

Конституційне право; муніципальне право

УДК 342.7

Щербаков Володимир Володимирович

кандидат юридичних наук,

адвокат

Рада адвокатів Донецької області

Щербаков Владимир Владимирович

кандидат юридических наук,

адвокат

Совет адвокатов Донецкой области

Shcherbakov Volodymyr

Candidate of Law,

Attorney at Law

Attorney Council of Donetsk Region

Щербаков Володимир Володимирович

студент

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Щербаков Владимир Владимирович

студент

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

Shcherbakov Volodymyr

Student of the

Yaroslav Mudryi National Law University

**ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДВОПАЛАТНОГО
ПАРЛАМЕНТУ В УКРАЇНІ
ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ ВВЕДЕНИЯ
ДВУХПАЛАТНОГО ПАРЛАМЕНТА В УКРАИНЕ**

ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF THE INTRODUCTION OF BICAMERAL PARLIAMENT IN UKRAINE

Анотація. У статті було проаналізовано перспективу запровадження двопалатного парламенту в Україні як однієї з форм інституту представницької влади. Приділено увагу думкам закордонних і вітчизняних науковців, публіцистів, державних діячів щодо впровадження двопалатного парламенту.

Під час аналізу цього питання основну увагу було приділено іноземному досвіду бікамералізму, оскільки це є основою для вироблення власної стратегії розвитку в напрямі такої конституційно-правової реформи в Україні. Були досліджені країни з федеративним державним устроєм, такі як США, Канада, Бельгія, розкриті особливості функціонування їх парламенту у співвідношенні з іншими органами публічної влади. Значний акцент зроблено на унітарних країнах з двопалатним парламентом як формою інституту представницької влади, серед яких Італія, Іспанія, Польща. Окремо було розглянуто досвід Польщі через її процедурну врегульованість механізму функціонування законодавчого органу державної влади та думки науковців щодо її більш вдалої моделі парламентаризму для запровадження в Україні. Акцент зроблено саме на унітарних країнах з полікамералізмом, адже вони є більш показовими для українського формату з огляду на їх форму державного устрою.

У статті проаналізовано негативний український досвід конституційно-правової реформи 2004 р., якою фактично запроваджувалася парламентсько-президентська форма правління, її позитивні та негативні риси, Рішення Конституційного Суду України щодо Закону, яким вона була запроваджена, а саме визнання його неконституційним та думки науковців з цього приводу.

Автором проаналізовано позитивні та негативні аспекти двопалатної системи функціонування законодавчого органу державної влади. Висловлюється думка щодо необхідності удосконалення виборчої системи України, що, на думку автора, є більш нагальним для реформування питанням в умовах сьогодення. Були наведені думки вітчизняних науковців щодо доцільності впровадження бікамералізму в Україні або навпаки.

Ключові слова: *представницька демократія, двопалатний парламент, бікамералізм, конституційна реформа, моделі двопалатного парламенту.*

Аннотація. *В статье было проанализировано перспективу введения двухпалатного парламента в Украине как одну из форм института представительской власти. Уделено внимание мнениям различных зарубежных и отечественных ученых, публицистов, государственных деятелей о внедрении двухпалатного парламента.*

При анализе этого вопроса основное внимание было уделено иностранному опыту бикамерализма, поскольку это является основой для выработки собственной стратегии развития в направлении такой конституционно-правовой реформы в Украине. Были исследованы страны с федеративным государственным устройством, такие как США, Канада, Бельгия, раскрыты особенности функционирования их парламента в соотношении с другими органами публичной власти. Значительный акцент сделан на унитарных странах с двухпалатным парламентом как формой института представительской власти, среди которых Италия, Испания, Польша. Отдельно был рассмотрен опыт Польши из-за ее процедурной урегулированности механизма функционирования законодательного органа государственной власти и мнения ученых о ее более удачной модели парламентаризма для внедрения в Украине. Акцент сделан именно на

унитарных странах с поликамерализмом, ведь они являются более показательными для украинского формата учитывая их форму государственного устройства.

В статье проанализирован негативный украинский опыт конституционно-правовой реформы 2004 г., которой фактически вводилась парламентско-президентская форма правления, ее положительные и отрицательные черты, Решение Конституционного Суда Украины относительно Закона, которым она была введена, а именно признание его неконституционным и мысли ученых по этому поводу.

Автором проанализированы положительные и отрицательные аспекты двухпалатной системы функционирования законодательного органа государственной власти. Высказывается мнение о необходимости совершенствования избирательной системы Украины, что, по мнению автора, является более востребованным для реформирования вопросом в современных условиях. Были приведены мнения отечественных ученых о целесообразности внедрения бикамерализма в Украине или наоборот.

