

МОЖЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДВОПАЛАТНОГО ПАРЛАМЕНТУ В УКРАЇНІ ТА ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД

OPPORTUNITIES OF INTRODUCTION A BICAMERAL PARLIAMENT IN UKRAINE AND FOREIGN EXPERIENCE

Снітковський Д.С.,

студент V курсу юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Дербак В.В.,

студент V курсу юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Сурнін С.С.,

студент V курсу юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

У статті досліджуються питання щодо можливості запровадження двопалатного парламенту в Україні. Аналізується досвід іноземних держав, у яких функціонує двопалатний парламент, зокрема, звертається увага на унітарні держави, у яких існує парламентський бікамералізм. Виокремлюються переваги й недоліки запровадження двопалатного парламенту в Україні в сучасних умовах.

Ключові слова: двопалатний парламент, унітарна держава, палати парламенту, іноземний досвід.

В статье исследуются вопросы о возможности введения двухпалатного парламента в Украине. Анализируется опыт иностранных государств, в которых функционирует двухпалатный парламент, в частности, обращается внимание на унитарные государства, в которых существует парламентский бикамерализм. Выделяются преимущества и недостатки введения двухпалатного парламента в Украине в современных условиях.

Ключевые слова: двухпалатный парламент, унитарное государство, палаты парламента, иностранный опыт.

This article investigates the possibility of introducing a bicameral parliament in Ukraine. Experience of foreign countries in which operates bicameral parliament are analyzed, in particular, draws attention to the unitary state in which there is parliamentary bicameralism. Defines advantages and disadvantages of introducing a bicameral parliament in Ukraine in modern conditions.

Key words: bicameral parliament, unitary state, house of parliament, foreign experience.

Сьогодні, в умовах запровадження загальнодержавних реформ, надзвичайно актуальним постає питання вдосконалення парламентаризму в Україні. Більшість українського населення характеризує діяльність українського парламенту як неефективну й неконтрольовану. Незначним є також представництво територіальних громад, що призводить до невдоволення в окремих регіонах держави. Тому питання щодо запровадження двопалатного парламенту є дуже важливим, оскільки існує потреба в представництві територіальних громад і забезпеченні додаткових гарантій законності діяльності парламенту.

Проблему двопалатного парламенту в Україні вивчали М.М. Воронов, О.В. Скрипнюк, Г.В. Зубенко, О.Д. Святоцький, Ю.М. Тодика та інші науковці.

Метою статті є виділення позитивних і негативних аспектів запровадження двопалатного парламенту в Україні та дослідження іноземного досвіду функціонування двопалатних парламентів в унітарних європейських державах.

16 квітня 2000 р. за народною ініціативою було проведено всеукраїнський референдум. Одне з питань, винесених на нього, було таким: «*Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представ-*

ляла б інтереси регіонів України та сприяла б їх реалізації, і внесення відповідних змін до Конституції України й виборчого законодавства?» Відповідно до повідомлення Центральної виборчої комісії України про результати всеукраїнського референдуму за це питання проголосували 81,68% осіб, які взяли участь у референдумі, тому воно вважається ухваленим громадянами. Однак рішення, прийняті на всеукраїнському референдумі від 16 квітня 2000 р., так і не були втілені в життя.

Тому питання можливості запровадження двопалатного парламенту в Україні залишається відкритим і потребує подальшого дослідження.

У різних країнах світу палати парламенту різняться за складом, порядком формування, повноваженнями. Як правило, одна з палат є верхньою, інша ж – нижньою. До початку XIX ст. верхні палати парламентів мали аристократичний характер і формувалися шляхом призначення чи шляхом наслідування. Перші виборні верхні палати з'явилися у Європі в першій половині XIX ст. Ними стали Сенат у Бельгії (1831 р.) та Перша палата Нідерландів (1815 р.).

Двопалатні парламенти функціонують сьогодні в понад 70 державах. Абсолютна більшість із них – успішні демократії, які демонструють високі показники як економічного, так і соціального розвитку.

Серед таких держав можна назвати Австралію, Австрію, Аргентину, Бразилію, Бельгію, Індію, Велику Британію, Єгипет, Ірландію, Іспанію, Італію, Канаду, Німеччину, Нідерланди, США, Францію, Швейцарію, Японію та багато інших розвинених країн. Серед країн колишнього соцтабору двопалатний парламент утворили Польща, Чехія, Хорватія, Румунія, які є унітарними республіками [1, с. 51].

