



Український незалежний центр політичних досліджень

Світлана Конончук

Олексій Валевський

Олег Ярош

Практика бікамералізму в унітарних державах (порівняльний аналіз)

Київ
2008

ББК 67.300.6

К64

Конончук С. Г.

Практика бікамералізму в унітарних державах (порівняльний аналіз) /
К64 Світлана Конончук, Олексій Валевський, Олег Ярош. ; Український неза-
лежний центр політичних досліджень. — К.: [Агентство “Україна”], 2008. —
112 с.

Бібліогр.: С. 109–111.

ISBN 978–966–2157–08–6

Аналізується практика парламентського бікамералізму в унітарних держа-
вах на прикладах Білорусі, Казахстану, Польщі та Франції.

Доводиться теза, що потенціал парламенту як інституту законодавчої влади,
що має представницьку природу, залежить не від кількості палат, а головно
від загальної архітектури політичної системи та ступеня демократичності по-
літичного режиму. Вказується, що базовою причиною виникнення двопалат-
ної структури парламенту є сформованість у суспільстві груп інтересів та їхня
готовність виражати і відстоювати ці інтереси через представництво. Спрос-
товуються аргументи про залежність процесу федералізації держави від кіль-
кості палат парламенту, як і, власне, притаманність двопалатної структури
законодавчого органу суто федеративним державам.

Видання буде корисним політологам, правникам, фахівцям з державного
управління, дослідникам парламентаризму, а також студентам і аспірантам.

ISBN 978–966–2157–08–6

ББК 67.300.6



OPEN SOCIETY INSTITUTE

Ця публікація підготовлена за підтримки Національного фонду демократії (США) та
Інституту відкритого суспільства (Угорщина). Висловлені в ній думки є авторськими і не
обов'язково відображають погляди Національного фонду демократії
та Інституту відкритого суспільства.

Брошура випускається українською мовою в друкованому й електронному варіантах.

Електронний варіант видання представлений на сайті УНЦПД за адресою
<http://www.uscpr.kiev.ua>. У друкованому варіанті видання розповсюджується безко-
штовно. УНЦПД дозволяє поширювати матеріали з посиланням на джерело. Будемо
щиро вдячні за відгуки про матеріали, вміщені у виданнях УНЦПД.

© Валевський О. Л., 2008

© Конончук С. Г., 2008

© Ярош О. А., 2008

© УНЦПД, 2008

Зміст

Вступ	5
Розділ I. Громадська думка України про доцільність запровадження бікамеральної структури парламенту в країні	11
1. Результати загальнонаціональних опитувань громадської думки	12
2. Результати опитування експертів	17
Розділ II. Двопалатний парламент в унітарній державі	21
1. Верхня палата парламенту в історичній ретроспективі	22
2. Бікамералізм у політичній теорії	31
3. Бікамералізм і особливості територіального устрою	33
4. Бікамералізм: за і проти	35
Розділ III. Сейм і Сенат у політичній системі Республіки Польща	37
1. Історія польського Сенату	38
2. Порядок формування Сейму і Сенату	40
<i>Активне виборче право. Пасивне виборче право. Недоторканність</i>	
3. Структура Сейму і Сенату	44
4. Термін повноважень і функції Сейму і Сенату	45
<i>Повноваження Сейму. Повноваження Сенату. Законодавчий процес. Бюджетний процес. Конституційний процес. Кадрові питання. Повноваження палат парламенту щодо уряду</i>	
5. Дострокове припинення повноважень Сейму і Сенату	48
<i>Відкликання депутатів Сейму та сенаторів</i>	
6. Оцінки діяльності Сейму і Сенату	49
7. Висновки до III розділу	51
Розділ IV. Двопалатний Парламент у політичній системі Франції	55
1. Історія бікамералізму у Франції	56
2. Порядок формування палат	57
<i>Формування Сенату. Цензи. Формування Національних зборів. Активне виборче право. Пасивне виборче право. Недоторканність</i>	
3. Структура парламенту	60
4. Термін повноважень і функції Національних зборів та Сенату	63
<i>Повноваження нижньої палати – Національних зборів. Повноваження верхньої палати – Сенату. Законодавчий процес. Конституційний процес. Повноваження палат парламенту щодо президента. Повноваження палат парламенту щодо уряду</i>	

5. Дострокове припинення повноважень палат	66
<i>Відкликання депутатів та senatorів</i>	
6. Висновки до IV розділу	67
Розділ V. Двопалатний парламент — Національні збори — в політичній системі Республіки Білорусь	69
1. Історія бікамералізму в Білорусі	70
2. Порядок формування палат (Палати представників і Ради Республіки) ...	73
<i>Активне виборче право. Пасивне виборче право. Цензи</i>	
3. Структура парламенту	75
4. Термін повноважень і функції Палати представників і Ради Республіки	76
<i>Повноваження нижньої палати Національних зборів — Палати представників. Повноваження верхньої палати Національних зборів — Ради Республіки. Повноваження палат Національних зборів щодо президента. Повноваження палат Національних зборів щодо уряду. Недоторканність</i>	
5. Дострокове припинення повноважень палат Національних зборів	80
<i>Відкликання депутатів Національних зборів</i>	
6. Висновки до V розділу	81
Розділ VI. Двопалатний парламент в політичній системі Республіки Казахстан	85
1. Історія бікамералізму в Казахстані	86
2. Порядок формування палат (Мажилісу і Сенату)	87
<i>Активне виборче право. Пасивне виборче право. Цензи</i>	
3. Структура парламенту	90
4. Термін повноважень і функції Мажилісу і Сенату	91
<i>Виключні повноваження нижньої палати — Мажилісу. Виключні повноваження верхньої палати — Сенату. Законодавчий процес. Бюджетний процес. Конституційний процес. Кадрові питання. Повноваження палат парламенту щодо президента. Повноваження палат парламенту щодо уряду</i>	
5. Дострокове припинення повноважень палат	98
<i>Відкликання депутатів. Недоторканність. Дострокове припинення повноважень парламенту, Мажилісу та Сенату. Оцінка діяльності Сенату</i>	
6. Висновки до VI розділу	101
Висновки	104
Література	109

Вступ

Спектр питань, пов'язаних із запровадженням у системі державної влади України верхньої палати парламенту, неодноразово опинявся у центрі уваги українських політологів і правників. Переважно сплески цього інтересу спонукано практичними потребами, пов'язаними з ініціативами переформатування структури та перегляду функцій Верховної Ради, що час від часу виходять від політичних кіл. Так, перший проект двопалатної структури парламенту України містився ще у проекті Конституції від 1992 року (в тексті якого, втім, як варіант подавалася і модель однопалатного парламенту)¹. З того часу упродовж усієї новітньої історії України ідея запровадження другої палати парламенту постійно вириває у політичних дискусіях і щоразу проходить червоною ниткою у ширшому, ніж внутрішньопарламентський, контексті — як складова реформи політичної системи України. Вона виявляється у ході конституційних трансформацій чи то у вигляді нової Конституції (1994—1996 роки), чи то у вигляді її корекції (спроби реформи політичної системи, що припали на 2000—2004 роки та включили в себе референдум 2000 року² і на тому етапі завершилися внесенням змін до тексту Основного Закону у 2004 році).

Потребу у докладному аналізі феномену бікамералізму (його суспільної і політичної місії, ролі, завдань, способі формування, обсягові повноважень, співвідношення ваги палат, їх взаємозв'язку та зв'язку з формою політичного правління, формою державного устрою тощо), а надто з огляду на його застосування в політичній системі України аж ніяк не знято з порядку денного. Хоча реформа парламенту на засадах його реструктуризації постійно подається як складова реформи політичної системи загалом і відновлюється в політичних ініціативах, проте як у суспільній думці, так і у самому політичному середовищі на сьогодні існує різнобачення щодо питання доцільності/недоцільності, актуальності/неактуальності такого кроку. Так, одним із результатів здійсненого УНЦПД³ експертного опитування депутатів Верховної Ради України, голів обласних рад та політологів стало розуміння того, що відповіді на питання про реформування структури парламенту можна згрупувати на основі міри визнання респондентами такої доцільності. Частина опитаних вважає доцільним запровадження в Україні верхньої палати (20% серед народних депутатів, 27% серед голів обласних рад і 12% політологів), частина недоцільним (75% серед народних депутатів, 73% серед голів обласних рад і 72% політологів), частина дає інші варіанти відповіді. Більш детальний аналіз розподілу відповідей охочі знайдуть у Розділі

¹ Див.: Постанова Верховної Ради “Про проект нової Конституції України” від 1 липня 1992 року // Відомості Верховної Ради. — 1992. — № 37. — С. 550 // <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/post/2525.html#g19>

² Жоден із законів на імплементацію результатів референдуму Верховною Радою України прийнято не було.

³ Опитування експертів здійснювалося у період з 25 березня по 25 травня 2008 року методом анкетування.

І даного видання на стор. 17–18; цікаво відзначити, що приблизно така ж кількість прихильників двопалатності — 21% опитаних “за”, 36% “проти” і 43% не визначилися з відповіддю — зафіксована в ході загальнонаціонального опитування громадської думки¹. Але можна констатувати, що у даний період (2008 рік) чітку відповідь “за” дає приблизно однакова частка респондентів в опитуваннях, побудованих на різній виборці і за різною методикою, хоча частка твердо переконаних у доцільності такого кроку скоротилася від 29% у 2003 році до 21% у 2008. (Докладніше з даними загальнонаціонального опитування громадської думки також можна ознайомитися у тому ж розділі на стор. 14–16.)

Різнобачення зумовлено, на нашу думку, насамперед ще недостатнім розумінням деяких зі сторін самого феномену бікамералізму. Така обставина не дивина, коли йдеться про думку широких суспільних верств, водночас навіть в експертних — як урядових, так і неурядових — колах немає не тільки єдиної думки щодо доцільності запровадження двопалатного парламенту, а й спільних підходів до розуміння самої його природи.

Власне, такий стан справ не є чимось надзвичайним. У політичній науці не існує єдиної концепції бікамералізму, а гострі дискусії супроводжували ідею розвитку парламентаризму на засадах бікамералізму чи не в усіх країнах, які вдавалися до цього політичного кроку, — Польщі, Чехії, Росії тощо. Причому ці дискусії призводили навіть до складнощів у стосунках не лише всередині проурядової парламентської коаліції, а й самому уряді. Так пристрасті з питання порядку проведення виборів до Сенату, за даними Стівена Холмса, стрясали в 1994–1995 роках зокрема Чехію², аж поки виборчі принципи не було узгоджено.

У таких умовах є актуальним проведення досліджень широкого спектру проблем бікамералізму, зокрема з’ясування різних політичних поглядів та наведення їх аргументації, яка б мала відкрити суспільству мотивацію та мету змін політичної системи. Наявність такої аргументації сприяла б кращому усвідомленню суспільством тих основ, на яких час від часу в політичних колах відтворюється ідея впровадження двопалатного парламенту. Тим паче смисл у такому кроці є, зважаючи на позицію Президента України Віктора Ющенка, котрий висловився за запровадження в Україні двопалатного парламенту і запропонував відкрите обговорення: “Нам треба почути одне одного, нам треба висловити аргументи. Ми будемо більш мудрішими, коли ми проведемо цю загальнополітичну дискусію”³. Дійсно, така дискусія є важливою. Адже у питанні щодо доцільності чи недоцільності запровадження двопалатно-

¹ Загальнонаціональне опитування здійснювалося у період з 27 березня по 18 квітня 2008 року Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення УНЦПД.

² Холмс С. Политические аспекты экономического развития Чешской Республики // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. — М.: Изд-во Центра Конституц. исслед. МОНФ, 1995. — № 2. — С. 19–22. Див. також Олсон Д. Чешский Сенат: от конституционного оформления к выборам // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. — 1997. — № 1.