Ключевые слова: *представительская демократия, двухпалатный парламент, бикамерализм, конституционная реформа, модели двухпалатного парламента.*

Summary. *In the article were analyzed the prospects of introducing a bicameral parliament in Ukraine as one of the forms of the institution of representative power. Much attention was paid to the views of various foreign and domestic scholars, publicists, statesmen on the introduction of a bicameral parliament.*

In analyzing this issue, the main attention was paid to the foreign experience of bicameralism, because it is the basis for inventing our own development strategy in the direction of such constitutional and legal reform in Ukraine. Countries with a federal state system, such as the United States,

Canada, and Belgium, were studied, and the peculiarities of the functioning of their parliaments in relation to other public authorities were revealed. Significant emphasis is placed on unitary countries with a bicameral parliament as a form of institution of representative power, including Italy, Spain, Poland. Particular attention was paid to Poland because of its procedural regulation of the mechanism of functioning of the legislative body of state power and the opinion of scholars on more suitable model of Poland parliamentarism for implementation in Ukraine. The emphasis is on unitary countries with polycameralism, because they are more indicative for the Ukrainian format given their form of state system.

In the article was analyzed the negative Ukrainian experience of the constitutional and legal reform of 2004, which actually introduced the parliamentary-presidential form of the government, its positive and negative features, the decision of the Constitutional Court of Ukraine on the Law, by which this reform was introduced, and exactly declaring this Law unconstitutional and the views of scholars on this issue.

By the author were analyzed positive and negative aspects of bicameral system of functioning of the legislative body of state power. The opinion was expressed on the necessity of improving the electoral system of Ukraine, which, by the opinion of the author, is a more urgent issue for reforming in today's conditions. Were presented opinions of domestic scientists on the expediency of implementation of bicameralism in Ukraine or vice versa were given.

Key words: *representative democracy, bicameral parliament, bicameralism, constitutional reform, models of bicameral parliament.*

Постановка проблеми. Сьогодні в умовах впровадження загальнодержавних реформ, що покликані покращувати стан справ в країні, питання вдосконалення інституту представницької влади є надзвичайно важливим і актуальним питанням. Парламент відіграє дуже важливу роль у

вирішенні соціальних, економічних, правових та інших проблем, у формуванні загальнодержавного політичного курсу держави. Під час процесу європейської та євроатлантичної інтеграції форма представницького органу нашої держави як унікамералістична чи бікамералістична може виявитися вирішальною задля пришвидшення даного процесу та досягнення бажаного результату, очікуваного Українським народом.

Це питання, вибір між одно- чи двопалатним парламентом, не є питанням обговорення на одному пленарному засіданні Верховної Ради України, а потребує тривалого і детального аналізу науковців, державних діячів, посадовців та експертів у галузі конституційного права. Однак, існує багато складностей і суперечностей.

По-перше, традиційно бікамералізм притаманний державам з федеративним державним устроєм, де одна з палат представляє всю націю загалом, а інша складається з представників кожного регіону окремо (класична модель). Постає питання: чи потрібен такій державі як Україна з унітарним державним устроєм двопалатний інститут представницької влади? Чи не збільшиться в країні суперечностей та чи не ускладниться законодавчий процес після такого запровадження? До того ж, важливим питанням є обрання правильного механізму функціонування державних органів у їх безпосередній взаємодії. Це є важливим, бо зумовлено доповненням одним органом іншого та збільшення загальної ефективності шляхом поставлення спільних завдань та визначення єдиного курсу спрямування.

У можливості запровадження двопалатного парламенту є як переваги, так і недоліки – слід їх визначити для сформулювання висновку по даному питанню.

Аналіз досліджень та публікацій. Доцільність впровадження двопалатного парламенту (бікамералізму), його переваги та недоліки

досліджували такі вітчизняні науковці, зокрема Воронов М. М. [7], Зубенко Г. В. [7], Колісник В. [16], Прозорова Н. С. [14], Святоцький О. Д. [13], Скрипнюк О. В. [8], Чушенко В. І. [13] та ін. Зарубіжні науковці, як правило, притримуються думки, що впровадження полікамералізму сприятиме розширенню виборчих прав та демократизації суспільства, що є запорукою справжньої правової держави з дотриманням усіх прав і свобод людини і громадянина. Серед зарубіжних науковців, що досліджували цю проблему, такі: Р. Даль [2], Дж. Локк [1], Ш. Монтеск'є [3], Дж. Медісон [4], Дж. Джей [4], А. Гамільтон [4], Т. Пейн [5] та інші.

Постановка завдання. Дослідити доцільність впровадження двопалатного парламенту в Україні та можливі моделі його впровадження; виділити позитивні і негативні аспекти бікамералізму в Україні; проаналізувати іноземний досвід існування полікамералістських держав; визначити перспективи та ризики запровадження цієї форми парламенту в Україні. Ось основні завдання в межах цього дослідження.

Виклад основного матеріалу. У системі публічної влади інститут представницької влади є визначальним у кожній правовій, демократичній державі. Однією з основних проблем сучасної української влади є недосконалість її законодавчого апарату протягом досить великого проміжку часу. Серед різних способів удосконалення існуючого механізму роботи парламенту, таких як зміна виборчої квоти, виборчої системи, внесення змін і прийняття нових антикорупційних нормативно-правових актів, зниження цензу для парламентарів та ін., існує і один із радикальних способів удосконалення роботи цього механізму – запровадження бікамералістичної форми інституту представницької влади в Україні. Виходячи з того, що Україна час від часу потрапляє до конституційних криз, як це було 1991-1996 рр., 2003-2004 рр., такі радикальні зміни до структури парламенту нашої країни, на думку деяких експертів, є обов'язковою складовою загальнонаціональних реформ сьогодення, які

здійснюються в усіх державних сферах, але, на жаль, не всі з них виправдовують очікування. Тож, слід звертатися до іноземного досвіду держав з полікамералістською формою законодавчої гілки влади для виділення переваг і недоліків цієї можливої реформи, досліджувати доцільність його запровадження в Україні.

