

БІКАМЕРАЛІЗМ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ ПЕРСПЕКТИВИ

BICAMERALISM: WORLD EXPERIENCE AND UKRAINIAN PERSPECTIVES

Голопорова А.В.,
молодший науковий співробітник,
магістр спеціальності «Політологія»
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті розглянуто та проаналізовано структуру парламентів країн світу. Їх досвід становлення однопалатної та двопалатної системи. Розглянуто перспективи впровадження бікамералізму в сучасній Україні. А саме актуальність нашого дослідження зумовлена тим, що пріоритетами зовнішньополітичної діяльності України є посилення співпраці з ЄС та НАТО, реалізація амбіцій України щодо членства. Країна спирається на досвід європейських партнерів, прагнучи покращити економічне становище громадян. Наразі в Україні діє однопалатний парламент (монокамеральний). Перехід української держави до розвинутого демократичного стану є вочевидь наразі неможливим без структурної модернізації вітчизняної політичної системи. В першу чергу, йдеться про нагальну необхідність підвищення функціональної якості провідних політичних інститутів країни – парламенту, уряду та політичних партій.

Одним із ефективних кроків, направлених на одночасне часткове вирішення усіх трьох перелічених завдань, є запровадження нової для України (але випробуваної в Європі та світі) структури парламенту – *двопалатної*.

Протягом усієї історії дискусій з приводу впровадження другої палати парламенту в Україні можна виділити декілька окремих проєктів, які не є комплексними, однак являють собою спроби визначити, яка саме модель бікамеральної структури законодавчого органу є більш актуальною для політичної ситуації в Україні. Втім, ці спроби відзначалися епізодичним характером, не дійшли до стадії прийняття, незважаючи на те, що дані проєкти були потенційними засобами вирішення конкретних тимчасових інституціональних проблем.

Водночас, зважаючи на складність української ситуації, а саме існування в країні низки сталих регіональних гео економічних кластерів та геокультурних розколів, можливе запровадження двопалатного парламенту здатне створити скріплюючий інститут гарантованого представництва «регіональних бізнес-політичних інтересів» та запропонувати алгоритм нового співіснування в цілому розвинутого центру та регіонів-донорів, що катастрофічно регресують в інфраструктурі, бізнес-середовищі та інвестиційному накопиченні. Саме розбалансованість відносин «центр – периферія (регіони)», створюють проблеми внутрішньо національного протистояння по осі «Схід – Захід» та сприяють появі геополітичних викликів, так званих сценаріїв «федералізації» або «регіонального геополітичного самовизначення».

Спробуємо відповісти на питання – чи потрібен бікамералізм унітарним державам та Україні зокрема.

Ключові слова: бікамералізм, монокамералізм, парламент, система парламенту, двопалатна структура парламенту.

The structure of parliaments of the world countries is considered in the article and analysed. Their experience of becoming of the unicameral and bicameral system. The prospects of introduction of бікамералізму are considered in modern Ukraine. Namely actuality of our research is predefined by that priorities of foreign-policy activity of Ukraine are strengthening of collaboration from ЄС and NATO, realization of ambitions of Ukraine in relation to membership. A country leans against experience of the European partners, aiming to improve economic position of citizens. Now unicameral parliament (монокамеральний) operates in Ukraine. Passing of the Ukrainian state to the developed democratic state is obviously now impossible without structural modernisation of the home political system. First of all, speech goes about the urgent necessity of increase of functional quality of leading political institutes of country – parliament, government and political parties.

One of the effective steps sent to the simultaneous partial decision all three enumerated tasks is an input of new for Ukraine (but tested in Europe and world) of structure of parliament – bicameral.

During all history of discussions concerning introduction of the second chamber of parliament in Ukraine it is possible to distinguish a few separate проєктів, that are not complex, however show a soba attempts to define, which one model of бікамеральної structure of legislative body is more actual for a political situation in Ukraine. However, these attempts were marked episodic character, did not reach an acceptance to the stage, without regard to that these projects were potential facilities of permission of concrete temporal institutional problems.