Поширеною теорією щодо класифікації зв'язку форми держави із застосуванням однієї з моделей організації парламенту є орієнтація на встановлення зв'язку між формою державного устрою та формою організації парламенту. У цьому сенсі, як правило, застосовується така формула: федеративній державі відповідає двопалатна модель парламенту, а унітарній – однопалатна. Для більшості федеративних держав двопалатний парламент вважається майже обов'язковою ознакою. Проте багато країн, які на конституційному рівні проголошено унітарними, уже тривалий час мають двопалатні парламенти. Найбільш показовими прикладами такої політико-правової конструкції «унітарна держава – двопалатний парламент» можуть бути Велика Британія, Франція, Італія, Іспанія, Норвегія, Польща тощо.

Ще одним підходом, який встановлює певну політико-правову залежність між формою держави й моделлю організації парламенту, є той, що ґрунтується на встановленні зв'язку між структурою парламенту та типом політичного режиму. Проте, на думку О.В. Скрипнюка, із цього аж ніяк не постає, що ту чи іншу модель організації парламенту можна визначити як більш демократичну. Застосування тієї або іншої моделі організації парламенту в Україні необхідно тлумачити не стільки в термінах демократії та її заперечення (чи зниження), скільки з погляду ефективності застосування кожної з моделей у конкретних політико-правових умовах тієї чи іншої держави [2, с. 20].

Не можемо не погодитись із цією тезою, оскільки в сучасних умовах нам необхідно не копіювати парламентські моделі тих чи інших країн світу, а об'єктивно з'ясувати, яка з моделей парламентаризму буде ефективнішою в Україні з огляду на соціальні, економічні, політичні, культурні та історичні особливості нашої держави. Проте врахування іноземного досвіду в цій сфері є необхідним для проведення аналізу ефективності тієї чи іншої моделі парламентаризму та уникнення помилок.

Саме в такому разі виникає необхідність звернутись до іноземного досвіду та проаналізувати структуру й порядок формування двопалатних парламентів успішних унітарних держав, до яких можна віднести також Італію, Іспанію, Францію, Польщу тощо.

Законодавча влада в Італійській Республіці належить двопалатному парламенту, який обирається на 5 років. Парламент складається із Сенату республіки (315 членів) та Палати депутатів (630 членів). У верхній палаті 232 сенатори обираються за мажоритарною системою в одномандатних округах, 83 – за пропорційною системою д'Ондта без бар'єру. Окрім того, додатково 5 найбільш відомих громадян Італії призначаються президентом сенаторами дові-

чно, а також місце в Сенаті мають право зберігати за собою всі колишні президенти країни. У нижній палаті (Палаті депутатів) 475 депутатів обираються за мажоритарною системою в одномандатних округах, 155 – за пропорційною системою д'Ондта з методом натуральної квоти Хера. Виборчий бар'єр становить 4%. Строк повноважень депутатів парламенту складає 5 років [3, с. 153].

У статтях 61–82 Конституції Італійської Республіки, що регулюють повноваження двох палат, не передбачається пріоритет нижньої палати щодо верхньої навіть під час обговорення й прийняття фінансових законопроектів, також не визначаються конкретні механізми вирішення розбіжностей між ними. Практично рівність між палатами порушується лише в разі, коли вони приймають рішення спільно (вибори Президента Італійської Республіки, призначення членів Конституційного суду Італійської Республіки), що зумовлюється чисельністю Сенату та Палати депутатів.

Подібність політичних спектрів обох палат практично виключає виникнення між ними серйозних конфліктів. Однак думка про «непотрібність» другої палати спростовується конкретними умовами становлення державного ладу Італії в перші роки після Другої світової війни, боротьбою між політичними партіями, що мали різні погляди на структуру парламенту.

Верхня палата парламенту в політичній традиції Італії – це інструмент досягнення більш якісного механізму прийняття законів. Склад верхньої й нижньої палат за партійною приналежністю їх представників є практично однаковим, тому функціонування Сенату не впливає на стабільність політичної системи та сприяє подоланню суперечок у суспільстві [4, с. 91].

Іспанія є унітарною країною. Законодавчим органом є двопалатний парламент – Генеральні кортеси (Конгрес депутатів і Сенат). Сенат складається з 264 місць: 208 депутатів обираються прямим загальним голосуванням і 56 призначаються законодавчими органами провінцій. Усі сенатори обираються на 4-річний строк. Конгрес депутатів налічує 350 місць: депутати обираються за партійними списками на 4-річний строк [3, с. 153].