³ Див. Стенограма прес-конференції Президента України для засобів масової інформації 24 квітня 2008 року // <http://www.president.gov.ua/news/9777.html>

го парламенту в Україні немає одностайності ні серед громадян, ні серед експертів, ні серед позицій керівників провідних політичних сил України.

УНЦПД як неурядова непартійна дослідницька інституція вважає за доцільне з'ясувати деякі аспекти практики парламентаризму і відповісти на низку питань, що видаються основоположними. Ми маємо на меті проаналізувати статус верхніх палат, оцінити їх взаємозв'язок з групами інтересів та інститутами державної влади, які становлять політичну систему. Серед дослідницьких питань ми виділяємо такі:

Чи існує фундаментальна зумовленість структури парламенту формою територіального устрою?

Чи існує зв'язок між формою правління та безпосередньо бікамералізмом? Якщо існує, то в якому вигляді він проявляється?

Чим викликана потреба створення верхньої палати? Яке суспільне і/чи політичне завдання слід розв'язати за допомогою впровадження верхньої палати парламенту? Яку суспільну і/чи політичну місію, яку неможливо досягнути за однопалатної структури парламенту, здатен виконати в державі двопалатний парламент?

Чи діяльність верхньої палати може відіграти позитивну роль у розвитку демократичного потенціалу суспільства (зокрема розширення представництва та врахування інтересів), чи вона покликана лише зміцнювати інші, вже наявні, політичні інститути?

Чи зміниться (і яким чином) баланс стримувань і противаг при запровадженні другої палати парламенту?

Які функції верхньої палати? Як спосіб формування верхньої палати впливає на виконання цих функцій і на дієздатність інститутів влади?

У пошуку відповідей на вказані питання УНЦПД вдається до дослідження *підстав запровадження і принципів функціонування двопалатних парламентів в унітарних країнах із напівпрезидентською формою правління*. За цими двома базовими ознаками (унітарний принцип територіального устрою та напівпрезидентська форма правління) ми виокремили клас країн, до якого увійшли як країни—члени ЄС (Франція, Польща), так і країни СНД (Білорусь і Казахстан), на прикладі яких і здійснюватиметься оцінка. Незначна кількість об'єктів дослідження дозволяє нам здійснити достатньо докладний предметний аналіз і дійти обґрунтованих висновків у пошуку відповідей на поставлені вище питання. Цій меті слугуватиме і *порівняльний метод з малою кількістю найбільш схожих випадків*. На відміну від поширеного описового методу, до якого вдаються для представлення всіх можливих у світі варіантів функціонування верхньої палати, наш підхід допоможе більш чітко підкреслити специфіку країн, а тому становитиме значну евристичну цінність.

У рамках нашої дослідницької роботи особливий інтерес становлять двопалатні парламенти в політичних системах унітарних країн, що розвинулись на теренах колишнього Радянського Союзу (крім держав Балтії, які набули членства в ЄС). Враховуючи спільність системи державного управління в Україні та цих країнах, що складалася упродовж 70-річного періоду, важливо з'ясувати, який потенціал несуть у собі нові форми парламентаризму, прищеплені у процесі відходу від радянської системи формального народовладдя, які суспільні функції вони виконують, інтереси яких суспільних і/або політичних груп підтримують та як їх реалізують.

Об'єктами серед країн СНД ми обрали для висновування політичну систему Білорусі та Казахстану — унітарних держав з бікамеральним парламентом. Звичайно, слід рахуватися із щонайменше однією принциповою відмінністю політичних систем України, з одного боку, та Білорусі й Казахстану — з іншого. Дві останні вважають за доцільне наявність президентської форми правління, що максимально потужно впливає не лише на систему противаг і стримувань, але й на сам характер діяльності парламентів, які підтримують практично всі ініціативи президентів цих країн, спрямовані на посилення їхніх владних функцій та привілеїв. У цьому контексті як приклад слід навести ухвалені казахстанським парламентом 19 червня 2007 року зміни до закону Казахстану “Про Президента Республіки Казахстан” від 26 грудня 1995 року¹, якими для нинішнього глави держави як для “Першого Президента республіки Казахстан” дозволено балотуватися на цю посаду необмежену кількість разів, тоді як всі інші кандидати не можуть обіймати цю посаду більш ніж два рази поспіль.

Зі статті 81 конституції Білорусі в результаті республіканського референдуму 17 жовтня 2004 року було вилучено норму, якою обмежувалася кількість термінів перебування на президентській посаді². Так, якщо у тексті статті 97 конституції від 1994 року вказувалося, що “Президент обирається безпосередньо народом Республіки Білорусь. Термін повноважень Президента — п'ять років. Одна і та ж особа може бути Президентом не більше двох термінів”³, то у тексті конституції з внесеними змінами і поправками від цієї норми залишилась лише відсилка на п'ятирічний період перебування на посаді глави держави⁴. На практиці Олександр Лукашенко обирався президентом Білорусі у 1994 і 2001 роках, тобто на два терміни поспіль. Втретє він, як бачимо, на законних підставах, що зафіксували дефіцит демократії в країні, заступив на цю посаду 19 березня 2006 року й обіймає її понині. Таким чи-

¹ Вестник Верховного Совета Республики Казахстан. — 1995. — № 24. — С. 172

² Висновок Венеціанської комісії від 8–9 жовтня 2007 року щодо проведення референдуму в Білорусі 17 жовтня 2007 року “Opinion on the referendum of 17 October 2004 in Belarus. Adopted by the Venice Commission at its 60th Plenary Session (Venice, 8–9 October 2004) // сайт Комісії Ради Європи “За демократію через право” [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)029-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)029-e.asp)

³ Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 года // Звезда. — 1994. — 30 марта; також сайт Заканадаўства Рэспублікі Беларусь на беларускай мове // <http://zakanaadaustva.narod.ru/constitution1994.html>

⁴ Конституция Республики Беларусь (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года) // Сайт “Право. Законодательство Республики Беларусь” // <http://pravo.kulichki.com/vip/konst/index.htm>

ном, говорити про відповідність політичних засад цих країн принципам демократії, основним із яких є неприйнятність узурпації влади однією особою, можна вельми умовно. Але тим більше стислий аналіз бікамералізму в Казахстані та Білорусі і досвід цих країн буде, на наш погляд, повчальним як для осмислення впливу політичних умов на роль двопалатних парламентів в унітарних державах, так і для конструювання бікамералізму в Україні.

Насамкінець зазначимо, що фокусуємось у даному разі на випадках, що порівнюються, ми *вважаємо за корисне і перспективне, аби до того ж було здійснено й компаративістське дослідження для протилежних випадків — для порівняння комплексу параметрів і завдань двопалатних парламентів унітарних і федеральних держав, а також особливостей функціонування бікамералізму в парламентських республіках*. Варте уваги вивчення історії становлення бікамералізму, його мотивів та рушіїв. І, безсумнівно, спеціальну увагу слід приділити питанню, пов'язаному з *виборчими процедурами до нижньої та верхньої палати парламентів, що впливають на ступінь легітимності влади*. Це, на нашу думку, дало б змогу українській політичній аналітиці вийти на новий продуктивний горизонт оцінок взаємовпливу форм державного устрою та функцій парламенту, що в умовах доволі інтенсивного розвитку політичного процесу в Україні та розбудови інститутів політичної системи цілком ймовірно знайшло б своє застосування.

Дана праця не ставить собі на меті наполягати на практичних розв'язках, а лише формулює основні принципи та закономірності функціонування систем влади з двопалатним парламентом в демократичних та авторитарних державах з напівпрезидентською формою правління. Дослідження “Практика бікамералізму в унітарних державах (порівняльний аналіз)” виконане на базі УНЦПД колективом у складі Світлани Конончук (загальна редакція, вступ, висновки), Олексія Валецького (розділи I, V, VI), Олега Яроша (розділи II–IV). Опитування експертів проводила Світлана Горбчишина.

УНЦПД висловлює глибоку подяку всім експертам, які взяли участь в опитуванні, — народним депутатам, головам обласних рад, співробітникам наукових закладів, органів державної влади, представникам неурядових аналітичних інститутів, а також міжнародним установам — Національному фонду демократії (США) та Інституту відкритого суспільства (Будапешт), за сприяння яких стала можливою реалізація цього дослідження.

Рекомендації до впровадження державної політики у сфері державного будівництва та полі демократичних процедур легітимації влади ми представляємо в Нотатках до розвитку політики (*policy paper*) “Двопалатний парламент для України: оцінка можливостей”¹, — вміщеному на сайті окремому виданні УНЦПД, базованому на цьому дослідженні.

¹ Нотатки до розвитку політики “Двопалатний парламент для України: оцінка можливостей”. УНЦПД, 2008 // Сайт УНЦПД www.ucipr.kiev.ua

Розділ I

ГРОМАДСЬКА ДУМКА УКРАЇНИ ПРО ДОЦІЛЬНІСТЬ ЗАПРОВАДЖЕННЯ БІКАМЕРАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ ПАРЛАМЕНТУ В КРАЇНІ

1. Результати загальнонаціональних опитувань громадської думки

Розглядом практики бікамералізму передуватиме оцінка громадської думки України стосовно ідеї впровадження двопалатного парламенту та виклад основних стереотипів, що побутують серед різних соціальних груп.

Апробація ставлення населення до ідеї двопалатного парламенту має свою історію. Перша спроба зондування думки українців про доцільність запровадження двопалатного парламенту пов'язана з проведенням у 2000 році Всеукраїнського референдуму¹, одне з питань якого було пов'язане з оцінкою потреби двопалатності. Воно формулювалося таким чином: *“Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесення відповідних змін до Конституції України і виборчого законодавства?”*. Але сама ідея створити двопалатний парламент в Україні знаходила своє втілення ще в проекті Конституції від 1992 року² (у цьому проекті бікамеральна структура подавалася як альтернативна монокамеральній).

Опитування громадської думки, яке проводилося наприкінці січня 2000 р., засвідчило наявність немалої кількості тих, хто схвалював таку ідею: з-поміж 74% респондентів, які мали намір узяти участь у референдумі, 52% готові були підтримати таке нововведення. За даними ЦВК, у Всеукраїнському референдумі 16 квітня 2000 року взяли участь 81% громадян з правом голосу, а схвалили ідею двопалатності 82% з тих, хто прийшов на виборчі дільниці, що в абсолютному вираженні становило 24 млн 284 тис. 220 осіб проти 4 млн 994 тис. 336 осіб³.

¹ Указ Президента України “Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою” 15 січня 2000 р. // Голос України. — 2000. — 18 січня.

² Див.: Постанова Верховної Ради “Про проект нової Конституції України” від 1 липня 1992 року // Відомості Верховної Ради. — 1992. — № 37. — С. 550 // <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/post/2525.html#g19>

³ Сайт Центральної виборчої комісії // <http://www.cvk.gov.ua/ows-doc/doc-ref/rez.htm>. Втім, в українському політикумі й експертному середовищі існують неабиякі сумніви стосовно як легітимності проведення цього референдуму, так і коректності підрахунку голосів. Так, за даними Центру “Соціальний моніторинг”, у травні 2000 року лише 68% респондентів зазначили, що брали участь у референдумі. Див. Моніторинг громадської думки населення України: Інформ. бюл. Укр. ін-ту соц. дослідж. та Центру “Соціальний моніторинг”. — К., 2000. — № 5. — 80 с. Аналогічні дані щодо розбіжностей офіційних результатів ЦВК і результатів опитувань громадської думки отримали й інші соціологічні організації. Наприклад, за даними опитування Київського міжнародного інституту соціології, двопалатну структуру парламенту підтримали 67% респондентів з тих, хто взяв участь у голосуванні. Див. “Дзеркало тижня”, 5 травня 2001 р. Наведені дані дають підстави сумніватися у коректності підрахунків підсумків референдуму. Однак відсутні застереження, що населення категорично не сприйняло саму ідею впровадження двопалатного парламенту в Україні. Однак результати Всеукраїнського референдуму не були імплементовані в жодному із запропонованих депутатським корпусом у 2000 році варіантів проектів законів про внесення змін до Конституції.