At the same time, having regard to complication of the Ukrainian situation, namely existence is in the country of row of permanent regional гео економічних clusters and geocultural dissidences, the possible input of bicameral parliament is able to create the clamping institute of assured представництва "of regional бізнес-політичних interests" and offer the algorithm of new coexistence of the center developed on the whole and regions-donors, that catastrophically regress in an infrastructure, business-environment and investment accumulation. Exactly disbalance of relations a "center is periphery (regions)", create problems inwardly national opposition for axes "East is the West" and assist appearance of geopolitical calls, so-called scenarios of «федералізації» or "regional geopolitical self-determination".

Will try to answer a question – or бікамералізм is needed to the unitary states and Ukraine in particular.

Key words: bicameralism, monocameralism, parliament, system of parliament, bicameral structure of parliament.

Парламент – це виборний колегіальний орган держави, наділений нормотворчими, фінансовими та контрольними повноваженнями, що діє в умовах демократичного режиму. Він є представницькою установою країни. Колегіальний за своєю внутрішньою структурою та принципами діяльності він представляє різноманітні групові, партійні та національні інтереси.

За своєю структурою вищі представницькі органи є одно- та двопалатними (бікамеральними).

Двопалатна структура парламенту властива як унітарним, так і федеративним державам, проте принципи формування верхньої палати федеративної країни відмінні, порівняно з унітарною державою, що має у своєму складі верхню палату. Нижня палата у двопалатному парламенті називається по-різному: Палата представників (Австралійський Союз, США, Японія та ін.), Палата депутатів (Італія, Мексика), Національна рада (Австрія), Державна Дума (Російська Федерація), Народна палата (Індія), Сейм (Польща), Палата громад (Великобританія, Канада), Віче республік (Союзна Республіка Югославія), Національні збори (Франція) тощо¹.

Найпоширеніші назви верхньої палати парламенту – Сенат (Бразилія, Аргентина, Іспанія, Італія, Польща, Румунія, Франція та ін.); Палата сенаторів (Мексика); Палата радників (Японія); Рада штатів (Індія); Палата лордів (Велика Британія); Федеральна рада (Австрія); Віче громадян (Союзна Республіка Югославія); Рада Федерації (Російська Федерація).

Однопалатна система парламенту є характерною для мононаціональної держави, що займає, як правило, невелику територію. Джерела її виникнення різноманітні. В одних країнах однопалатна структура парламенту була встановлена разом з утворенням незалежної держави. Так, у Болгарії після закінчення болгаро-турецької війни була прийнята Тирновська Конституція 1879 р., яка передбачала однопалатні Народні збори.

Після Другої світової війни від двопалатної структури парламенту відмовилися Греція, Данія, Швеція, Португалія, Туреччина, Єгипет, Нова Зеландія, Еквадор та інші країни. Однопалатній структурі парламенту надала перевагу Об'єднана Республіка Танзанія.

На думку деяких політологів і державознавців, однопалатний парламент більше відповідає демократичному устрою та однонаціональному складу населення. Він простіший та ефективніший, законодавча процедура не настільки складна, як у двопалатному парламенті. Так, казахський політолог Досим Сатпаєв у своєму інтерв'ю зазначив: «Казахстану потрібен однопалатний парламент, оскільки поява двопалатного парламенту в унітарній дер-

жаві – це скоріше виняток, ніж правило і переважно характерне для автократичних систем»². Можна зазначити, що на пострадянському просторі казахстанську модель двопалатного парламенту із задоволенням перейняли й інші унітарні країни – Білорусь, Узбекистан чи Туркменістан.

Загалом нижні палати двопалатних парламентів і однопалатні парламенти формуються, як правило, шляхом прямих виборів. Наприклад, Китай. Там збори народних представників утворюються багатоступеневими виборами. Вони складаються з представників, обраних від провінцій, автономних областей, міст центрального підпорядкування та збройних сил (ст. 59 Конституції КНР).

Федеральний парламент, як правило, будується за двопалатною схемою. Верхні палати відбивають інтереси суб'єктів федерації. Вони мають різні назви: Сенат (США, Мексика, Бразилія, Канада); Рада штатів (Індія), Федеральна Рада (Австрія), Рада федерації (Росія).

