи, після якої відбулася відставка Президента США Річарда Ніксона. Повноваження подібних комітетів у США містяться в «Акті про реорганізацію» 1946 року. Даним Актом особливим комітетам надається право на здійснення «постійного спостереження за виконанням адміністративними органами законів» [16]. Аналогічні положення містяться в «Постанові Конгресу про бюджет та ключний контроль» 1974 р. (Закон 93-344) із поправками [17].

Тим не менш, сучасна тенденція до звуження прав парламентів відбилася й на скороченні використання існуючих форм контролю. Найвні суперечності та взаємні претензії частіше всього вирішуються не на засіданнях контрольних комітетів і комісій, а у вузько партійному середовищі, де матеріали, отримані в результаті перевірок, найчастіше використовуються як засіб політичного

шантажу. Американський правознавець Роберт Лорч, описуючи принципи наглядової функції законодавчої влади в США, відмічав: «Легіслатура в Штатах має формальну владу наглядати за всіма структурами уряду. Тому що багато агентств виконавчої влади, також як і суди, фінансуються щорічними асигнуваннями, і цілком природньо, що легіслатура хоче бачити, наскільки добре вони виконують свою роботу. Нагляд за кожним агентством може бути доручений особливому законодавчому комітету. Але комітет робить це рідко. Зазвичай законодавчий нагляд зводиться до дискусії про асигнування грошей» [7, р. 144–145].

Парламенти як вищі, загальнонаціональні, представницькі органи держави, носії верховної законодавчої влади, народилися майже тисячу років тому. Еволюція розвитку парламентаризму як форми державного управління дозволила парламенту подолати шлях від дорадчого органу при монарху з обмеженими фінансовими правами – до інституту, якому належало провідне становище в системі вищих органів державної влади. Але ХХ сторіччя ознаменувалося не лише відміною дискримінаційних цензів, які мали місце у виборчому праві, але й перетворенням парламентів на органи, які представляють найрізноманітніші прошарки суспільства [18]. Однак найзначнішою рисою практичного втілення принципу поділу влад у ХХ сторіччі виявилось посилення ролі органів виконавчої влади в різноманітних областях громадського та державного життя за рахунок звуження парламентських повноважень. При цьому використовувалися різноманітні методи впливу виконавчої влади на парламент. Процес послаблення ролі парламентів і висування на авансцену урядів є стійкою тенденцією останніх десятиріч.

Обмеження прав парламенту проявляється, передусім, у поділі між ним та урядом раніш виключної прерогативи парламентів – законодавчої діяльності. Парламент утискається у своїй законодавчій діяльності різними шляхами.

Перший шлях – це монополізація урядом законодавчої ініціативи. Більшість законопроектів, які приймають парламенти, є продуктом законотворчості урядів. Навіть у президентських республіках, як, наприклад, США, де голова держави позбавлений права зако-

нодавчої ініціативи, він, по суті, є основним законодавцем, діючи через депутатів підконтрольної йому партійної фракції Конгресу.

Другий шлях – це пряме наділення уряду правом видання нормативних актів, які мають силу закону. Конституції Франції, ФРН, Італії прямо уповноважують парламенти на передачу виконавчій владі права видання актів делегованого законодавства. В тих же країнах, де подібне положення не закріплено в конституціях, наприклад, в США та Японії, передача законодавчих функцій від парламенту до уряду здійснюється на практиці.

Третій шлях представляє фактичне чи конституційне обмеження кола питань, із яких парламент може виконувати законодавчу діяльність. Стаття 34 Конституції Франції саме так і визначає законодавчу функцію Парламенту [3]. Якщо подібний порядок не встановлений конституційно, тоді виконавча влада довільно визначає питання, які вирішуються урядовими постановами чи президентськими декретами, як це відбувається, наприклад, у Великій Британії та Фінляндії.

Четвертий шлях – це прийняття так званих «законів-рамоч» чи «законів-принципів». На практиці це означає, що парламенти видають закони в самому загальному вигляді, надаючи уряду чи президенту право їх творчого розвитку чи доповнень [19]. Це право частіше за все використовується виконавчою владою для надання закону, під виглядом його конкретизації та доповнень, зовсім іншого сенсу, ніж той, який був закладений законодавцем від самого початку.

Висновки. Парламенти обмежені у своїх фінансових правах, у праві контролю над діяльністю уряду. Парламент не визначає й політичної програми уряду. Обговорення урядових заяв зводиться лише до формального вираження побажань кабінету. Важливим засобом впливу на уряд у парламентських республіках та монархіях могло би стати право парламенту на вираження йому вотуму недовіри. Однак можливість використання такого засобу обмежена тим, що парламент піддається ризику дострокового розпуску, до якого може вдатися уряд.

У республіках зі змішаною формою правління прем'єр-міністр та міністри призначаються президентом, але визначається склад уряду зазвичай з урахуванням співвідношення партійних сил у парламенті. Однак ця

норма не є обов'язковою вимогою функціонування уряду, і більшою мірою залежить від голови уряду, ніж від парламенту. Парламент може висловити недовіру кабінету, але процедура такого вираження недовіри є дуже складною. Крім того, вона, як і в парламентських державах, може призвести чи до його відставки, чи до розпуску самого парламенту.

У президентських республіках парламент та президент, який стоїть на чолі уряду, формально незалежні один від одного. Не маючи можливості безпосередньо впливати на діяльність президента та його адміністрації, на формування останньої, парламент може певною мірою використовувати такий засіб впливу на них, як власні фінансові та контрольні повноваження. Але фактично державні органи діють не ізольовано один від одного, а представляють єдиний механізм влади, головним завданням якого є вироблення загальної стратегії для забезпечення інтересів тих соціальних прошарків суспільства, яким ця влада й належить.