Друга спроба публічної апробації ідеї двопалатної структури парламенту припадає на 2003 рік і пов'язана з кампанією “всенародного обговорення” конституційних змін, запропонованих Президентом Леонідом Кучмою, серед яких була ініціатива переходу до двопалатної структури парламенту. Тоді в рамках всенародного обговорення проекту “політичної реформи” на замовлення Адміністрації Президента України було проведено опитування громадської думки¹, результати якого показали, що дані Всеукраїнського референдуму від 2000 року суттєво розбігаються з результатами загальнонаціонального опитування стосовно рівня підтримки двопалатного парламенту від 2003 року (див. табл. 1).

Таблиця 1. Розподіл відповідей респондентів на запитання стосовно підтримки двопалатного парламенту, 2003 рік, %

	Підтримують	Не підтримують	Не мають думки	Немає відповіді
Створення двопалатного парламенту, у якому нижня палата обирається населенням за партійними списками, а верхня палата складається з представників регіонів (по три від кожної області, Криму, Києва та Севастополя)	29,9	27,5	34,1	8,5

Ті 29,9% громадян, які підтримали ідею створення другої палати, в регіонах розподілилися так (див. табл. 2):

Таблиця 2. Розподіл відповідей респондентів “за” на запитання стосовно підтримки двопалатного парламенту за регіональними ознаками, 2003 рік, %²

	Західний	Західно-Центральний	Східно-Центральний	Південний	Східний
Створення двопалатного парламенту, у якому нижня палата обирається населенням за партійними списками, а верхня палата складається з представників регіонів (по три від кожної області, Криму, Києва та Севастополя)	23,6	23,6	30,6	35,6	36,7

¹ Думки і погляди в Україні щодо політичної реформи. Аналітичні матеріали за результатами соціологічного дослідження Київського міжнародного інституту соціології // <http://www.kiis.com.ua/txt/170603/analytika.htm>

² Західний регіон: Волинська, Рівненська, Львівська, Івано-Франківська, Тернопільська, Закарпатська, Чернівецька області; Західно-Центральний: Хмельницька, Житомирська, Київська, Черкаська, Кіровоградська, Вінницька області і м. Київ; Східно-Центральний: Чернігівська, Сумська, Полтавська, Дніпропетровська області; Південний: Запорізька, Херсонська, Миколаївська, Одеська області, АР Крим; Східний: Харківська, Донецька і Луганська області

Тож думка респондентів розділилася приблизно на три співрозмірні частини. 30% опитаних підтримали впровадження двопалатного парламенту, 28% виявилися його противниками, а 34% не визначилися з цього питання. За регіональною ознакою прихильників бікамералізму виявилось більше у східних та південних областях України. Натомість у західних областях їх було зафіксовано значно менше.

Зазначимо, що в контексті проекту впровадження двопалатного парламенту, як це бачилося у 2003 році, населення позитивно сприйняло такі пропозиції:

— надання президенту права розпускати нижню палату парламенту у випадку, якщо вона до 1 грудня не затвердить державний бюджет на наступний рік (57% ставилися до цього позитивно);

— надання президенту права розпускати нижню палату парламенту у випадку, якщо протягом двох місяців не сформовано уряд (54% прихильників);

— право президента розпускати нижню палату якщо протягом місяця не сформовано постійнодіючу парламентську більшість (48% прихильників).

Більше противників, ніж прихильників, отримала пропозиція, згідно з якою верхня палата парламенту не могла бути розпущена за жодних обставин (43% проти і 19% за).

Пропозиція надання верхній палаті права схвалювати або не схвалювати закони, прийняті нижньою палатою отримала однакову кількість як прихильників, так і супротивників (по 27%)¹.

Для оцінки динаміки змін у поглядах населення на питання щодо доцільності бікамералізму для України Київський міжнародний інститут соціології на замовлення УНЦПД у квітні 2008 року провів загальнонаціональне опитування громадської думки², в ході якого респондентам слід було дати відповідь на запитання стосовно доцільності формування двопалатного парламенту, аналогічне тому, яке виносилося на референдум у 2000 році.

На запитання *“Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації?”* відповіли 2037 осіб. З них 21% підтримали *“необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації”*, 36% не підтримали і 43% не визначились з цього питання.

¹ Думки і погляди в Україні щодо політичної реформи. Аналітичні матеріали за результатами соціологічного дослідження Київського міжнародного інституту соціології // <http://www.kiis.com.ua/txt/170603/analityka.htm>

² Дослідження проводилося з 27 березня по 18 квітня 2008 року. Польовий етап тривав з 4 по 13 квітня 2008 року. Опитування проводилося в 110 населених пунктах (PSU) у всіх областях України та Автономній республіці Крим.

Таблиця 3. Розподіл відповідей на питання *“Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації?”*, 2008 рік

Так	21%
Ні	36%
Важко сказати / не знаю	43%

У таблицях 4—7 наведено ставлення до ідеї впровадження двопалатного парламенту за основними соціально-демографічними ознаками.

Таблиця 4. Розподіл ставлення до ідеї впровадження двопалатного парламенту за рівнем освіти респондентів, %

	Неповна середня	Повна середня	Середня спеціальна	Неповна вища / вища
Так	11,4	18,5	21,9	29,7
Ні	33,3	36,4	35,7	36,1
Важко сказати / не знаю	55,5	45,0	42,4	34,2

Таблиця 5. Розподіл ставлення до ідеї впровадження двопалатного парламенту за віком респондентів, %

	18-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70
Так	21,0	22,8	24,5	23,1	17,1	16,8
Ні	35,0	41,9	34,4	38,0	34,5	35,7
Важко сказати / не знаю	44,0	35,3	41,2	38,9	48,5	43,1

Таблиця 6. Розподіл ставлення до ідеї впровадження двопалатного парламенту за ознакою регіону, %¹

	Західний	Центральний	Південний	Східний
Так	15,3	9,9	31,1	30,7
Ні	37,9	50,0	28,2	22,5
Важко сказати / не знаю	46,7	40,1	40,7	46,8

¹ Західний регіон: Волинська, Рівненська, Львівська, Івано-Франківська, Тернопільська, Хмельницька, Закарпатська, і Чернівецька області; Центральний регіон — Житомирська, Вінницька, Кіровоградська, Черкаська, Полтавська, Сумська, Чернігівська, Київська області і місто Київ; Південний регіон — Дніпропетровська, Одеська, Миколаївська, Херсонська, Запорізька області і АР Крим; Східний регіон — Харківська, Донецька і Луганська області.

Таблиця 7. Розподіл ставлення до ідеї впровадження двопалатного парламенту за місцем проживання респондентів, %

	Міське населення	Сільське населення
Так	25,4	12,0
Ні	35,0	37,1
Важко сказати / не знаю	39,5	50,9

З порівняння даних опитувань за 2003 і 2008 рік можна скласти попередню оцінку результатів, які, втім, не можуть бути точними через неконгруентність формулювання запитань, що ставилися респондентам під час опитувань:

- спостерігається негативна динаміка у ставленні населення до двопалатної структури парламенту: у 2003 році прихильно до ідеї створення двопалатного парламенту в Україні ставилися 30%, у 2008 — 21%;
- кількість тих, хто не може відповісти на питання однозначно, у всі періоди перевищує частку тих, хто впевнений у відповіді “так” (34% проти 29,9% у 2003 році та 43% проти 21% у 2008 році) і, крім того, сама частка респондентів, яка не сформуvalа свого ставлення, зросла від 34% у 2003 році до 43% у 2008 році;
- знайшла підтвердження тенденція, яка і раніше фіксувалася стосовно регіонального розподілу прихильників і противників бікамералізму. Так, у 2008 році у Східному і Південному регіонах прихильників бікамералізму зафіксовано значно більше, ніж у Західному і Центральному: 61,8% проти 25,2%. Водночас кількість тих, хто в Східному і Південному регіонах вважає, що двопалатний парламент потрібен (61,8%), перевищує частку тих, хто вважає навпаки (50,7%). Відмінна картина у Західних і Центральних областях: майже 88% певні, що верхню палату створювати не потрібно, а бачить позитив у такій ідеї 25,2%;
- у 2008 році серед респондентів вікової групи 40–49 років зафіксована найвища частка прихильників двопалатності, ніж серед інших вікових груп. Найконсервативнішими у цьому питанні виявились громадяни від 60 років і вище. Досить значний розрив показників спостерігається серед молоді: доля тих, хто у віковій групі 18–29 років підтримує бікамералізм для України, становить 60% (21% за і 35% проти) та близько 55% у віковій групі 30–39 років (22,8% за і 41,9% проти). При цьому у кожній віковій групі частка тих, хто не знає, що відповісти на поставлене запитання, перевищує частку тих, хто сформулював свою позицію.
- міське населення (25,4%) вдвічі лояльніше ставиться до двопалатного парламенту, аніж сільське (12%);
- очевидна тенденція зростання кількості прихильників бікамералізму з підвищенням рівня освіти респондентів: від 11,4% тих, хто має неповну середню освіту, до 29,7% громадян з вищою або неповною вищою освітою. Відповідно, у цих групах зростає доля тих, хто визнає доцільність двопалатності в Україні (33% у групі громадян з неповною середньою освітою до 83% у групі респондентів з вищою та неповною вищою освітою).

2. Результати опитування експертів

У рамках проекту з дослідження бікамералізму у поточному році УНЦПД вдався також до опитування групи експертів, до якої увійшли три категорії респондентів: народні депутати, голови обласних рад і політологи з різних секторів (державного і недержавного)¹.

Усім експертам було запропоновано відповісти на ряд запитань, перше серед яких звучало так: *“Чи доцільне впровадження в Україні двопалатного парламенту?”*. Відповіді розподілились таким чином:

Таблиця 8. Народні депутати, 2008

Варіанти відповідей / Кількість повернених анкет	Кількість, чол., 25	Кількість, %
Так	5	20
Ні	19	75
Так, але передчасно	1	4

Таблиця 9. Голови обласних рад, 2008

Варіанти відповідей / Кількість повернених анкет	Кількість, чол., 15	Кількість, %
Так	4	26,6
Ні	11	73,4
Так, але передчасно	–	–

Таблиця 10. Політологи, 2008

Варіанти відповідей / Кількість повернених анкет	Кількість, чол., 43	Кількість, %
Так	5	11,6
Ні	31	72
Скоріше ні	2	4,65
Так, але за дотримання певних умов	2	4,65

Зазначимо, що у цих трьох групах складно визначити відсоток тих, хто не визначився з відповіддю, адже неповернення анкет може бути пов'язано як і з даною обставиною, так і з бажанням уникнути висловлювати свою позицію, а також із браком часу у представників усіх трьох груп. Крім того, бажаний розподіл відповідей голів обласних рад за регіоном провести коректно неможливо через нерівномірну

¹ Опитування експертів проводилося методом письмового анкетування у період з 15 березня по 15 травня 2008 року. Анкети було запропоновано 100 депутатам Верховної Ради України 6-го скликання, 25 головам обласних рад і 52 політологам. Було поставлено відкриті й закриті запитання. Повернення анкет складає 25% серед депутатів Верховної Ради (25 чоловік), 63% серед голів обласних рад (15 чоловік) і 83% серед політологів (43 чоловіки).