Нижні палати є органами загальносоюзного представництва, вони обираються за територіальними виборчими округами на менш тривалий строк повноважень, ніж верхні палати. Конституції зарубіжних країн по-різному називають вищі представницькі органи: Конгресом (Конституція США); Генеральним конгресом (Конституція Мексиканських Сполучених Штатів); Генеральними кортесами (Конституція Іспанії); Парламентом (Конституції Індії, Італії, Франції, Японії); Зборами (Федеральні збори Російської Федерації, Федеральні збори Австрії, Всекитайські збори народних представників, Верховні народні збори Кореїської Народно-Демократичної Республіки, Народні збори Республіки Болгарія, Великі національні збори Республіки Румунія); Асамблеєю (Асамблея республіки за Конституцією Португалії, Національна асамблея народної влади на Кубі); Скупщиною (Союзна Республіка Югославія); Ригсдагом (Швеція).

Верхні палати є представниками інтересів суб'єктів федерацій, вони обираються на довший термін, ніж нижні палати. Існують різні способи утворення верхніх палат.

Своєрідною палатою за порядком її формування є Бундесрат Німеччини, з допомогою якого землі беруть участь у законодавстві та управлінні федерацією. Він складається з членів урядів земель, які їх призначають і відкликають. Кожна земля володіє не менш як трьома голосами, землі з населенням понад два мільйони мають чотири, а з населенням понад п'ять мільйонів – п'ять голосів.

Сенат у Франції обирається непрямым голосуванням депутатами Національних зборів, депутатами Генеральних рад департаментів і делегатами муніципальних рад.

¹ Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник М. С. Горшенюва, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін.; За заг. ред. В. О. Ріяки. 2-е вид., допов. і перероб. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

² https://forbes.kz/process/expertise/dosyim_satpaev_kakoy_parlament_nujen_kazahstanu_1/.

В окремих країнах верхня палата не обирається, а формується за принципом спадкування чи за призначенням усього складу або частини його главою держави. До таких палат належить англійська Палата лордів, яка продовжує функціонувати та збільшується, незважаючи на те, що понад 80 років тому парламент прийняв рішення про її заміну. У даний час Палата лордів кількісно перевищує 1200 осіб, серед яких спадкові пери, довічні пери, пери за апеляцією, духовні пери.

Термін повноважень однопалатного парламенту складає чотири або п'ять років. В окремих країнах з двопалатною структурою парламенту (Італія, Іспанія, Польща) термін повноважень палат збігається. У деяких двопалатних парламентах строк функціонування нижньої та верхньої палат різний. Так, Палата представників США обирається на 2 роки. Сенат – на 6, Палата депутатів Мексики – на 3, а Палата сенаторів – на 6, Національні збори Франції – на 5, Сенат – на 9 років, в Японії Палата представників – на 4, а Палата радників – на 6 років тощо.

Склад верхньої палати, як правило, не перебирається одночасно, а поновлюється по частинах: Сенат США, Рада штатів Індії – кожних два роки на одну третину; Сенат Франції – кожних три роки на одну третину; Палата радників Японії – на половину кожних три роки. Часткове оновлення складу верхньої палати під час чергових виборів зберігає принцип наступності в її діяльності.

Кількісний склад парламенту визначається безпосередньо конституціями або іншими законодавчими актами. Конституція, наприклад, Італії закріпила у кількісному складі палати депутатів 650 чоловік, а сенаторів – 315. Сейм Польщі складається із 460 депутатів, а Сенат – із 100 сенаторів. Конституції Греції, Іспанії встановлюють: нижчу та вищу межі кількісного складу парламенту. Кількість членів палати депутатів Греції не може бути меншою від 200 і більшою від 300 чоловік (ст. 51 Конституції). Конгрес Іспанії нараховує мінімум 300 і максимум 400 депутатів (ст. 68 Конституції).

В більшості випадків двопалатна структура парламенту є наслідком або історичних умов формування парламенту (ще в період станової структури суспільства), або федеративного державного устрою. Не можна виключати і певний вплив чинника конституційної моди. Наприклад, після падіння комуністичних режимів Польща, Румунія, Словенія, Хорватія і Чехія вдалися до двопалатної системи побудови вищого представницького органу держави. Зразком парламентського дизайну для них була, як правило, Франція.