Історія парламентаризму як інституту законодавчої влади сягає далеко в минулі часи. Першим парламентом, який вважається «пращуром» сучасних парламентів, був англійський парламент, створений в 1265 році для подолання гострої конфронтації між феодалами і коаліцією містян й лицарства. Поступово різні країни світу почали впроваджувати законодавчі органи різних форм в систему органів державної влади через необхідність такого інституту представницької влади як парламент. Протягом всього існування людства ці дві форми (бікамеральна і однопалатна), існуючи одна поряд з іншою, розвивалися, доповнювалися різними нововведеннями – як позитивними, так і негативними. Кожна країна має свій унікальний досвід щодо впровадження тієї чи іншої форми парламентаризму в систему органів влади – одні, впровадивши ту чи іншу форму, так і залишили її і до сьогодні – вона чудово запрацювала в загальнодержавному механізмі, приносить бажані результати. Інші, навпаки, вимушені були відмовитися від обраної системи, оскільки їх впровадження не змогло втілити у життя бажані цілі та перетворення, а тільки ускладнювало процес їх введення та досягнення. Весь цей досвід є надзвичайно важливим і визначальним для України.

Багато дослідників різних часів досліджували як парламентаризм загалом, так і кожну його форму окремо. Загальна світова практика показує, що в тих країнах, де запроваджений полікамералізм, наявні такі позитивні риси: стабільність законодавчої гілки влади; керування принципом верховенства права та демократії при прийнятті будь-яких рішень; політичний арбітраж; удосконалена нормотворча процедура; захист прав

регіонів (для чого здебільшого і покликана існувати двопалатна система законодавчої влади) [6].

Зміст поділу парламенту на дві палати не має однозначного роз'яснення та призначення. Зокрема, Дж. Локк зазначав, що верховна, законодавча, виконавча та церковна влади повинні бути відділені одна від одної, до того ж з чітким розподілом функцій і повноважень. У той же час за його теорією законодавча влада – це влада, яку довірив народ та його громадяни обраному ними парламенту. Для Локка зразковим був саме двопалатний парламент, адже тільки за допомогою розподілу парламенту на Палату лордів і Палату громад можна досягти режиму «стримувань та противаг» та рівного представництва всіх станів у законодавчому органі [1].

Теоретик і демократ, американський політолог, один із основоположників концепції плюралістичної демократії Р. Даль зазначав у своїх приписах, що саме на країни з бікамеральною парламентською системою першим припадає досвід успішної демократизації держави [2].

Ш. Л. Монтеск'є зазначав, що певному, хоч і невеликому, але авторитетному і заможному прошарку, необхідне окреме представництво у вищих органах держави, для здійснення впливу на різні державні процеси. Філософ підкреслював, що полікамералізм – ефективний засіб «утримання від крайнощів» як виконавчої, так і законодавчої влади. Конструкцію влади, «волю, що забезпечує свободу», мислитель описав так: «Законодавчі збори складаються тут із двох частин, що взаємно стримують одна одну належним їм правом скасування, причому обидві вони зв'язуються виконавчою владою, що, у свою чергу, зв'язана законодавчою владою». Станове представництво можна забезпечити, якщо за кожним прошарком закріплювати певну кількість місць у парламенті, після чого представники від різних станів – депутати збираються разом і працюють в одній колегії. У Франції кінця XVIII ст. саме за таким принципом й були зібрані Генеральні штати, які склалися з трьох секцій – від духівництва, дворянства й

третього стану (непривілейованої частини суспільства). За висловом Ш.Л. Монтеск'є, у кожній країні є відома кількість осіб, що відрізняються одна від одної багатством, походженням, освітою настільки, що їх необхідно виділити в особливу установу, тому що загальна воля була б для них рабством; закон створює для них привілеї, завдяки яким вони, захищаючи загальну волю, стримують народне представництво, як останнє стримує несправедливі домагання знаті. У висновку бачимо, що знову вимальовується система стримувань і противаг, де в одній палаті знать буде стримувати народні посягання і «анархічні» задуми в іншій палаті, а представники народу в свою чергу не дадуть можливість аристократам здійснювати свавілля за рахунок утиску їх прав і свобод [3]. Ці ідеї стали основою державної філософії «батьків» Конституції США й були серйозно розвинені та впроваджені ними. Творці цього Основного Закону хоч і визнавали ідею народного суверенітету і вважали вибори одним з найбільш ефективних засобів формування владних інституцій, але не робили акцент на свідомість виборців і побоювалися сплеску народного невдоволення.