представленість за цим показником областей у відповідях. Та все ж вимальовується загальна тенденція, що прихильників бікамералізму серед голів обласних рад Східного й Південного регіонів дещо більше, ніж у Центральному і Західному.

Із даних повернених анкет випливає, що у всіх трьох групах експертів рівень невідтримки ідеї запровадження двопалатного парламенту значно вищий, аніж підтримки і коливається у межах від 72% серед політологів до 75% серед депутатів Верховної Ради. З цього випливає, що депутати Верховної Ради більшою мірою, ніж експерти двох інших груп керуються міркуваннями політичної доцільності, зв'язуючи бікамералізм із загрозами політичного характеру типу “це призведе до посилення позицій президента”, “це шлях до диктатури” і просто “нам це не потрібно”.

Голови обласних рад найбільше занепокоєні тим, що бікамералізм підмінить собою розвиток місцевого самоврядування і відповіді серед них не дають ніяких інших варіантів, крім за (26,6%) і проти (73,4%).

Водночас спеціалісти у сфері політичного процесу дають більше варіантів відповіді, аніж інші групи, вказуючи на те, що існують різного роду умови, які можуть у той чи той бік вплинути на ефективність парламенту за його двопалатної структури. А тому, якщо його конструювати, необхідно знати, які саме умови і на які саме сторони парламенту як інституту представництва та законотворення впливають найбільше.

Тоді як оцінка відповідей громадян за загальнонаціональною вибіркою дозволяє стверджувати, що високий відсоток тих, хто не визначився (43%), свідчить про необізнаність з проблемою, то вивчення відповідей експертів, які висловилися проти, дає підстави говорити, що і серед них побутує ряд стереотипів, які можна звести до таких:

1. Бікамералізм властивий федеративним країнам (такої думки дотримуються 60% усіх опитаних експертів).
2. В унітарних країнах бікамералізм зрештою веде до федералізації (20% опитаних експертів).
3. В Україні бікамеральна структура парламенту ще більше посилить регіональні суперечності (25%).
4. У верхній палаті в Україні зберуться олігархи (38%).
5. Розвиток бікамералізму буде притлумлювати розвиток місцевого самоврядування (46%).
6. Двопалатна структура парламенту нераціональна (6%).

Сподіваємось, що і самі дані дослідження вибраної практики бікамералізму в унітарних країнах, і зроблені за ними висновки, які ми подаємо у цьому тексті та Нотатках до розвитку політики “Двопалатний парламент для України: оцінка можливостей”, дадуть змогу усім, хто цікавиться цією проблематикою, надалі виваженіше оцінювати ризики зміни структури органів влади, що складають політичну систему, та адекватніше ними управляти.

Міркування експертів

Впровадження двопалатного парламенту є недоцільним тому що:

- створення двопалатного парламенту призведе до обмеження повноважень місцевого самоврядування, а ми декларуємо розвиток демократичної держави;
- пропагандуючи підвищення ефективності діяльності регіонів ми отримуємо зниження ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та нерозв'язання проблем територіальної громади.

Голова обласної ради Західного регіону

Запровадження двопалатного парламенту в Україні залежить від змісту конституційної новели, яка формалізує бікамералізм. Я вважаю доцільним запровадження інституту двопалатного парламенту лише за умови, якщо друга палата парламенту буде формуватися за принципом рівного представництва від кожного регіону-суб'єкта адміністративно-територіального устрою.

Запровадження двопалатного парламенту має такі позитиви: 1) підвищення рівня компетентності законодавчих актів, прийнятих парламентом; 2) більше врахування інтересів регіонів під час прийняття законодавчих актів; 3) при двопалатному парламенті є висока ймовірність розвитку місцевого і регіонального самоврядування в Україні; 4) це може стати одним із запобіжних інструментів в узурпації влади в Україні (до прикладу, якби в Україні у 2006 році був двопалатний парламент, загроза узурпації влади через підкуп народних депутатів була б мінімальною); 5) двопалатність стабілізує роботу парламенту, суттєво знижує можливість видання демагогічних, корупційних актів (хоча й сповільнює процедуру їх прийняття).

Політолог

Вважаю недоцільним. Україна – унітарна держава. Верхня палата буде відстоювати інтереси кожного регіону, а боротьба між регіонами через своїх депутатів буде посилюватись.

Голова обласної ради Центрального регіону

Якщо в унітарній державі може існувати АРК з власною Конституцією, то існування двопалатного парламенту тим більше можливе. Наявність верхньої палати дозволить:

- а) отримати реальний контроль за якістю законів та впливом їх на життя в регіонах;
- б) мати представництво регіонів у законодавчому органі;
- в) зменшити протистояння між главою держави та парламентом;
- г) забезпечити представництво всіх регіонів та об'єднати Україну навколо головної ідеї – розвитку регіонів, а відтак кожного громадянина.

Голова обласної ради Східного регіону

Недоцільне. Україна не федеративна держава як Росія або США і не має традиції двопалатності, як Польща. В останній ця традиція виникла тоді, коли вона була, по суті, федеративною державою (ПольщаЛитваУкраїна). В унітарній державі двопалатність може бути тільки як історичний релікт – практично непотрібний, але психологічно звичний. В Україні як новоутвореної держави є можливість орієнтуватися на найраціональніші форми парламентаризму. Двопалатність в унітарній державі не раціональна, оскільки розтягує у часі ухвалення рішень.

Політолог

Впровадження верхньої палати призведе до подальшого зростання протистояння між різними регіонами, особливо у питаннях мови, виборі міжнародного вектору розвитку тощо. Окрім цього існує висока ймовірність того, що верхня палата може сконцентрувати у собі олігархічну еліту, яка буде працювати виключно "на себе". Достатньо буде, якщо інтереси регіонів будуть представляти чинні народні депутати, закріплені рішеннями партії за окремими областями.

Депутат Верховної Ради України

Верхня палата може бути запроваджена лише після остаточного утвердження не лише юридично, але й фактично парламентсько-президентської республіки, вироблення традицій її існування та прийняття конституційних змін про поетапний чи відтермінований перехід до парламентської республіки. Тоді інститут другої палати не буде використаний у ручному режимі для згорання реального парламентаризму, а служитиме розвитку народовладдя.

Депутат Верховної Ради України

Розділ II
ДВОПАЛАТНИЙ ПАРЛАМЕНТ
В УНІТАРНІЙ ДЕРЖАВІ

1. Верхня палата парламенту в історичній ретроспективі

Бікамералізм не є новацією модерної держави. Він сягає своїм корінням витоків демократії. Зокрема, в стародавніх Афінах у VI—IV ст. до н.е. існували три вищі владні інституції: Народні збори — вищий законодавчий інститут, Рада п'ятисот (буле) як постійно діючий орган демократичного представництва й ареопаг, що складався з представників афінської аристократії та виконував судові функції¹.

У стародавньому Карфагені (IX—II ст. до н.е.) представницька система існувала у формі Народних Зборів і Ради старійшин. Останній представляв аристократію і виконував функції вищого інституту влади. У V столітті було створено раду суддів — виконавчий орган, який формувався представниками аристократичних родів. Чимало дослідників вважають систему правління в Карфагені олігархічною, водночас відомий римський історик Полібій протиставляв Карфаген, де всі питання вирішувалися плебсом, і Рим, де вони вирішувалися кращими людьми, тобто сенатом².

У свою чергу, Сенат (лат. *senatus*, від *senex* — старий) у Стародавньому Римі являв собою одну з найвищих інституцій влади. Вважається, що Сенат було започатковано у вигляді ради старійшин патриціанських родів у IV ст. до н. е. Згодом цей інститут родоплемінного устрою перетворився на важливий елемент державного управління. У період Республіки (IV—перша чверть I ст. до н.е.) Сенат разом з магістратами і Народними зборами (коміціями) управляв державою. До складу Сенату довічно входили колишні державні посадовці — магістрати, а на його чолі стояв найповажніший сенатор — принцепс. Сенат здійснював попередній розгляд законопроектів, що пропонувалися для голосування в коміціях, керував військовими справами, зовнішньою політикою, фінансами й державним майном, наглядав за релігійними культурами. Сенат остаточно затверджував закони і результати виборів, контролював діяльність магістратів. Постанови Сенату мали силу закону. У період Імперії (перша чверть I ст. до н.е.—V ст. н.е.) Сенат втратив своє значення, а влада зосередилася у руках імператора, який, проте, іменувався принцепсом, тобто першим сенатором.

У XIII—XVI ст. у Європі з розвитком міст і появою “третього стану” виникали інститути станового представництва, що об'єднували знать, духовенство, міщан, а в деяких випадках і селян. Зокрема, подібні інститути, які мали переважно дорадчу функцію³, було створено в Англії, Франції, Швеції.

¹ Tsebelis George, Jeannette Money. Bicameralism. Cambridge, 1997. — P. 15 — 44.

² Там само.

³ Shell Donald. History of Bicameralism // Second Chambers. — ed. Boldwin N., Shell D. — L., 2001. — P. 5 — 19.

Історично верхні палати створювалися для репрезентації інтересів вищого класу, як-от у Стародавньому Римі, де сенаторами могли бути виключно патриції. Подібну функцію в Британії виконувала раніше й палата лордів на противагу нижній палаті (палаті громад) парламенту. Дослідники вважають, що на початковій стадії свого існування таке ж призначення було й у Сенату США, в якому зосередилися представники знатних родів.

Нагадаємо, що саме державний устрій США знаменував собою перехід до держави модерного типу і саме тут Сенат стає повноцінним інститутом влади. Батьки-засновники США на конституційному конвенті у 1787 році постановили, що демократична система має базуватися на засаді стримувань і противаг. Джеймс Медісон, один із головних “архітекторів” конституції США, з цього приводу говорив, що до того часу, поки органам державної влади не буде надано право конституційного контролю над іншими, не буде досягнуто максимально необхідного рівня поділу влади. Серед батьків-засновників панувала згода щодо двопалатної організації представницького органу США¹. У широковідомій збірці статей під загальною назвою “Федераліст” (The Federalist Papers)², написаних Александером Гамільтоном (Alexander Hamilton), Джеймсом Медісоном (James Madison) та Джоном Джеймсом (John Jay) на підтримку нової конституції, зазначалося, що існування другої палати дозволить більш ефективно протидіяти спробам узурпації влади одним з інститутів влади, а також зробить законодавчий процес більш виваженим і вільним від особистих інтересів. Александер Гамільтон також уважав, що право ініціювати імпічмент президента має належати нижній палаті як такій, що безпосередньо виражає волю народу, тоді як верхня палата має виконувати у цій справі судову функцію, ухвалюючи остаточне рішення про імпічмент не менш як 2/3 голосів.

Отже, за конституцією 1787 року, законодавча влада належить Конгресу США, що складається з двох палат: Палати представників і Сенату³. Обидві палати отримали рівні права в тому, що стосується законодавчої ініціативи й ухвалення законів. Конституція дала Сенату повноваження затверджувати призначених президентом членів уряду.

Двопалатну структуру Конгресу США було передбачено також з метою забезпечення пропорційного представництва штатів у законодавчих органах. До 1913 року сенатори обиралися парламентами кожного зі штатів. Густонаселені штати мали перевагу перед малонаселеними під час виборів до Палати представників. Тому Сенат, в якому кожний штат мав по два представники, зрівнював малі й великі штати у цьому представницькому органі незалежно від кількості виборців.

¹ Слід зазначити, що представницький орган Північної Америки колоніального періоду також мав двопалатну структуру і складався з Генеральної асамблеї і Виконавчої ради.