Польща – унітарна країна, яка має двопалатний парламент – Національне зібрання. Верхня палата – Сенат – налічує 100 місць. Сенатори обираються за мажоритарною системою в багатомандатних округах. Нижня палата – Сейм – налічує 460 місць. Депутати обираються за пропорційною системою в багатомандатних округах (партіям необхідно подолати бар'єр у 5%, коаліціям – у 8%, натомість для партій, які представляють інтереси національних меншин, це правило не діє). Строк повноважень депутатів парламенту становить 4 роки [3, с. 165].

Вважається, що сучасна модель польського парламенту є однією з найкращих у сфері забезпечення представництва населення завдяки вдалому поєднанню виборчих і внутрішніх регламентних процедур.

Франція – унітарна країна, яка також має двопалатний парламент. Верхньою палатою є Сенат. До

вересня 2004 р. Сенат складався з 321 сенатора, які обирались на 9 років. Зараз строк повноважень скорочено до 6 років, а склад поступово збільшується, що відображає демографічні зміни. Кожні 3 роки переобирається 1/3 Сенату. Сенат нині налічує 321 особу. 13 сенаторів обираються від закордонських департаментів, територій і територіальних одиниць, 296 – від метрополії. Ці сенатори обираються колегією виборців, яка складається із членів нижньої палати парламенту, делегатів від рад департаментів та делегатів від муніципальних рад. 12 сенаторів представляють інтереси громадян Франції, які проживають за кордоном. Нижня палата – Національна асамблея – налічує 577 депутатів, які обираються на 5 років за мажоритарно-пропорційною системою (в два тури) з бар'єром у 5% в одномандатних округах. Подібно до сенаторів депутати виконують подвійну роль: наглядають за урядом, який звітує перед Національною асамблеєю в письмовому чи усному вигляді, та приймають нові закони. Голова Національної асамблеї, як правило, є представником провідної партії. Йому асистує віце-президент – як правило, представник іншої партії [3, с. 172–173].

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

Консервативність парламентської моделі французького парламенту виражається в тому, що інтереси сільських районів представлені більшою кількістю голосів у колегіях виборців, оскільки навіть найменші села мають власні ради. Французький парламент є яскравим прикладом застосування бікамералізму з метою представництва регіональних інтересів в умовах унітарної держави та водночас обмеження влади й удосконалення механізмів її розподілу [4, с. 90–91].

Крім того, специфіка правового статусу двопалатного парламенту обумовлюється розмежуванням повноважень між верхньою та нижньою палатою. Так, спільними повноваженнями Національних зборів і Сенату Французької Республіки є прийняття законів, здійснення контролю за діяльністю уряду, формування інших органів державної влади тощо. Розмежування повноважень парламенту Французької Республіки відбувається таким чином:

– у сфері законодавчого процесу фінансові законопроекти та проекти законів про фінансування соціального забезпечення вносяться насамперед у Національні збори. Законопроекти, основним предметом яких є устрій адміністративно-територіальних утворень, вносяться насамперед до Сенату (стаття 39 Конституції Французької Республіки);

– у сфері контролю за діяльністю уряду повноваження парламенту поділяються на дві групи: ті, що не містять прямих санкцій щодо уряду, крім публічного розголосу (вони здійснюються в обох палатах парламенту), та ті, що містять таку санкцію, яка веде до політичної відповідальності уряду (вони здійснюються лише Національними зборами). Так, недовіра

уряду висловлюється Національними зборами шляхом прийняття резолюції осуду (стаття 49 Конституції Французької Республіки);

– голова Національних зборів головує в Конгресі, коли йому для ратифікації передано поправки до Конституції Французької Республіки, а Голова Сенату в разі вакантності посади Президента Французької Республіки тимчасово виконує його обов'язки.

Президент Французької Республіки після консультацій із Прем'єр-міністром Французької Республіки та головами палат може прийняти рішення про розпуск Національних зборів, однак Сенат не може бути розпущений.