Одним з основних принципів функціонування сучасної демократичної держави є обрання парламенту (або його нижньої палати), причому вибори здійснюються прямим, рівним і таємним голосуванням на основі загального виборчого права. Подібним чином обираються і декілька верхніх палат,

але, як правило, порядок формування цих органів значною мірою відрізняється. При відборі членів верхніх палат нерідко порушується один, два або всі три зазначених вище принципи. Більш того, в багатьох випадках при формуванні других палат використовуються змішані методи відбору їх членів.

На користь двопалатних парламентів наводять два основних аргументи:

– По-перше, така система забезпечує зважений законодавчий процес й унеможливає прийняття непродуманих і поквалітивних рішень. Друга палата виконує функцію інституційного збалансування, певного контролю за рішеннями іншої палати. На функцію взаємного стримування парламентських палат через можливість скасування рішень одна одної – про це вказував ще Ш.Монтеск'є. Ідеологи ліберальної демократії розглядали бікамералізм і як певний засіб проти можливості «парламентської тиранії».

– По-друге, двопалатна структура парламенту дозволяє здійснити певний функціональний розподіл праці між палатами. Одна з палат бере на себе кадрові і контрольні функції, інша переважно виконує законодавчі та політичні функції.

Двопалатна структура парламенту вважається також чи не обов'язковою в країнах з федеральним державним устроєм, що пояснюється необхідністю представництва інтересів суб'єктів федерації у законодавчому органі. За такою політичною формулою депутати нижніх палат представляють увесь народ (виборчий корпус) в цілому, а верхніх – тільки свій штат, провінцію, землю тощо (тобто суб'єкт федерації). У 82% федерацій (у 18 з 22 держав) діють двопалатні парламенти. Ті нечисленні федеративні держави, де немає другої палати, є малими як за територією, так і за чисельністю населення. У трьох з них населення складає менше мільйона осіб (Коморські острови, Федеративні Штати Мікронезії, Сент-Кітс і Невіс), в Об'єднаних Арабських Еміратах – близько двох мільйонів.

Розглянемо позитивні сторони та недоліки бікамералізму для України.

Основною перевагою двопалатного законодавчого органу є обмеження, встановлені для запобігання зловживанням влади. Жодній групі не дозволяється вільно проходити через уряд, щоб виробляти політику, яка приносить користь лише небагатьом. Це навіть перешкоджає виключенню меншості більшістю за цим форматом представництва. Система стримувань і противаг працює в поєднанні з іншими гілками влади, щоб забезпечити кращі результати з більшою послідовністю.

Це створює національну ідентичність. Причина, чому близько половини всіх світових урядів використовують двопалатну законодавчу структуру, полягає в тому, що вона збільшує простір для представницької республіки або демократії. Це дозволяє різноманітним громадам позитивно впливати на закони, які були ухвалені, пропонуючи рішення для запобігання поширенню шкідливих ідей. Це означає, що

кожна громада отримує подібне представництво, створюючи основу для колективної національної ідентичності, яку кожен може практикувати.

Серед недоліків двопалатної структури парламенту можна віднести те, що коли для національного уряду використовується двопалатний законодавчий орган, ця структура вимагає від обох груп в органі управління схвалювати нові закони або правила. Оскільки обидві палати мають схвалити одне й те саме формулювання, потрібно більше часу для розробки компромісів, які кожна сторона вважає прийнятними. Якщо одна група не зрушить з місця, то законодавство блокується до тих пір, поки не будуть знайдені компроміси, або вони зовсім не відмовляться від цієї ідеї.

У двопалатному законодавчому органі один обраний чиновник має право зупиняти законопроекти, коли вони вважають, що вони непотрібні. Хоча кількість зупинок мінімальна, часто обмежена часом, який вони можуть провести на підлозі, це створює перешкоду, яка може змусити змінитися. Ці спроби часто суперечать тому, що є найкращим для країни.