² Федераліст. Пер. з англ. — К., 2002. // Українсько-американське бюро захисту прав людини. http://humanrights.kiev.ua/library/b_federalist.html

³ Конституція США. Стаття I, розд. I. Повнотекстова корпоративна колекція перекладів нормативно-правових актів зарубіжних країн // Сайт Верховної Ради України // http://www.rada.kiev.ua/LIBRARY/catalog/law/usa_const.htm

Історія бікамералізму знає також і деякі цікаві прецеденти. Зокрема, за часів якобінського Конвенту, однопалатного парламенту, який після Великої французької революції прийшов на зміну становому представництву, в країні, як відомо, процвітав революційний терор. У цей період визначний політичний теоретик і діяч доби французької революції і Імперії абат Емануель Жозеф Сієс (Abbe de Sieyès) вважав другу палату позбавленою сенсу: “Якщо вона не погоджується із першою, це неподобство, а якщо погоджується — вона не має значення”.

Коли у 1794 році поет-жирондист Анрі Шеньє (André Marie de Chénier) йшов на гільйотину, він сказав: “Мене згубив не Робесп’єр, а відсутність другої палати”, вказуючи на корисність стримуючої функції другої палати.

Слід також зазначити, що деякі з європейських країн протягом своєї історії відмовлялися від другої палати. Це стосується, зокрема, Данії, яка ухвалила таке рішення у 1956 році, Швеції — у 1971, Португалії — у 1976 та ін. Дослідники зазначають, що на той час це були порівняно малі країни з населенням менше 5 млн, за винятком Португалії, населення якої на той час становило 10 млн¹. Водночас, всі великі за кількістю населення країни Європи, як федеральні, так і унітарні, мають сьогодні двопалатну структуру парламенту². Це твердження є справедливим як для президентських та напівпрезидентських, так і для парламентських республік. Бікамеральну організацію парламенту мають також деякі малі унітарні країни, зокрема Словенія та Ірландія (див. табл. 11).

¹ *Shell Donald. History of Bicameralism // Second Chambers. — ed. Boldwin N., Shell D. — L., 2001. — P. 14.*

² Серед великих за населенням країн світу однопалатний парламент мають Бангладеш (144 млн чол.), Південна Корея (49 млн чол.), Туреччина (71 млн чол.) і Україна (46 млн чол.). Див.: Whitehead Laurence. Democratization: Theory and Experience. — Oxford, 2002. — P. 100. *Ачкасов В. А., Куликов В. В.* Сравнительный анализ современного бикамерализма // Политэкс, 2005. — №3. — С. 6—16. *Федосов П. А.* Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт // Полис, 2001. — №1. С. 168—179.

Таблиця 11. Верхні палати парламентів в унітарних країнах-членах Європейського Союзу

Країна	Форма правління	Спосіб обрання	Термін каденції	Право обиратися (років)	Особливі повноваження, крім законодавчих
Чехія	парламентська	половина складу обирається кожні три роки за мажоритарною системою у два тури	Сенат, 81 депутат, 6 років, ротація половини складу кожні три роки	40	Сенат має право остаточного вето щодо всіх законів і угод у сфері прав людини
Франція	напів-президентська	обирається на основі непрямих загальних виборів виборчими колегіями, наявними в кожному департаменті: 1) за допомогою мажоритарного голосування в два тури в 70 департаментах метрополії і заморських територій, а також у решті заморських адміністративно-територіальних утворень, де вибирають від одного до трьох сенаторів; 2) за системою пропорційного представництва в 39 департаментах метрополії і заморських територій, де обираються 4 або більше сенаторів. До 2003 року пропорційна система застосовувалася лише у 3 департаментах, де обиралися 69 депутатів. 12 сенаторів, що представляють французьких громадян, котрі проживають за межами Франції обираються за системою пропорційного представництва 150 членами Асамблеї французів за кордоном.	Сенат, 348 членів, 6 років, ротація половини складу кожні три роки	30	Сенат не може бути розпущено

Країна	Форма правління	Спосіб обрання	Термін каденції	Право обиратися (років)	Особливі повноваження, крім законодавчих
Ірландія	парламентська	11 призначається прем'єр-міністром; 3 обираються випускниками Дублінського університету; 3 обираються випускниками Національного університету Ірландії; 43 обирається шляхом непрямих виборів 5 виборчими колегіями, що складаються з канцлерів міст і графств, депутатів парламенту і сенаторів. Вибірчі колегії обирають: культури і освіти — 5 сенаторів, сільського господарства — 11 сенаторів, праці — 11 сенаторів, промисловості і підприємництва — 9 сенаторів, Адміністрації — 7 сенаторів	Сенат, 60 депутатів, 5 років	21	затвердження змін до конституції; звернення до президента з проханням про проведення референдуму що стосується заходів "великої національної ваги"
Італія	парламентська	— 315 обираються шляхом прямих виборів за мажоритарною системою. Розподіл відбувається за системою пропорційного регіонального представництва; — 3 колишніх президента входять до складу за посадою довічно; — 5 сенаторів призначаються довічно Президентом за видатні заслуги	Сенат, 323 депутати, 5 років	40	розпуск регіональних рад
Нідерланди	конституційна монархія	обирається шляхом непрямих виборів за системою регіонального пропорційного представництва	перша палата Генеральних штатів, 75 депутатів, 4 роки (можливий достроковий розпуск)	18	перегляд статусу монархії; запровадження надзвичайного стану; оголошення війни

Країна	Форма правління	Спосіб обрання	Термін каденції	Право обира-тися (років)	Особливі по-вношення, крім законо-давчих
Польща	напів-президентська	обирається шляхом прямих виборів за мажоритарною системою; розподіл місць за системою регіонального представництва	Сенат, 100 депутатів, 4 роки (можливий до-строковий роз-пуск)	30	має право від-кладального вето (при-зупинення) в 3/5 голосів щодо ухвал, прийнятих Сеймом
Румунія	напів-президентська	обирається шляхом прямих виборів за мажоритарною системою; розподіл місць за системою регіонального представництва	Сенат, 143 депутати, 4 роки (можливий до-строковий роз-пуск)	35	рагіфікація міжнародних угод; ухвалення органічних за-конів
Словенія	парламентська	— 22 обираються місцевими радами; — 4 делегуються представники роботодавців; — 4 делегуються представники найманих працівників; — 4 делегуються представники ремісничьких органі-зації, працівників агросектору, вільних професій; — 6 делегуються представники Третього сектору	Національна рада, 40 депутатів, 5 років	18	звернення до президента з проханням про проведен-ня референ-думу
Іспанія	конституційна монархія	— 208 обираються шляхом прямих виборів за мажоритарною системою; — 51 шляхом непрямих виборів регіональними радами за системою пропорційного представництва	Сенат, 259 депутатів, 4 роки (можливий до-строковий роз-пуск)	18	внесення змін до конституції

Країна	Форма правління	Спосіб обрання	Термін каденції	Право обиратися (років)	Особливі повноваження, крім законодавчих
Великобританія	конституційна монархія	<ul style="list-style-type: none"> – 94 спадкових лордів; – 15 обирається палатою лордів; – 75 — обирається спадковими лордами; – 26 архієпископів і єпископів входять за посадою; – 12 лордів-законників призначаються королевою за поданням прем'єр-міністра з числа відомих юристів, виконують функцію членів вищого апеляційного суду. <p>Решта — довічні лорди, їх кількість може бути різною. Частина призначається королевою за поданням прем'єр-міністра, частина — спеціальною комісією палати лордів за поданням прем'єр-міністра.</p>	палата лордів, 745 депутатів. Обираються довічно, лорди-законники до 75 років	21	виконує функцію найвищого апеляційного суду у цивільних та кримінальних справах (лорди-законники)

Джерела: конституції Великобританії, Іспанії, Італії, Словенії, Румунії, Польщі, Нідерландів, Ірландії, Франції, Чехії станом на 1 вересня 2008 року.

Таблиця 12. Двопалатні парламенти в унітарних країнах СНД¹

Країна	Територіальний устрій	Форма правління	Парламент ²
Білорусь	унітарна	напівпрезидентська республіка	<p>Національні збори, 4 роки;</p> <p>верхня палата — Рада Республіки, 64 члени.</p> <p>56 обираються в 7 округах непрямым голосуванням від місцевих представницьких органів влади (по 8 чоловік від кожного округу),</p> <p>8 — призначаються президентом;</p> <p>нижня палата — Палата представників, 110 депутатів;</p> <p>обираються прямим рівним таємним голосуванням за системою відносної більшості в одномандатних округах</p>
Казахстан	унітарна	президентська республіка	<p>верхня палата — Сенат, 6 років, 47 депутатів;</p> <p>32 депутати обираються на основі непрямого голосування виборцями від місцевих органів представницької влади, 15 членів призначаються президентом;</p> <p>нижня палата — Мажиліс, 107 депутатів, 5 років;</p> <p>98 депутатів обираються прямим рівним голосуванням за списками партій. 9 — непрямым голосуванням за мажоритарно-плюральною двотуровою системою від консультативно-дорадчого органу при главі держави</p>

¹ 3-поміж 11 унітарних країн СНД в 5 парламент представлений двопалатною структурою.

² Інформація станом на 1 вересня 2008 року.

Країна	Територіальний устрій	Форма правління	Парламент
Таджикистан	унітарна Горно-Бадахшанська автономна область у складі республіки	президентська	Маджлісі Олі, 5 років; верхня палата — Маджлісі міллі, 33 члени, 25 з них обирається непрямыми виборами від представницьких органів місцевої влади, 8 призначаються президентом; нижня палата — Маджлісі намояндагон, 63 депутати обираються на основі загального рівного таємного голосування
Туркменістан	унітарна	президентська	вищий представницький орган Халк Маслахати (Народна Рада), 5 років; вищий законодавчий орган — Меджліс, 50 депутатів, 5 років
Узбекистан	форма територіального устрою у конституції не позначена; у складі країни є Республіка Каракалпакстан з правом виходу зі складу Узбекистану на основі референдуму Каракалпакстану	президентська	Олій Мажліс, 5 років; нижня палата — Законодавча палата, 120 депутатів; верхня палата — Сенат, формується непрямыми виборами від представницьких органів місцевої влади по 6 осіб, 16 членів призначаються президентом

Джерела: Конституції Білорусі, Казахстану, Таджикистану, Туркменістану, Узбекистану станом на 1 вересня 2008 року.

2. Бікамералізм у політичній теорії

Батьки-засновники конституціоналізму по-різному ставилися до існування і ролі другої, вищої палати парламенту — від беззаперечної підтримки до повного заперечення її необхідності. Зокрема, Шарль Луї де Монтеск'є (Baron de Montesquieu) переконував, що законодавчий орган має складатися з двох частин, котрі мають контролювати одна одну і ставити перепони для узурпації влади однією з них¹. Однак, на думку одного із класиків ліберальної теорії Ієремії Бентама (Jeremy Bentham), від другої палати немає жодної користі. Понад те, мислитель уважав її шкідливою². Він виходив з того, що якщо законодавча палата погано виконує власні функції, то її треба міняти або вдосконалювати, а не створювати ще одну додаткову палату. Але водночас вказував на міць такої конструкції. Він стверджував, що двопалатний парламент “у будь-якому складі дуже перешкоджає реформам. <...> Це лише доводить, наскільки він необхідний в разі існування уже міцної конституції. Державний корабель, укріплений двома якорями, набуває такої сили опору, якої він не міг би досягти в жоден інший спосіб”³. Заперечуючи йому, британський конституціоналіст Карл Фрідріх твердив, що ця теза є правильною лише тоді, коли ми поділяємо погляди Бентама на людину як істоту абсолютно раціональну й таку, що може повністю передбачувати наслідки своїх учинків. У цьому випадку друга палата буде потрібна лише за федеративного устрою. Але оскільки людина все ж таки не є повністю раціональною істотою, то друга палата є необхідною і в унітарній державі⁴. У свою чергу, знаний англійський мислитель XIX сторіччя Джон Стюарт Міль (John Stuart Mill) вважав, що проблема форми парламентаризму має другорядне значення, тому перш ніж перейти до впорядкування структури парламенту, слід вирішити інші проблеми конституційного устрою, адже саме по собі запровадження другої палати цих питань не вирішить⁵. Інший британський політичний теоретик Вальтер Бейджхот (Walter Bagehot) у XIX столітті писав, що “якщо нижня палата буде досконалою, верхня не матиме жодної цінності”⁶. Щодо безпідставності бікамеральної структури парламенту ідеолог англійського лейборизму С. Кріллс зазначав: “Якщо ми хочемо досягти ефективної демократії, то ніяк не можливо мати дві палати, що розділяють суверенітет. Друга палата у цьому разі є або представницькою, нічим іншим, як дублікатом першої палати, або ж вона не представляє народ у цілому — у такому разі вона не повинна мати місця у дійсно демократичному парламенті”⁷.