Спільною компетенцією Сейму й Сенату Республіки Польща є прийняття законів. Так, згідно зі статтею 95 Конституції Польської Республіки законодавчу владу в Республіці Польща здійснюють Сейм і Сенат. Сейм має досить широкий обсяг повноважень порівняно із Сенатом: контролює діяльність уряду (зокрема, має право виразити вотум недовіри Раді Міністрів або міністру); вирішує питання стану війни та укладення миру; формує Конституційний Трибунал, Державний Трибунал, Вищу Палату Контролю, призначає Захисника цивільних прав; Маршал Сейму призначає вибори Президента Польщі, тимчасово, до моменту обрання нового президента, виконує обов'язки Президента Республіки Польща. Сенат дає згоду на призначення Голови Вищої Палати Контролю та Захисника цивільних прав. Президент Республіки Польща у випадках, передбачених Конституцією Республіки Польща, може прийняти рішення про розпуск Сейму. Разом із розпуском Сейму також припиняються повноваження Сенату.

Таким чином, у розподілі повноважень між палатами двопалатних парламентів в унітарних державах прослідковується така тенденція: спільною компетенцією палат найчастіше є прийняття законів і ратифікація міжнародних договорів, вирішення питань війни та миру, обрання президента (у парламентських республіках). Повноваження щодо надання згоди на призначення голови уряду та контрольні повноваження, пов'язані із застосуванням санкцій до уряду чи окремих міністрів (вираження резолюції осуду, вотуму недовіри, вотуму довіри) закріплюються, як правило, за нижньою палатою, а повноваження щодо формування (участі у формуванні) органів судової влади та контрольних-наглядових органів у різних варіаціях розподіляються між обома палатами парламенту. Основна роль верхньої палати в унітарній державі є стабілізуючою. Її функціонування є додатковою гарантією законності, захищеності прав і свобод людини й громадянина та конституційного ладу в державі [1, с. 52–53].

Дослідники проблем бікамералізму виділяють різноманітні фактори, які в різні історичні епохи так чи інакше визначали зародження або ліквідацію двопалатних парламентів у практиці європейських країн. Звісно, єдиного погляду на ці питання немає. Більшість учених сходяться в думці, що схильність до тієї чи іншої структури законодавчих зборів зу-

мовлюється конкретними історичними умовами та традиціями.

На сьогодні питання парламентського бікамералізму вирішуються з огляду на фактори політичної доцільності, ефективності функціонування, легітимності й стабільності. Звертаючись до історії, важко не помітити, що однапалатна структура парламенту характерна для періоду становлення інститутів влади, а також під час революцій чи державних переворотів. Більшість дослідників зазначають, що головною роллю верхньої палати в державі є стабілізуюча, оскільки вона стримує всі гілки влади від конфліктності та суперечок [4, с. 92].

На нашу думку, причинами, які спонукали сучасні унітарні держави до бікамералізму, були доцільність та ефективність такої парламентської моделі. Наведені держави характеризуються високим рівнем розвитку, відповідно, якби така модель парламентаризму була неефективною, ці держави відійшли б від неї або принаймні робили кроки в цьому напрямі. До того ж однією з причин існування двопалатних парламентів у згаданих державах є їхня територія: вони є одними з найбільших у Європі, а їхні регіони значною мірою різняться між собою. Як відомо, Україна також належить до найбільших країн Європи, її регіони характеризуються різним національним складом, рівнем економічного розвитку, ландшафтом тощо.

На переконання М.М. Воронова та Г.В. Зубенка, причини існування двопалатних парламентів у державах з унітарною формою державного правління найчастіше є такими:

- забезпечення рівного захисту інтересів кожного регіону країни;

- стримування однієї палати щодо іншої. Двопалатний парламент не дає концентрувати парламентську владу в руках однієї особи чи політичної сили, оскільки верхня палата контролює дії й рішення нижньої палати та уряду, а в деяких державах навіть має право законодавчого вето;

- перевірка законів, які надходять від нижньої палати. Здійснюючи законодавчу функцію разом із нижньою палатою парламенту, верхня палата тим самим перевіряє нормативно-правові акти, які приймаються нею, не допускаючи сумнівних, суперечливих або не підтверджених фінансово норм. Завдяки цьому в президента держави майже не виникає необхідності накладати вето на законопроект, який попередньо було розглянуто верхньою палатою, що у свою чергу знімає ймовірність конфлікту між президентом і законодавчою владою [1, с. 51].

Щодо можливості запровадження двопалатного парламенту в Україні думки науковців розходяться. Вони пропонують різні аргументи як «за», так і «проти».