Дж. Медісон зазначав, що двопалатний парламент підтримує більшу відповідальність депутатів перед виборцями. Для позбавлення сформованої на виборах фракцію більшості можливості утискати права меншості Дж. Медісон пропонував модель федеративної республіки з полікамеральним парламентом для забезпечення інтересів як великих і малих штатів, так і загальнонаціонального інтересу [4]. А. Гамільтон вважав: «Говорять, що глас народу – глас Божий; але хоча цей вислів багатьма цитується й приймається на віру, насправді він неправильний. Народ має буйну вдачу й мінливість; він рідко здатний судити й вирішувати правильно», - саме так скептично Гамільтон ставився до спроможностей народу вирішувати ті чи інші державні питання та впливати на різні процеси. Це не дивно, адже він разом з Дж. Медісоном і є одними з «батьків-засновників» Конституції США [4].

Проте не всі державні діячі, філософи, політологи позитивно ставляться до полікамералізму. Наприклад Т. Пейн вважав, що ця структура законодавчої гілки влади значно підвищує ціну утримання такого органу на балансі країни та значно ускладнює нормотворчу процедуру, яка складається з двох етапів прийняття законів, порівняно з однопалатною конструкцією парламенту [5].

Полікамералізм як форма представницької влади не завжди була виборною. До початку-середини XIX ст. верхні палати бікамеральних парламентів склалися переважно із аристократів і знаті, і були призначуваними або наслідуваними. Виборні верхні палати з'явилися тільки на початку XIX ст., ними стали Перша палата Нідерландів (1815 р.) та Бельгійський Сенат (1831 р.). Після цього часу, за досвідом цих країн така форма існування парламенту набула надзвичайного поширення і була запроваджена у великій кількості держав усього світу. 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 [7].

Класичною є класифікація зв'язку між формою держави і формою інституту представницької влади, яка ґрунтується на зв'язку між формою державного устрою і структурою парламенту. У цьому розумінні застосовується така відповідність: федеративній державі – двопалатний парламент; унітарній державі – однопалатний. Така формула з'явилася не просто так, а тому що обов'язковою ознакою федеративної держави вважається бікамералізм, оскільки за такого державного устрою кожна

федеративна одиниця потребує свого окремого представництва в парламенті. Через це і виділяють представництва регіонів в окрему палату для вирішення нагальних, невідкладних для кожного регіону питань. Серед таких федеративних держав можна виділити наступні, з великою історією бікамералізму: США, Канада, Бельгія та ін.

В США законодавчою гілкою влади є Конгрес США, який складається класично з двох палат: Сенату (100 сенаторів, по два від кожного штату, обираються на 6 років, третина переобирається кожні 2 роки) та Палати представників (435 депутатів, що обираються на термін 2 роки). Кожна палата Конгресу має внутрішню розгалужену систему допоміжних органів, які покликані сприяти виконанню конституційних повноважень: голови палат, комітети, партійні фракції, адміністративно-технічні служби. Значну роль у законодавчій діяльності Конгресу відведено постійним комітетам палат. У сенаті працює 16 постійних комітетів. У палаті представників створено 22 постійні комітети. Постійні комітети визначають долю кожного законопроекту. Практика свідчить, що 90 % законопроектів, схвалених постійними комітетами, приймається палатами без поправок. Законодавчі акти Конгресу США називаються біллі. Білль — законопроект, прийнятий в однаковій редакції обома палатами. Після схвалення президентом або подолання його вето білль стає законом (актом, статутом). Прийняття в США нормативних актів вищої юридичної сили у вигляді біллів є своєрідною даниною англійській традиції. Ці документи поділяються на публічні й приватні. Перші є актами загальної дії, другі — актами індивідуального застосування або локальної дії. Цікавим є те, що компетенція палат в Конгресі не є рівною, наприклад тільки Палата Представників формулює звинувачення у порядку імпічменту стосовно президента та інших вищих посадовців, обирає президента у випадку, якщо жоден кандидат не одержить абсолютної більшості голосів виборців, лише до цієї палати можуть вноситися фінансові законопроекти. Верхній Палаті

Конгресу належить право ратифікувати міжнародні договори, затверджувати призначення на вищі посади в державі, здійснювані президентом, вирішувати питання про винність посадовця у порядку імпичменту, обирати віце-президента, якщо жоден кандидат не одержить абсолютної більшості голосів виборців. Але важлива роль відводиться і президенту, який ініціює близько 30% усіх законопроектів щорічно. Виходячи з історичного досвіду США, можемо сказати, що бікамералізм в цій державі зарекомендував себе з гарної сторони, оскільки для держави такого масштабу дане запровадження було єдиним вірним рішенням.

У Канаді парламент складається з Короля, Сенату і Палати громад, дана система має назву «Король (Королева) в парламенті». Тут начебто простежується полікамералізм, але існування безпосереднього представника короля в парламенті – Генерал-губернатора Канади – на постійній основі, робить її екстраординарною та незвичною. Сенат складається з 105 senatorів, які призначаються Генерал-губернатором Канади за поданням прем'єр-міністра Канади; Палата громад складається з 338 депутатів, які обираються прямим голосуванням за мажоритарною системою. Палата громад визнається провідним органом канадського парламенту, адже лише після неї закони затверджуються верхньою палатою. З 1867 р. Канада не мала кризових моментів, пов'язаних з діяльністю свого бікамерального парламенту – така форма стабільно закріпилася в Канаді.