¹ The Political Theory of Montesquieu. Ed. Melvin Richter. — Cambridge, 1977. — P. 210—211.

² Цит за.: Dennis C. Mueller. Constitutional Democracy. — Oxford, 2000. — P. 205.

³ Див. Бентам І. Тактика законодательных собраний // Антология мировой политической мысли: В 5 т. Т. 1. — М., 1997. — С. 565-567.

⁴ Цит за.: Dennis C. Mueller. Op.cit.

⁵ Ibid. — P. 192.

⁶ Shell Donald Op. cit. — P. 15

⁷ Цит. за Мишин А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М.: Белые альвы, 1996.

На думку російського правника Олега Булакова, бікамералізм дозволяє краще агрегувати інтереси суспільних груп: “Ідея двопалатної структури парламенту базується на визнанні того, що суспільство неоднорідне за своїм складом і включає велику кількість груп з різними інтересами. Сучасні демократії намагаються врахувати цю обставину шляхом створення різних форм ухвалення політичних рішень. Але неможливо одночасно врахувати різні інтереси всіх груп і окремих осіб. Непросто визначити, які з численних інтересів мають бути інституційно представлені і в якій формі. Спроби вирішити цю проблему зроблені на рівні законодавчих органів в рамках двопалатного парламенту”¹.

Хоча більшість дослідників погоджується з тим, що друга палата є доцільною за умов федерального устрою держави, проте це питання не знімається і в контексті унітарної держави. Один із найвідоміших американських політологів сучасності Джованні Сарторі (Giovanni Sartori) вважає, що необхідність існування другої палати парламенту в унітарній державі полягає в тому, що вона є “запобіжним клапаном, і що концентрація всієї законодавчої влади тільки в одній палаті не тільки небезпечна, а й також нерозсудлива: оскільки два ока краще, ніж одне, і розсудливість вимагає, щоб будь-який процес ухвалення рішень був керований і корегований гальмами”².

За даними англійських дослідників Джорджа Цебеліса (George Tsebelis) і Жанетт Мане (Jeannette Money), близько однієї третини парламентів у світі мають двопалатну структуру. На думку цих авторів, у президентських і напівпрезидентських республіках існування другої палати має незначний вплив на зв'язок між законодавчою і виконавчою гілками влади³. Що стосується парламентських республік, де уряд має більшу потребу у політичній підтримці парламенту для власного існування, він спирається, головним чином, на палату, обрану на основі загальних прямих виборів, тому друга палата, якщо вона формується у непрямий спосіб, не має великого впливу на виконавчу владу. Однак друга палата, як правило, має значний вплив на законодавчий процес, причому не тільки в парламентських, а й у президентських республіках, прикладом чому є Сенат США, де прийняття законів вимагає ухвали двох палат⁴. Зрештою, це підкреслює, що у верхньої палати є дві основні функції — представницька й законодавча.

Згідно з класифікацією Аренда Лійпгарта (Arend Lijphart), яку широко застосовують у політичній науці і теорії конституційного права, двопалатні парламенти можна поділити на основі таких критеріїв: еквівалентність (друга палата дублює першу), рівність (палати мають рівну вагу), нееквівалентність (друга палата має окремі повноваження) і нерівність (друга палата має меншу вагу). Відповідно до цих критеріїв другі палати в бікамеральних системах можна класифікувати так:

¹ Булаков О. Н. К вопросу о бикамеральной системе парламентов // Правоведение. — 2003. — № 4. — С. 23—31 // http://law.edu.ru/article/article.asp?articleID1142166#_ftn26

² Giovanni Sartori. Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcome. — New York, 1994. — P. 184—185.

³ Tsebelis George, Jeannette Money. Bicameralism. — Cambridge, 1997. — P. 1.

⁴ Ibid. — P. 2.

- 1) сильні — нееквівалентні й рівні;
- 2) слабкі — еквівалентні й рівні або нееквівалентні й нерівні;
- 3) неважливі — еквівалентні і нерівні¹.

Водночас, як справедливо зазначають Джордж Цебеліс і Жанетт Мане, навіть “слабкі” й “неважливі” другі палати, за класифікацією Аренда Лійпхарата, можуть впливати і впливають на законодавчий процес, як це у випадку Великобританії та Італії.

У політичній науці має місце дискусія щодо меж впливовості верхніх палат залежно від способу їх формування. Інакше кажучи, якою мірою інститут влади, який або частина якого формується іншим способом, ніж прямі загальні вибори, має право впливати на діяльність інших вищих інститутів влади, сформованих у прямий спосіб. Французькі дослідники Жан Мастіас (Jean Mastias) і Жан Гранже (Jean Grange) вважають, що легітимність повноважень другої палати напряму залежить від способу її формування, тож палата, що формується шляхом прямих виборів, має вищий ступінь легітимності, а тому повинна мати більші повноваження, ніж інша². На нашу думку, твердження про цілковиту недемократичність непрямого способу виборів, що витікає з погляду про загальний характер представництва, належить до дискусійних. Серед п’яти принципів європейського виборчого доробку (загальне рівне вільне пряме виборче право і таємне голосування) для такого принципу, як пряме виборче право, вказується, що воно є “одним із аспектів спільного європейського конституційного доробку” на виборах до нижньої палати, тоді як спосіб обрання членів верхньої палати є хоч і спільним, але водночас визнається як “конституційна дискреція кожної держави”³. На практиці, як підтверджено далі у дослідженні, у більшості двопалатних парламентів верхня палата формується через непрямі вибори, а цензи різного гатунку під час висування до неї є вищими, а часто і розмаїтішими, аніж до нижньої палати. Водночас можна погодитися з необхідністю корегувати повноваження палат одна щодо одної і щодо інших органів влади у тому числі і залежно від способу їх формування, а також вимагати від національного законодавства гарантувати ширші політичні права.

3. Бікамералізм і особливості територіального устрою

Бікамералізм є історично давньою і однією з можливих форм організації представницького інституту влади. Тому двопалатність має місце як у президентських і

¹ Див.: *Lijphart Arendt. Electoral Systems and Party Systems.* — Oxford, 1994.

² Див.: *Grange Jean, Mastias Jean. Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale.* — Paris, 1987.

³ Європейський виборчий доробок // Європейський виборчий доробок у галузі виборчого права. Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПЛ, ПАРЄ / За заг. ред. Ю. Ключковського. — К., 2008, — С. 42. Цікаві думки щодо непрямого способу обрання представників викладено в праці *Шалланда Л. А.* Питання виборчого права. Випуск II. Пряме та рівне голосування. Розд. I // *Вибори та демократія.* — 2008 — № 1. — С. 73—79.

напівпрезидентських, так і у парламентських республіках. Майже всі країни з федеративним устроєм мають двопалатний парламент¹, однак бікамералізм поширений і серед унітарних країн. У Європі чимало унітарних країн зі стійкою традицією бікамералізму, зокрема Великобританія, Ірландія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Франція, Польща (див. табл. 11). Зазначені країни показують стійкий економічний і соціальний розвиток, стабільне функціонування демократичних інститутів. Поширена в українському дискурсі теза, буцімто бікамералізм сприяє федералізації країни або навіть провокує її розпад, не знаходить свого підтвердження. Історії невідомі прецеденти розпаду країни або переходу до федеративного устрою внаслідок діяльності двопалатних парламентів загалом і верхніх палат зокрема.

Серед західних політологів, на відміну від деяких вітчизняних, не побутує думка про залежність федеративного устрою від структури парламенту. Безумовно, між федералізмом і бікамералізмом існує зв'язок, водночас він не має зворотного характеру. Інакше кажучи, федеральні держави обирають двопалатну модель насамперед через те, що друга палата забезпечує безпосереднє представництво регіонів, тоді, як наявність другої палати в унітарній державі не можна вважати чинником, що сприяє федералізації, оскільки буде інша структура представництва та функції. Але поширеною є думка, згідно з якою цілковито відкидається потреба двопалатності в унітарних державах. Так, російський юрист Олег Булаков певен, що двопалатність — виключна прерогатива федерацій: “Для унітарних держав копіювання в структурі парламентів рис, притаманних федераціям, навряд чи є органічним. Суб’єкти федерації є державними утвореннями у багатоскладовій державі, через що вони мають специфічний статус і потребують спеціального представництва у федеральному парламенті, тоді як адміністративно-територіальні одиниці в унітарній державі аж ніяк не мають ознак державних утворень”².

Скоріше федералізацію зумовлюють чинники, що мають відмінну від способу організації парламенту природу. Так, стосовно колись унітарної Бельгії, яка у середині 90-х років минулого століття перетворилася на федерацію, справедливо стверджувати, що в основі цього процесу лежали історичні особливості утворення держави, наростання відцентрових тенденцій та їх нерозв’язання через наявні інструменти тощо. Водночас навіть такі країни з двопалатним парламентом, де є значна децентралізація (Великобританія і Іспанія), *de jure* залишаються унітарними.

Крім того, оцінюючи зв'язок між розмірами країни та структурою парламенту, вкажемо, що двопалатні парламенти є як у великих, так і в малих країнах. Хоча більшість великих країн світу мають двопалатні парламенти, з цього не випливає, на нашу думку, залежність між кількістю населення і структурою парламенту. Кількість населення країни та розмір її території не є прямими причинами виникнення бікамералізму. В малих за кількістю населення унітарних країнах Європи працюють дво-

¹ На сьогодні з-поміж федеративних держав лише Коморські острови мають однопалатний парламент.

² Булаков О. Н. К вопросу о бикамеральной системе парламентов // Правоведение. — 2003. — № 4. — С. 23–31 // http://law.edu.ru/article/article.asp?articleID1142166#_ftn26

палатні парламенти (наприклад Норвегія — 4,5 млн чол., Словенія — 2 млн чол.), водночас у великих за кількістю населення країнах є й однопалатні (Україна — 46 млн чол., 603 тис. км²). Це ж стосується і показника розміру території, зокрема є такі малі унітарні країни Європи з двопалатним парламентом: Словенія — 20,2 тис. км², Нідерланди 41,8 тис. км². Структура парламенту визначається суспільно-політичною місією, яку він має виконати, й історично залежить від ступеня сформованості груп представництва і сформованістю їхніх інтересів.

4. Бікамералізм: за і проти

Основні аргументи за і проти пов'язані з історичними та політичними умовами країни, в якій функціонує парламент. Однак дослідники виділяють основні переваги й недоліки, що впливають із функцій верхніх палат парламентів, обґрунтованість яких ми з'ясуємо у ході подальшого дослідження, а тут вкажемо, які аргументи розповсюджені в науковій літературі.