Отже, нам представляється очевидним той факт, що законодавча влада, як один із органів вищої державної влади, з одного боку, – функціонально-діяльнісного, – практично втратила своє первинне значення, і зараз є рудиментарним, анахроністичним елементом державної системи управління, а з іншого – конституюючого, – все ж залишається представницькою владою народу як верховного суверену в системі публічної влади.

Список використаних джерел:

1. Дюги Л. Конституционное право. М., 1908. 957 с.
2. Прело М. Конституционное право Франции. М.: Иностран. литерат., 1957. 671 с.
3. Конституция Французской Республики. *Конституции государств Европейского Союза* / Под общей редакцией Л. А. Окунькова. М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1997. С. 665–682.
4. Государственное право Германии / Ахтенберг А., Бадур Н. и др. Т. 1. М.: ИГП РАН, 1994. С. 51.
5. Бромхед П. Эволюция британской конституции. М.: Юрид. литерат., 1978. С. 199.
6. Rosenthal A. *Legislative Life: People, Process and Performance in the States*. New York: Harper & Row Pub, 1981. P. 43.
7. Robert S. Lorch. *State and Local Politics*. Prentice-Hall, 1992. 415 p.

8. Алданов М. Ульмская ночь. М.: Новості, 1996. С. 582.

9. Lincoln Steffens. *The Shame of the Cities*. New York: McClure, Phillips, 1904; New York: Sagamore, 1957. P. 128.

10. Уэйд Е., Филлипс Г. Конституционное право. М.: Иностран. литерат., 1950. С. 70.

11. Constitution of the United States of America. United States Code. 1988 Edition. P. 45–50.

12. Oregon Law Review. Spring, 1973. № 3. P. 220.

13. Мищак І. М. Конституційно-правові аспекти реалізації народними депутатами України права законодавчої ініціативи. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2011. № 3. С. 56–61.

14. Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты / Под ред. и со вступ. ст. Ю. П. Урьяса. М.: Прогресс, 1991. 468 с.

15. Мищак І. М. Деякі питання удосконалення контрольної функції парламенту. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2010. № 3. С. 37–43.

16. Public Law 601—79 ru Congress [Chapter 753—2D Session] [S. 2177].

17. The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974. *P.L.*, 93-344; 88, Stat. 297–339.

18. Народовладдя в Україні: глобалізаційні виклики : монографія / Р. О. Стефанчук, С. О. Кузніченко, І. М. Мищак та ін. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 764 с.

19. Терлецька І. С. Законопроектна діяльність: вимоги забезпечення якості та ефективності законів. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2011. № 3. С. 22–26.

References:

1. Dyugi, L. (1908). *Konstitutsionnoye pravo*. M. [in Russian].

2. Prelo, M. (1957). *Konstitutsionnoye pravo Frantsii*. M.: Inostran. literat. [in Russian].

3. Okun'kov, L. A. (1997). *Konstitutsiya Frantsuzskoy Respubliki. Konstitutsii gosudarstv Yevropeyskogo Soyuza*, s. 665–682. M.: INFRA-M-NORMA [in Russian].

4. Akhtenberg, A., Badura, N. i dr. (1994). *Gosudarstvennoye pravo Germanii*. T. 1. M.: IGP RAN, s. 51 [in Russian].

5. Bromkhed, P. (1978). *Evolyuetsiya britanskoy konstitutsii*. M.: Yurid. literat., s. 199 [in Russian].

6. Rosenthal, A. (1981). *Legislative Life: People, Process and Performance in the States*. New York: Harper & Row Pub, P. 43.

7. Lorch, Robert S. (1992). *State and Local Politics*. Prentice-Hall.

8. Aldanov, M. (1996). *Ul'mskaya noch'*. M.: Novosti, s. 582 [in Russian].

9. Lincoln Steffens. (1904, 1957). *The Shame of the Cities*. New York: McClure, Phillips; New York: Sagamore, p. 128.

10. Ueyd, Ye., Fillips, G. (1950). *Konstitutsionnoye pravo*. M.: Inostran. literat., s. 70 [in Russian].

11. *Constitution of the United States of America*. United States Code. (1988). P. 45–50.

12. *Oregon Law Review* (1973). Spring, 3, 220.

13. Myshchak, I. M. (2011). *Konstytutsiynopravovi aspekty realizatsiyi narodnymy deputatamy Ukrayiny prava zakonodavchoyi initsiatyvy. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 3, 56–61 [in Ukrainian].

14. *Federativnaya Respublika Germaniya: Konstitutsiya i zakonodatel'nyye akty* (1991) / Pod red. i so vstup. st. Yu. P. Ur'yasa. M.: Progress [in Russian].

15. Myshchak, I. M. (2010). *Deyaki pytannya udoskonalennya kontrol'noyi funktsiyi parlamentu. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 3, 37–43 [in Ukrainian].

16. *Public Law 601—79 ru Congress* [Chapter 753—2D Session] [S. 2177].

17. The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974. *P.L.*, 93-344, 88, Stat. 297–339.

18. Stefanchuk, R. O., Kuznichenko, S. O., Myshchak, I. M. and others. (2020). *Democracy in Ukraine: globalization challenges*. Odessa: Helvetica Publishing House [in Ukrainian].

19. Terlets'ka, I. S. (2011). *Zakonoproektna diyal'nist': vymohy zabezpechennya yakosti ta efektyvnosti zakoniv. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 3, 22–26 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 12 січня 2021 р.