Щодо Бельгії, то вона є конституційною монархією з федеративним державним устроєм. Парламент в Бельгії є двопалатним і складається з Сенату та Палати представників. В останній час майже всі повноваження на себе перебрала Палата представників, яка в будь-якому випадку має вирішальне слово. Різні дослідники зазначають, що Сенат слугує скоріш факультативним органом при Палаті представників, адже остання може прийняти своє рішення не зважаючи на різні правки та зауваження senatorів до членів нижчої палати. Щодо процедури прийняття законів, то

їх існує три: однопалатна процедура, факультативна двопалатна процедура та обов'язкова двопалатна процедура. Спеціальною процедурою в Бельгії є Об'єднані палати – об'єднання двох палат Федерального парламенту для прийняття окремих рішень, зазначених в Конституції. Бельгія є цікавим прикладом, адже в ній збереглася монархія з королем на чолі, який також має свої законодавчі повноваження.

Проте існують і виключення із раніше зазначеної формули. Саме досвід таких держав як Велика Британія, Франція, Норвегія, Італія, Іспанія, Польща може бути дуже корисним для України, адже вони є унітарними державами. Деякі з них ми проаналізуємо далі.

Ще одною альтернативною закономірністю є та, яка заснована на взаємозв'язку типу політичного режиму із структурою законодавчого органу влади. Проте, на думку О. В. Скрипнюка, із цього аж ніяк не слідує, 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 [8].

Не погодитися із цією думкою дуже важко, адже тут йдеться про розгляд цього питання у вузькому сенсі. Взяти певну державу, проаналізувати діяльність її законодавчого органу поверхнево, без докладного аналізу та запровадити в український державний механізм, прикриваючись демократичними надбаннями цієї держави. Правильним методом запровадження іншої парламентської системи в Україну, якщо все ж про це буде прийнято рішення, буде вироблення свого індивідуального підходу. Взавши до уваги переваги інших країн, слід прилаштувати їх до запровадження в Україні, враховуючи особливості діяльності тих чи інших українських владних інституцій, державного бюджету України, прогалини у

вже існуючій парламентській системі, прийнятність і готовність українців до конкретної моделі, український менталітет.

Для обрання правильного вектору руху для України, в разі прийняття рішення про запровадження двопалатного парламенту, проаналізуємо досвід унітарних держав з двопалатним парламентом.

Італія – унітарна держава, згідно із Конституцією Італії «Італія є демократичною республікою, що заснована на праці. Вища влада належить народу, який втілює її у формах і межах, визначених Конституцією» [9]. Законодавча влада в Італії належить полікамеральному парламенту, який складається з Сенату та Палати депутатів. Кількість senatorів визначена – 315 senatorів, депутатів з нижньої палати – 630. Місця в Сенаті розподіляються між областями, за винятком місць передбачених для закордонного виборчого округу (6), шляхом ділення кількості жителів республіки, визначеної останнім переписом населення, на кількість, встановленої на час виборчої кампанії, senatorів, які будуть саме обиратися, не враховуючи закордонний виборчий округ, 5 призначуваних президентом осіб та колишніх президентів, які мають право входити до складу Сенату довічно. Місця в Сенаті розподіляються в пропорції до населення кожного округу на основі внутрішнього виборчого коефіцієнту та правила найбільшого залишку. Депутати з нижньої палати обираються за тим же принципом, що і senatorи, але кількість жителів республіки буде ділитися на 618, так як 12 місць становлять закордонний виборчий округ. Члени обох палат не мають імперативного мандату [9].

Конституція Італії не передбачає надання тій чи іншій палаті більших повноважень і компетенції, вони практично рівні, за винятком випадків спільного голосування двох палат та інших окремих випадків, визначених італійським законодавством. 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 [10]. Проте, слід зазначити, що при однаковій компетенції обох палат та загальній кількості парламентарів майже у 1000 осіб, різні суперечки можуть ускладнювати процес прийняття законів, а в деяких випадках, визначених законодавством Італії, можуть виникати серйозні конфлікти в моментах, де той чи інший законопроект виявляється спірним відносно належності до компетенції тієї чи іншої палати парламенту.

Іспанія – унітарна держава, в якій законодавчі повноваження належать двопалатному парламенту – Генеральним кортесам. Генеральні кортеси складаються з Сенату та Конгресу депутатів. Конгрес складається мінімум із 300 і максимум із 400 депутатів, які обираються на 4 роки шляхом рівного, прямого, таємного виборчого права. Вибори відбуваються в кожному виборчому окрузі (виборчим округом є провінція) на основі пропорційного представництва. Закон забезпечує мінімум одного представника від кожного виборчого округу і розподіляючи інші місця пропорційно чисельності населення. Сенат є палатою пропорційного представництва, в який обираються по 4 депутати від кожної провінції строком на 4 роки. Компетенція обох палат дуже схожа на італійську, де, за певними винятками, палати є рівними за своїми функціями і повноваженнями. Генеральні кортеси збираються спільно для реалізації виняткових повноважень, визначених Розділом II Конституції Іспанії, а не для реалізації законодавчих повноважень [11]. Різного роду суперечності можливі так само, як і в італійському парламенті.