О.Д. Святоцький і В.І. Чушенко висувають такі аргументи на користь утворення в Україні двопалатного парламенту:

- а) двопалатна структура парламенту сприяє широкому взаємоконтролю, співпраці палат, що підвищує відповідальність депутатів та створює умови

для докладного обговорення законопроектів, їх наукової, матеріальної, фінансової аргументації;

- б) двопалатний парламент більше відповідає вимогам професійного представництва;

- в) двопалатний парламент якщо не виключає, то хоча б зменшує конфлікти між парламентом і виконавчою владою (урядом), а за наявності розбіжностей між ними сприяє раціональному їх вирішенню;

- г) поділ на дві палати є гарантією проти «авторитарності» парламенту;

- г) двопалатний парламент не лише виражає загальнонародні інтереси, а й є органом територіального представництва, який представляє інтереси місцевого самоврядування та формується за принципом рівного представництва, здійснюваного виборчими колегіями, депутатів представницьких органів місцевого самоврядування і представників регіональних структур політичних партій та інших об'єднань громадян [5, с. 20].

Основною перевагою двопалатного парламенту, на думку більшості науковців, є вищий рівень професійності та кращий рівень і темпи їх законотворчої роботи, що пояснюється внутрішнім розподілом праці в парламенті. Ю.М. Тодика пропонував оцінювати професійність парламенту через кількість юристів-парламентарів, а також рівень політико-правової культури й депутатської етики народних депутатів. На нашу думку, це має лягти в основу створення верхньої палати, якщо така запроваджуватиметься в Україні. Проте вважаємо, що перевірку рівня політико-правової культури й депутатської етики необхідно запровадити також у нижній палаті: хоча це представники народу, вони повинні бути кращими й характеризуватись високою культурою.

Аргументи проти бікамералізму в Україні висуває Н.С. Прозорова в статті «Робесп'єр проти Монтеск'є, або Знову про розподіл влад». Науковець наводить такі положення:

- в Україні ніколи не було двопалатної парламентської системи;

- поділ парламенту на дві палати означає введення елементів федеративного державного устрою;

- створення особливої палати, що представляє обласні інтереси, може легко призвести до підризу єдності України та спроб створити пріоритет місцевих інтересів над загальнодержавними [6, с. 7].

На нашу думку, відсутність двопалатного парламенту в минулому не означає, що сьогодні недоцільно його запроваджувати та що такий парламент буде неефективним. Аргументи щодо федералізації й відцентрових процесів є переконливими в сучасних умовах і складній політичній ситуації в нашій державі.

Важливою умовою ефективності функціонування двопалатного парламенту має бути чітка й прозора конституційна процедура його формування, зокрема, необхідно закріпити аполітичність верхньої палати. Тоді така палата стане своєрідним стримуючим елементом усієї системи органів державної влади.

Отже, щодо можливості запровадження двопалатного парламенту в Україні думки науковців розхо-

дяться. У сучасних умовах, з огляду на нестабільну ситуацію на Сході України та неспокій серед населення, аргументи «проти» видаються більш переконливими, а запровадження двопалатного парламенту спричинить скоріше негативні наслідки, ніж пози-

тивні. Проте перспективу переходу до бікамералізму в майбутньому вважаємо можливою та необхідною, враховуючи позитиви існування двопалатного парламенту й успішний іноземний досвід потужних унітарних держав.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Воронов М.М. Двопалатний парламент: досвід зарубіжних країн та ідеї запровадження в Україні / М.М. Воронов, Г.В. Зубенко // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право». – 2013. – № 1062. – Вип. 14. – С. 50–54.
2. Скрипнюк О.В. Двопалатний парламент як конституційна модель структурної організації вищого законодавчого органу влади / О.В. Скрипнюк // Юрист України. – 2011. – № 2(15). – С. 19–25.
3. Двопалатні парламенти світу (короткий опис) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.niss.gov.ua/book/Narkiv_book/5.pdf.
4. Француз-Яковець Т.А. Передумови формування двопалатної структури парламенту в європейських унітарних державах / Т.А. Француз-Яковець // Право і суспільство. – 2012. – № 1. – С. 89–93.
5. Святоцький О.Д. Питання теорії і практики конституціоналізму в Україні / О.Д. Святоцький, В.І. Чушенко // Право України. – 1998. – № 2. – С. 24–27.
6. Прозорова Н.С. Робесп'єр проти Монтеск'є, або Знову про розподіл влад / Н.С. Прозорова // Віче. – 1995. – № 2(35). – С. 5–8.
7. Повідомлення Центральної виборчої комісії про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/ows-doc/doc-ref/rez.html>.