Де-факто в Україні діє «нульовий» бікамералізм, котрий існує у форматі унікамерального розподілу повноважень законодавчої влади, наприклад, на рівні розподілу парламентських комітетів. Але дана модель структуризації законодавчої влади відтворює конкуренцію за політичний ресурс між вертикаллю виконавчої влади: Кабінет Міністрів – голова облдержадміністрації – голова райдержадміністрації та вертикаллю представницької влади: Верховна Рада – обласна рада – міська/районна рада. У даному випадку йдеться не про змагання за адміністративний ресурс, а про нагальну необхідність у політичній конкуренції між альтернативними поглядами на перспективи країни та державні стратегії розвитку, та у підвищенні рівня політичної змагальності як одного з визначальних факторів демократичного розвитку України.

Запровадження другої палати в українському парламенті підсилить Верховну Раду інституці-

онально як гілку влади. Існування двопалатного парламенту сформує нову макрополітичну культуру українського парламентаризму.

Наявність верхньої палати є засобом досягнення парламентської більшості, адже ті питання, які блокували роботу законодавчого органу, будуть прийматися на спільних засіданнях обох палат. Таким чином, бікамералізм дає можливість уникнути ситуації з пату, а також за рахунок поділу повноважень він створює систему стримувань і противаг; верхня палата стає запобіжником олігархізації процесу державного управління та надмірної партизації та політичної фракціоналізації.

Так як верхня палата представляє регіональні інтереси, а нижня – загальнонаціональні, виборець фактично має два голоси: як регіональний мешканець та як прихильник тієї чи іншої партії. Виходячи з цього, нижня палата представляє інтереси партійного характеру, а верхня – непартійного. А отже, депутати верхньої палати мають змогу діяти відповідно до регіональних інтересів, оскільки є автономними від партійного формату. Враховуючи, що сучасні партії України не виконують функції представництва інтересів різних верств населення та стратегічного розвитку країни, важливим наслідком є зростання можливостей впливу президентських структур на діяльність парламенту в цілому та забезпечення стабільності законодавчого процесу.

Не дивлячись на явні переваги кожного з варіантів, який може обрати держава задля оптимізації власного законодавчого органу влади, кожен з них матиме не менш значущий зворотний бік, який необхідно враховувати для того, щоб не викликати значно ширший ряд проблем, пов'язаних з неналежним функціонуванням політичних інститутів.

Отже, впровадження в Україні двопалатної структури залишається під питанням. Адже існує ряд недоліків, які можуть вплинути на об'єктивне ухвалення рішень у державі. У той же час двопалатна система присутня у багатьох успішних країнах, бо має певний «баланс думок».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. 13 Big Pros and Cons of Bicameral Legislature. ConnectUSFund. URL: <https://connectusfund.org/13-big-pros-and-cons-of-bicameral-legislature>
2. Георгіца А.З. Двопалатна структура парламенту: доктрина і сучасна конституційна практика. Чернівецький ун-т. Науковий вісник: Зб. наук. пр. Чернівці, 1999. Вип. 70: *Правознавство*. С. 64-68.
3. Георгіца А.З. До питання про трактування та дефініцію поняття «Парламентаризм». Чернівецький ун-т. *Науковий вісник*. Чернівці, 1997. Вип. 18: *Правознавство*. С. 140-145.
4. Денисов В. Методологія сучасного парламентаризму. *Віче*, 2000. № 9. С. 3-18.
5. Енциклопедія політичної думки: Пер. з англ.. Київ: Дух і літера, 2000. 472 с.
6. Очерки парламентского права: Зарубежный опыт. Москва, 199.
7. Тихонова Є.А. Проблеми розвитку парламентаризму в Україні. *Державно-правова реформа в Україні*. Київ, 1991. С. 177-181.
8. Чудаков М. Конституционное право зарубежных стран. Минск, 2001.
9. Шемшученко Ю. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму. *Право України*. 1998. № 1. С. 17-20.
10. Щербанюк О.В. Парламентаризм в Україні: Навч. Програма. Чернівецький національний ун-т ім. Ю. Федьковича. Чернівці: Рута, 2007. 43 с.