Ще одною державою, яку ми розглянемо буде Польща, адже на думку науковців саме за польським принципом парламентаризму слід розглядати можливість введення в Україну бікамералізму.

Польща – унітарна держава, яка має двопалатний парламент – Національне зібрання. Національне зібрання складається з Сенату та Сейму. Сенат, верхня палата, складається зі 100 депутатів, які обираються за мажоритарною виборчою системою в багатомандатних виборчих округах строком на 4 роки. Сейм, нижня палата, складається з 460 місць, які обираються за пропорційною виборчою системою в багатомандатних виборчих округах (партіям необхідно подолати бар'єр у 5%, коаліціям – у 8%, натомість для партій, які представляють інтереси національних меншин, це правило не діє) також на 4 роки [12].

У цьому випадку, Конституція закріплює вищу силу Верхньої палати над нижньою, оскільки після прийняття закону, постановленого Сеймом, Маршал Сейму передає його на затвердження в Сенат. Проте якщо Сенат відхилить такий закон, або поправку до нього, то Сейм може відхилити таку «відповідь» Сенату шляхом відхилення останніх абсолютною більшістю голосів в присутності не менше законної половини числа депутатів [12].

Тут простежується змішана система польського парламентаризму та чіткий розподіл повноважень, на відміну від розглянутих перед цим країн (проте порядок обрання членів палат в можливому українському форматі можна змінити). Закріплення такої системи дає змогу розраховувати на чітку компетенцію кожної палати, розмежованість їх дій та дворівневу систему прийняття законів (не враховуючи польського президента), що забезпечує доцільність та необхідність кожного прийнятого рішення та підвищує демократичність польської представницької влади.

З огляду на описані структури законодавчих органів вище перелічених країн можна зазначити те, що всі вони мають як спільні риси, так і ті, що різняться залежно від конкретної держави. У деяких випадках механізм функціонування і обрання законодавчого органу влади значно відрізняється від більшості, як це було розкрито на прикладі Польщі, що на думку автора, є найбільш сприйнятним варіантом для України у разі прийняття рішення

про зміну структури законодавчого органу. Це зумовлено тим, що в функціонуванні польського парламенту повноваження між палатами майже чітко розподілені, електоральна система є «зрозумілою» для України через наявність саме змішаної системи виборів до прийняття Виборчого Кодексу України. Тому для нашої держави важливим є аналіз досвіду різних країн з бікамеральним парламентом та вироблення власної стратегії розвитку в цьому напрямі у випадку прийняття рішення про запровадження двох палат в структурі парламенту.

Це питання є актуальним в умовах його постійного обговорення на загальнодержавному рівні та можливої підготовки проекту закону про внесення змін до Конституції України та відповідних законів України. Слід звернути увагу на думку науковців з приводу таких змін. О. Д. Святоцький та В. І. Чушенко схиляються до такого запровадження в Україні, вони виділяють такі позитивні риси, яких слід очікувати від полікамералізму в Україні:

а) це 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;

д) бікамералізм 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 [13].

Важливою є думка Ю. М. Тодики, який пропонував оцінювати професійність парламенту через кількість юристів-парламентарів, а також рівень політико-правової культури і депутатської етики народних депутатів. Визнаючи існування залежності між рівнем професійності парламенту та його структурою, по суті, деякі науковці підтримують тезу про бажаність запровадження саме двопалатної моделі організації парламенту.

Інші, як наприклад Н. С. Прозорова, яка в своїй праці «Робесп'єр проти Монтеск'є, або Знову про розподіл влад» наводить такі негативні риси введення двопалатного парламенту в систему законодавчих органів влади:

- відсутність досвіду бікамералізму в Україні;
- поділ парламенту на дві палати означає введення елементів федеративного державного устрою;
- створення особливої палати, що представляє обласні інтереси, може легко призвести до підриву єдності України та спроб створити пріоритет місцевих інтересів над загальнодержавними [14].

Зауваження вітчизняних науковців, що були зазначені, є по-своєму слушними. На думку автора, можна виділити такі позитивні та негативні риси запровадження полікамералізму в Україні:

Позитивні:

- а) двоетапність прийняття законів, що зробить таку процедуру більш професійною та зменшить кількість прогалин та казусів у прийнятих актах (якщо розглядати польську модель парламенту в цьому ракурсі);
- б) демократизація такого органу, через територіальне представництво регіонів у окремій палаті;

в) недопущення «партійної диктатури», як часто буває в однопалатних парламентах, де одна партія формує коаліцію.