Серед аргументів на користь існування двох палат політологи називають такі:

— двопалатний парламент забезпечує більш широке представництво, що дозволяє враховувати інтереси більшої кількості суспільних груп, зокрема сформованих за територіальною ознакою;

— двопалатна структура парламенту сприяє забезпеченню інтересів більшої кількості суспільних груп, що дозволяє вчасно виявляти дестабілізаційні соціальні процеси та відвертати небажані наслідки;

— наявність двох палат дозволяє уникнути поспіху під час ухвалення парламентом важливих державних рішень;

— запобігання другою палатою політизованим рішенням, що ухвалюються більшістю нижньої палати, котра, як правило, виражає інтереси правлячих партій;

— забезпечення плюралізму інтересів у процесі ухвалення рішень¹;

— убезпечення від зміни політичного *status quo*²;

— забезпечення стабільнішої роботи уряду.

Так, відомі дослідники бікамералізму Джордж Цебеліс і Жанетт Мане вважають, що запровадження другої палати убезпечує від зміни політичного *status quo*, звужує політичні можливості до одного “привілейованого” виміру, регулює процес прийняття законів і в разі незгоди палат, цей процес може значно уповільнитися. Вони ж певні, що за умов бікамералізму уряд працює стабільніше. Цю думку поді-

¹ Mueller Dennis C. Constitutional Democracy. — Oxford, 2000. — P. 192—195.

² Tsebelis George, Jeannette Money. Op. cit.

ляють Джеймс Дракман (James Druckman) і Майкл Тайс (Michael F. Thies). Цю тезу вони доводять емпіричними дослідженнями політичних процесів у Західній Європі¹. Дослідники вважають, що уряди, які нехтують другою палатою, зазнають певних ризиків під час реалізації власної політики. Особливо це стосується затвердження програми уряду, затвердження бюджету і голосування вотуму довіри. Наявність більшості в обох палатах звужує можливості політичного маневру для членів коаліції і відтак робить її стабільнішою. Партії сьогодні все більше усвідомлюють цей факт і тому намагаються здобути більшість в обох палатах. Особливо це має значення в парламентських республіках. Стабільність / нестабільність уряду не залежить від структури парламенту, але уряд, який здобув підтримку своєї діяльності в обох палатах, може бути більш упевненим у своїх політичних пропозиціях.

Ще ряд науковців вказує, що підтримка другої палати конче необхідна для здобуття “супербільшості” в разі прийняття основоположних законодавчих актів, зокрема таких, як конституція та внесення змін до неї².

Серед аргументів “проти” політологи та правники, як правило, називають такі:

- уповільнення законодавчого процесу;
- загроза адміністративного впливу в разі призначення членів верхньої палати;
- загроза інституційного конфлікту в разі низької правової культури учасників політичного процесу;
- консервативність представництва верхніх палат і гальмування політичних і соціоекономічних трансформацій³.

Отже, бікамералізм упродовж усієї своєї історії має як своїх прихильників, так і критиків, причому гострота дискусій не вщухає, а країни випробовують зміни структур парламентів то в один, то в інший бік.

Для того, щоб зрозуміти, наскільки вагомими підстави для аргументів за і проти, що називаються політологами, поглянемо, як на практиці реалізуються функції двопалатних парламентів. Далі ми побачимо, що існують різні способи формування верхніх палат і спостережемо, які саме, впевнимися в наявності різного ступеня повноважень палат, багатстві форм їх взаємодії між собою, різній вазі у структурі органів державної влади, що становлять політичну систему, а також зможемо оцінити ступінь ефективності бікамеральної структури парламенту для унітарних країн.

¹ *Druckman, James N., Michael F. Thies.* The Importance of Concurrence: The Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration // *American Journal of Political Science* 46 (4), 2002. — PP. 760—771.

² *Diermeier Daniel, Robert B. Myerson.* Bicameralism and Its Consequences for the Internal Organization of Legislatures // *American Economic Review* 89(5), 1999. — PP. 1182—1196.

³ *Heywood Andrew.* Key Concepts in Politics. Basingstoke, 2000 — PP. 189—190.

Розділ III

СЕЙМ І СЕНАТ У ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

1. Історія польського Сенату

Верхня палата в Польщі має давню історичну традицію. Її початок поклала так звана Королівська рада — дорадчий орган при королі, створений у середині XIV століття, до складу якого входили воєводи, магнати і єпископи. З кінця XIV століття почали регулярно збиратися й представники міст і локальних зборів шляхти, що дало початок Палаті послів (палаті депутатів), тобто нижній палаті Сейму. Починаючи з 1493 року польський Сейм у складі короля, Сенату й Палати послів почав регулярно збиратися для спільного прийняття законів, і саме той період датує початок керівних органів польського парламенту.

Загалом, у польського парламенту було дві головні особливості. По-перше, в його роботі брали участь лише представники вищих верств населення — магнати, єпископи, шляхта, голови магістратів міст. Починаючи з другої половини XVI століття в Сеймі — органі станового представництва — верхня палата виконувала функції представництва інтересів аристократії і вищого духовенства. Іншою особливістю польського Сейму було те, що його депутати виступали як представники інтересів автономних територіальних органів — сеймиків шляхти та муніципалітетів, тобто фактично парламент був свого роду конгресом — зібранням посланців. Річ Посполита, як відомо, наприкінці XVI—початку XVII століття була не єдиною державою, а союзом держав, що були представлені воєводствами.

У Речі Посполитій відбувалася постійна боротьба між королівською владою, Сенатом і палатою послів за сфери впливу у державі. Магнати, які становили більшість у Сенаті, намагалися перебрати на себе важелі правління у той час, як король намагався звести функції Сенату до виключно дорадчих. У 1501 році під час чергової зміни очільника польського престолу був виданий Мельницький привілей, згідно з яким верховна влада мала концентруватися в Сенаті. Але після сходження на престол король Александр I відмовився підтвердити цей привілей, який би утиснув законодавчі можливості шляхти. У 1505 році сторони дійшли згоди у компромісі, який отримав назву *Nihil Novi* (нічого нового) і означав урівнювання в законодавчій діяльності обох палат Сейму — Сенату і Палати депутатів: “Відтепер і надалі нічого нового не повинне бути встановлено нами і нашими наступниками без спільного зволення сенату і земських послів”, — від імені короля виголошувала конституція 1505 року¹. Проте заколот зібраного для походу до Молдавії дворянського ополчення в 1537 році перекреслив цей компроміс і відсунув магнатів від державного стерна. Законодавча влада відтепер належала лише королю і Палаті послів (депутатів). Згодом шляхетський Сейм заборонив світській владі виконувати вироки церковного суду і провів інші направлені проти магнатів закони.

¹ Ливанцев К. Е. История средневекового государства и права. — Спб., 2000. — С. 159 — 174.

Проте з другої половини 1560-х років магнатська олігархія почала брати гору. Цьому сприяла Люблінська унія 1569 року, яка започаткувала Річ Посполиту та її органи: коронний Сенат і литовський Сенат об'єдналися в Сенат Речі Посполитої. У період “безкоролів'я” за правління Генріха Валуа у 1573—1574 роках було запроваджено таку новачку, як вільна елекція (вибори короля шляхтою), а також пакт згоди, якому повинен був присягати кожен новий монарх. Право вибирати свого спадкоємця, що належало королю, передавалося Сейму. Королю також заборонялося оголошувати війну або збільшувати податки без згоди парламенту. Він мав бути нейтральним у релігійних питаннях, навіть одружуватися йому належало за рекомендацією Сенату. Рада, що складалася з 16 призначених Сеймом сенаторів, перебувала при королі і давала йому рекомендації. Якщо король не виконував якогось із артикулів, народ міг відмовити йому в покорі. Таким чином, “Генріхові артикули” 1573 року підтвердили права Сенату і змінили статус держави — від обмеженої монархії Польща перейшла до аристократичної парламентської республіки: у всіх важливих випадках, що торкалися всієї країни, король повинен був домовлятися з усіма, хто мав реальну владу в країні, а це були духовні й світські феодала з суверенними правами, виборне начальство суверенних міських громад.

Водночас оформився склад Сенату — до нього довічно призначалися королем єпископи, воеводи, каштеляни, міністри. На засіданнях Сенату головував король через посередництво великого маршала, а за його відсутності — примас, голова католицької церкви. В період до обрання нового короля саме примас як *interrex* заступав короля і скликав Сейм.

Проте в XVII столітті непомітно для сучасників шляхетська республіка перероджується в магнатську олігархію. Реальна влада фактично перейшла від короля і шляхти до світської і духовної знаті. Внаслідок безконтрольного застосування права *liberum veto* (вільної заборони), згідно з яким кожен учасник станового представництва міг накласти заборону на неугодне йому рішення, відбувалась дестабілізація законотворчого процесу. Невдовзі додатково встановилося правило, що у разі накладення сенатором вето на одне з питань порядку денного (“*sisto activitatem*”), що вперше було застосовано 1677 року, Сейм взагалі припиняє свою роботу і втрачають силу не лише рішення, які ухвалені того дня, а всі раніше винесені ним ухвали.

Після першого поділу у 1772 році Польща втратила значну частину території, проте ще не позбулася остаточно суверенітету. Реформатори Станіслав Малаховський, Ігнатій Потоцький та Гуго Колонтай намагалися змінити систему управління країною, результатом чого стала нова конституція від 3 травня 1791 року. Згідно з нею Польща ставала спадковою монархією з міністерською системою виконавчої влади і парламентом, що обирався кожні два роки. Короля було позбавлено окремого станового статусу — він став президентом Сенату, сам же Сенат позбавлено права законодавчої ініціативи, він міг лише призупиняти дію законів у політичній, громадянській та кримінальній сферах. Змінювався спосіб формування складу Сенату і, відповідно, зміст представництва — сенаторів королю належало призначати

з числа кандидатів, обраних сеймиками. Сенат проіснував до повстання під проводом Костюшко, тобто до 1794 року.

Після третього поділу Польщі у 1795 році й остаточної втрати суверенітету сенати існували в державах-сателітах — Великому Варшавському князівстві (1807—1815) та Царстві Польському (1815—1831).

Після відродження польської державності у 1918 році й прийняття у березні 1921 року Конституції було відроджено і Сенат як другу палату парламенту. Сенат складався зі 111 осіб і обирався на п'ять років. Згідно з конституцією 1935 року обидві палати польського парламенту було підпорядковано президенту, який призначав третину senatorів. Інші дві третини обиралися колом людей, які мали високий рівень освіти та заслуги перед батьківщиною, тобто встановлювався виборчий ценз. Але Сенат було позбавлено законодавчої ініціативи і він мав право призупиняти дію законів, заслуховувати членів кабінету міністрів, обирати спільно із Сеймом президента.

У 1946 році після проведення “референдуму” комуністична влада Польщі скасувала Сенат. Його відродження стало результатом компромісу між Польською об'єднаною робітничою партією та “Солідарністю” під час так званого “круглого столу” 6 лютого—5 квітня 1989 року. Серед питань, що тривалий час дискутувалися, був закон про вибори і сфера компетенції президента. Іншою проблемою, що викликала суперечності, стало співвідношення між Сеймом і Сенатом. Вибори до вищої палати парламенту мали бути повністю демократичні. Також із розширенням повноважень Сенату збільшувалася б і сфера впливу суспільства на формування законодавчого поля. Компроміс було закріплено 7 квітня 1989 року в так званій Малій Конституції, яка діяла до ухвалення нової.