Негативні:

а) двоетапність прийняття законів значно подовжить таку процедуру прийняття законів, що унеможливить екстрене прийняття того чи іншого нормативно-правового акту та зменшить кількість прийнятих законів;

б) збільшення бюджетних видатків на утримання двопалатного парламенту на балансі країни (згідно Законів України «Про державний бюджет України на ...» 2014-2020 рр. та інформації, що надана Державною службою статистики України, видатки з державного бюджету України на утримання Верховної Ради України з 2014 року по 2020 рік збільшилися на 1 млрд 301,6 млн – це при тому, що кількість депутатів і форма парламенту залишилися незмінними);

в) конфлікт палат при суперечності компетенцій однієї та іншої при поданні законопроекту суб'єктом законодавчої ініціативи на розгляд;

г) блокування законотворчого процесу в індивідуальному випадку, якщо верхня палата не буде затверджувати той чи інший закон, а нижня буде долати це вето (якщо останнє слово буде залишатися за верхньою палатою; якщо ні – то полікамералізм втрачає своє концептуальне покликання);

д) можливість конфронтації палат цілком, враховуючи історичний досвід України ще при однопалатному парламенті, що також заблокує законотворчий процес цілком.

На жаль, значно більше є негативних рис такого запровадження, аніж позитивних, що представляється досить виправданим. Адже, знов звертаючись до іноземного досвіду, дуже мало держав здійснюють конституційну реформу в контексті зміни структури законодавчого органу влади, а ті, які її здійснюють – це країни, які здобули незалежність дуже

давно, країни зі стабільною економікою та закріпленням основних державотворчих процесів на постійній основі.

Слід зауважити, що Україна вже мала негативний досвід конституційно-правової реформи, яка була впроваджена Законом України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 08.12.2004 р. [15]. Цим законом, поряд з іншими змінами, фактично була впроваджена парламентсько-президентська форма правління. Проте, після її введення, багато речей, які були піддані більшій «демократизації», не виправдали такого прагнення законодавця, значно була зменшена ефективність роботи різних державних органів. В.П. Колісник виділяє такі негативні риси тієї реформи: зменшення взаємодії між законодавчою, виконавчою гілками влади та главою держави; штучне «припониження» ролі глави держави; «дуалізм» виконавчої влади; послаблення гарантій незалежності суддів Конституційного Суду України та ін. [16]. Очікуваним завершенням такої реформи стало Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р., за яким Закон України № 2222-IV визнавався неконституційним [17].

Нагальним на сьогодні є скоріш питання удосконалення виборчої системи України та новоприйнятого Виборчого Кодексу як основного акта в галузі виборчого права з метою реального покращення інституту представницької влади в нашій державі. Реформа в цій галузі може бути здійснена шляхом запровадження механізму обирати та бути обраним народним депутатом справжніх представників інтересів всієї держави та її регіонів замість псевдореформи, щодо запровадження бікамералізму, яка «сприятиме» структурному перенавантаженню вже діючого неефективного парламентського органу ще одним елементом. Багато науковців і дослідників схиляються до думки, що приписи цього Кодексу потребують доопрацювання і більшої визначеності, оскільки механізм здійснення виборчого процесу в Україні тепер важко віднести до якогось типу виборчої

системи, а сам процес став більш заплутаним, аніж таким, який покликаний сприяти демократизації та досягненню більш ефективних результатів. Ця думка повинна бути винесена на обговорення першочергово поряд з іншими актами, що розглядаються.

Україна – молода демократична країна, яка отримала свою незалежність лише 29 років тому. І вже на цьому відрізку часу пройшла значну кількість реформ. Такі суттєві зміни як запровадження двопалатного парламенту можуть лише похитнути не тільки економічну стабільність країни, а й значно послабити її євроінтеграційні процеси, до яких ми так впевнено йдемо протягом всієї незалежності України. Адже ратифікація міжнародних договорів при бікамеральному парламенті має більш складну процедуру затвердження, тому є ризик неочікуваної зупинки у векторі міжнародного розвитку. Українському політикуму слід консолідуватися для подолання нагальних проблем та досягнення успіху на міжнародній арені та економічної стабільності.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Питання запровадження двопалатного парламенту в Україні з часом стає все більш актуальним. Воно є вкрай дискусійним та неоднозначним з огляду на сучасні українські реалії та ті питання і проблеми, які існують вже зараз. Проте, на думку автора, не є нагальним через наявність величезної кількості проблем у вже існуючій системі органів публічної влади.

Аналіз такої форми інституту представницької влади як бікамералізм показав, що він дуже часто зустрічається в іноземних державах переважно з федеративним державним устроєм. Проте є і унітарні держави з полікамералізмом в структурі функціонування органів державної влади. Ці країни мають великий досвід щодо бікамералізму в їх структурі, тому слід брати до уваги їх моделі у випадку розгляду цього питання на державному рівні.

У перспективі запровадження двопалатного парламенту в Україні існують як позитивні, так і негативні риси. Проте, у разі прийняття конкретного рішення щодо запровадження такої форми інституту представницької влади в Україні, необхідним є винесення цього питання на загальнодержавне обговорення з залученням науковців, правників, парламентарів, громадськості та інших для вироблення власного вектору розвитку в цьому напрямі. Адже тільки індивідуалізація іноземного досвіду та прилаштування його під український державний механізм зможе дати бажані результати.

Література

1. Локк Дж. Два трактата о правлении / Дж. Локк // Сочинения в трех томах: Т. 3. М.: Мысль, 1988. 668 с.
2. Даль Р. О демократии / Р. Даль. М.: Аспект Пресс, 2000. 203 с.
3. Монтескье Ш. О духе законов / Ш. Монтескье // Избранные произведения. М.: Госполитиздат, 1955. 799 с.
4. Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея. М.: Издательская группа «Прогресс», 1994. 592 с.
5. Пейн Т. Здравый смысл // Избранные сочинения / Т. Пейн / Под ред. Проф. М. П. Баскина. М.: Изд-во АН СССР, 1959. 422 с.
6. Крисенко О., Воробйова Д. Роль бікамеральної структури парламенту у зміцненні системи державної влади / О. Крисенко, Д. Воробйова. URL: <http://old.niss.gov.ua>
7. 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.

8. 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.
9. Конституція Італії. URL: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf
10. 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.
11. Конституція Іспанії. URL: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf
12. Конституція Польщі. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>
13. Святоцький О.Д. Питання теорії і практики конституціоналізму в Україні / О.Д. Святоцький, В.І. Чушенко // Право України. 1998. № 2. С. 24-27.
14. Прозорова Н.С. Робесп'єр проти Монтеस्क'є, або Знову про розподіл влад / Н.С. Прозорова // Віче. 1995. № 2(35). С. 5-8.
15. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 08.12.2004 р. // Відомості Верховної Ради. 2005. № 2. ст. 44. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15/ed20100930>
16. Колісник В. Конституційні зміни та їх скасування як віддзеркалення роздоріжжя української демократії // Права Людини в Україні – 11.10.2010 р.
17. Рішення Конституційного Суду України № 20-рп2010 від 30.09.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>

References

1. Lokk Dzh. Dva traktata o pravlenii / Dzh. Lokk // Sochineniya v treh tomah: T. 3. M.: Mysl, 1988. 668 s.
2. Dal R. O demokratii / R. Dal. M.: Aspekt Press, 2000. 203 s.
3. Monteske Sh. O duhe zakonov / Sh. Monteske // Izbrannye proizvedeniya. M. :Gospolitizdat, 1955. 799 s.
4. Federalist. Politicheskie esse Aleksandra Gamiltona, Dzhejmsa Medisona i Dzhona Dzheya. M.: Izdatelskaya gruppa «Progress», 1994. 592 s.
5. Pejn T. Zdravyj smysl // Izbrannye sochineniya / T. Pejn / Pod red. Prof. M. P. Baskina. M.: Izd-vo AN SSSR, 1959. 422 s.
6. Krisenko O., Vorobjova D. Rol bikameralnoyistrukturi parlamentu u zmichennisistemiderzhavnoyivladi / O. Krisenko, D. Vorobjova. URL: <http://old.niss.gov.ua>
7. Voronov M.M. Dvopalatnij parlament: dosvidzarubizhnikrayin ta ideyizaprovadzhennya v Ukrayini / M.M. Voronov, G.V. Zubenko // VisnikHarkivskogonacionalnogouniversitetuimeni V.N. Karazina. Seriya «Pravo». 2013. № 1062. Vip. 14. S. 50-54.
8. Skripnyuk O.V. Dvopalatnij parlament yak konstitucijna model strukturoyiorganizaciyivishogozakonodavchogo organu vladi / O.V. Skripnyuk // Yurist Ukrayini. 2011. № 2(15). S. 19-25.
9. Konstituciya Italiyi. URL: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf
10. Francuz-Yakovec T.A. Peredumovi formuvannya dvopalatnoyi strukturi parlamentu v yevropejskih unitarnih derzhavah / T.A. Francuz-Yakovec // Pravo i suspilstvo. 2012. № 1. S. 89-93.
11. Konstituciya Ispaniyi. URL: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf

12. Konstytuciya Polshi. URL:
<https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>
13. Svyatockij O.D. Pitannya teorii i praktiki konstitucionalizmu v Ukrayini / O.D. Svyatockij, V.I. Chushenko // Pravo Ukrayini. 1998. № 2. S. 24-27.
14. Prozorova N.S. Robesp'yer proti Montesk'ye, abo Znovu pro rozpodil vlad / N.S. Prozorova // Viche. 1995. № 2(35). S. 5-8.
15. Zakon Ukrayini «Pro vnesennya zmin do Konstytuciyi Ukrayini» № 2222-IV vid 08.12.2004 r. // Vidomosti Verhovnoyi Radi. 2005. № 2. st. 44. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15/ed20100930>
16. Kolisnik V. Konstytucijni zmini ta yih skasuvannya yak viddzerkalennya rozdorizhzhya ukrayinskoyi demokratiyi // Prava Lyudini v Ukrayini – 11.10.2010 r.
17. Rishennya Konstytucijnogo Sudu Ukrayini № 20-rp2010 vid 30.09.2010 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>