Згідно з чинною конституцією від 2 квітня 1997 року в редакції від 4 квітня 2001 року¹ Сенат є верхньою палатою польського парламенту і складається зі 100 senatorів (стаття 97 конституції). Склад нижньої палати — Сейму — 460 чоловік.

2. Порядок формування Сейму і Сенату

Процедуру виборів депутатів і senatorів окреслює закон “Про вибори до Сейму і Сенату Республіки Польща” від 12 квітня 2001 року².

Сенат обирається на загальних рівних прямих виборах шляхом таємного голосування за мажоритарним принципом відносно більшості в багатомандатних округу-

¹ Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej // Сайт Сенату Республіки Польща <http://www.senat.gov.pl/senatrp/ustawy/indeks.htm>

² Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej // Сайт Сенату Республіки Польща <http://www.senat.gov.pl/senatrp/ustawy/indeks.htm>

гах (стаття 97 закону “Про вибори до Сейму і Сенату Республіки Польща”). Кількість сенаторів, що обираються, залежить не від кількості воєводств (яких в Польщі внаслідок успішно проведеної адміністративно-територіальної реформи 1999 року стало 16 на місці 49), а від кількості населення у воєводствах (див. табл. 13). Як правило, у виборчому окрузі обирається 2–4 сенатори. В кожному з 16 воєводств обирається від 3 до 6 сенаторів. Більше всього сенаторів — по 13 — обирається у воєводстві Мазовецьким і Сілезьким (стаття 191–192 закону “Про вибори до Сейму і Сенату Республіки Польща”).

Таблиця 13. **Кількість сенаторів Республіки Польща у розподілі щодо воєводств (відповідно до статті 192 закону “Про вибори до Сейму і Сенату Республіки Польща”)**

Назва адміністративно-територіальної одиниці	Кількість мешканців, тис.	Кількість сенаторів
Нижньосілезьке воєводство	2 987	8
Кюявсько-Поморське воєводство	2 098	5
Люблінське воєводство	2 244	6
Любуське воєводство	1 019	3
Лодзьке воєводство	2 676	7
Малопольське воєводство	3 204	8
Мазовецьке	5 068	13
Опольське воєводство	1 092	3
Підкарпатське воєводство	2 117	5
Підляське воєводство	1 224	3
Поморське воєводство	2 179	6
Сілезьке воєводство	4 899	13
Свентокшиське воєводство	1 329	3
Вармінсько-Мазурське воєводство	1 460	4
Великопольське воєводство	3 345	9
Західно-Поморське воєводство	1 729	4
Загалом 38 679 тис. жителів на 100 сенаторів		

Як бачимо, процедура виборів до польського сенату зв’язує кількість населення в територіально-адміністративних одиницях з кількістю депутатів, а не кількість депутатів з кількістю адміністративно-територіальних одиниць. У середньому один сенатор представляє 400 тис. громадян.

Висування кандидатів відбувається виборчими комітетами, які створюються від імені політичних партій, коаліцій (блоків) партій і груп виборців та проводять від їх імені виборчу кампанію (стаття 95 закону “Про вибори до Сейму і Сенату Республіки Польща”). Групи виборців можуть висунути в окрузі стільки кандидатів, скільки там обирається. У кожному окрузі обирається щонайменше 7 депутатів. Можна бути кандидатом тільки в одному окрузі і тільки від одного виборчого комітету. На підтримку кандидатури сенатора має бути зібрано 3 тис. підписів. Грошова застава не практикується.

Сейм обирається прямим рівним загальним таємним голосуванням в багатомандатних округах за пропорційним принципом єдиного передаваного голосу, що дозволяє виборцю віддати голос кандидату, проставляючи в бюлетені порядок, за яким би виборець хотів бачити обраними кандидатів. Бар’єр для політичних партій чи груп виборців становить 5%, і 8% бар’єр — для блоків партій.

Суб’єктами виборчого процесу є комітети виборців, які мають право висувати кандидатів на виборах до Сейму і Сенату. Ці комітети створюються політичними партіями та блоками партій (статті 96–97 “Про вибори до Сейму і Сенату Республіки Польща”), а також об’єднаннями виборців у складі щонайменше 15 осіб (стаття 98 “Про вибори до Сейму і Сенату Республіки Польща”). Комітети від об’єднань виборців мають зібрати для реєстрації підписи 1000 осіб, але це не стосується комітетів політичних партій та блоків.

У контексті забезпечення Польщею прав національних та етнічних меншин варто зазначити, що правом провести своїх кандидатів також можуть користуватися національні меншини, організації яких можуть утворювати виборчі комітети. Виборчі списки цих комітетів звільняються від потреби долати виборчий бар’єр (стаття 134 “Про вибори до Сейму і Сенату Республіки Польща”). Безумовно, кількість таких депутатів незначна (у Сеймі шостої каденції було два депутати від німецької національної меншини, у Сеймі сьомого скликання такий депутат один), але можливість представництва законодавчо відкрита.

Кількість округів у Польщі зменшилася (так, у 1997 році було створено 52 округи, а в 2001 — 41 округ), що стало більш вигідним для малих і середніх партій, адже при збереженні кількості місць в легіслатурі що більше виборців в окрузі, то більше в ньому і мандатів для розподілу. Розподіл мандатів здійснюється на основі модифікованого методу Сент-Лаге (Saint-Laguë), який сприяє у ході розподілу мандатів середнім партіям.

Окружний список групи виборців або партії має бути підтриманий 5 тис. підписів¹, якщо партія чи група виборців висуває своїх кандидатів у всіх округах, то вона загалом мусить зібрати 205 тис. листів.

¹ У Польщі під час парламентських виборів не використовується грошова застава, а лише підписні листи, що розширює умови для балотування громадянам різного статку і різних соціальних груп. В Україні відмовились від процедури збору підписних листів. Восстанне вона застосовувалася під час парламентських виборів 1998 року, що проводилися за змішаною системою. Відповідно до Закону “Про вибори народних депутатів України” від 24 вересня 1997 року

Конституція забороняє поєднання мандату депутата і сенатора, а також поєднання представницького мандата з посадами в органах державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (крім членів Ради міністрів і державних секретарів в урядових установах). Також не можна суміщати представницький мандат депутата Сейму з посадою президента національного банку, вищої контрольною палати, уповноваженого з громадянських прав (омбудсмена), комісара з питань дітей та його помічників, членів ради з питань грошово-кредитної політики, національної ради з питань радіомовлення та телебачення, суддів, прокурорів, військовослужбовців дійсної служби, органів безпеки, поліції.

Активне виборче право. Правом обирати депутатів Сейму і сенаторів володіють громадяни Польщі, яким виповнилося 18 років, які не визнані недієздатними і не позбавлені виборчого права вироком суду, що набув чинності.

Пасивне виборче право. До Сейму можуть балотуватися громадяни Польщі, які мають активне виборче право починаючи з 21-річного віку, до Сенату — з 30-річного віку.

Закон “Про вибори до Сейму і Сенату Республіки Польща” не встановлює ценз осілості. Заборонено одночасне балотування до Сейму і Сенату (стаття 100 конституції Республіки Польща).

Однією із особливостей персонального складу Сенату Польщі є високий освітній рівень представників. Як відзначають сенатські історики, у середньому близько 90% сенаторів становлять люди з вищою освітою, 15% — з юридичною освітою, 10–20% мають звання професора. Середній вік сенаторів становить 50–55 років. Кількість безпартійних сенаторів у різні каденції коливається приблизно від 20 до 60%¹.

Недоторканність. Депутати Сейму і Сенату мають рівний статус у питанні надання недоторканності, який регламентовано статтею 105 конституції Республіки Польща. На депутатів Сейму і сенаторів поширюється імунітет, який у Польщі означає що:

- вони не можуть притягатися до відповідальності за дії пов’язані з реалізацією свого мандата як під час каденції, так і по її завершенні;
- до кримінальної відповідальності сенатора можна притягнути або за його власною згодою, або за згодою Сенату або Сейму, висловленою кваліфікованою більшістю голосів;

(який вже втратив чинність) тоді партіям в багатомандатному виборчому окрузі потрібно було зібрати підписні листи у кількості 200 тис., у тому числі не менше ніж по 10 тис. підписів виборців у кожній із будь-яких 14 адміністративно-територіальних одиниць України. Паралельно використовувалась грошова застава від партій у розмірі 1 тис. неоподаткованих мінімумів доходів громадян. До виборів 2002 року, що так само проходили за змішаною системою, збір підписних листів уже було скасовано. Законом “Про вибори народних депутатів України” від 18 жовтня 2001 року (який також втратив чинність) передбачалося, що і партії в багатомандатному окрузі, і кандидати в одномандатних округах вносять грошову заставу: партії в розмірі 15 тис. неоподаткованих мінімумів доходів громадян, окремі кандидати — в розмірі 60 неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

¹ <http://www.senat.gov.pl/k7eng/historia/r/rmala1-5.pdf>

- за державні злочини, зокрема за кривосвідчення при складанні люстраційного свідчення сенатор може постати перед державним трибуналом за власною згодою, або за згодою Сенату чи Сейму;
- якщо проти кандидата у сенатори було порушено кримінальну справу, вона має бути припинена на наступний день після його обрання, проте може бути поновлена після завершення каденції;
- сенатора може бути затримано на місці скоєння злочину без попередньої згоди Сенату чи Сейму.

3. Структура Сейму і Сенату

Сейм — очолює маршалек, якого заступають чотири віце-маршалки, всі вони обираються таємним голосуванням зі складу Сейму. Структуру Сейму складає також президія Сейму, до якої входить маршалек разом з віце-маршалками (не більше чотирьох) і Конвент, який складається з маршалка разом з віце-маршалками, голови фракцій або їх заступники, якщо фракції об'єднують не менше 15 депутатів, а також представники коаліцій фракцій. В основному місія Конвенту сеніорів зводиться до організації роботи Сейму — планування порядку денного, постановка питань щодо виборів органів Сейму, організація роботи канцелярії Сейму тощо.

До сфери інтересів постійних комісій Сейму належить широкий спектр питань. Статтею 18 регламенту Сейму від 30 липня 1992 року визначено, що в нижній палаті працюють такі 25 комісій: державного управління і внутрішніх справ, агрокультури і розвитку села, у справах державного контролю, у тому числі у справах Європейського Союзу, освіти, науки та молоді, з питань депутатської етики, публічних (державних) фінансів, економіки та господарства, розвитку інфраструктури, у справах фізичної культури та спорту, культури і засобів масової інформації, зв'язків із поляками за кордоном, національних і етнічних меншин, оборони, захисту довкілля, природних ресурсів і лісництва, дотримання конституції, соціальної політики і сім'ї, регламентна і у справах депутатів, у справах спецслужб, місцевого самоврядування і регіональної політики, держмайна, у закордонних справах, юстиції і прав людини, правової політики, здоров'я.

Також Сейм в окремих випадках за власною ініціативою може утворювати і скасовувати надзвичайні комісії.

У Сеймі депутати об'єднуються у фракції за партійною ознакою.

Структура **Сенату** загалом схожа зі структурою Сейму. Сенат очолює маршалек, який обирається шляхом таємного голосування серед кандидатів, яких було висунуто щонайменше 10 сенаторами. Маршалек може бути відкликаний за поданням 34 сенаторів шляхом таємного голосування більшістю голосів у присутності хоча

б половини від конституційного складу Сенату. Маршалек та його два заступники складають президію. Також керівним органом Сенату є Конвент старійшин (стаття 16 регламенту Сенату), який забезпечує взаємодію фракцій верхньої палати в ході поточної роботи. Він складається з маршалка, віце-маршалка, а також представників політичних фракцій, до яких має увійти не менше семи осіб. До завдань Конвенту старійшин (аналогічно за завданнями Конвенту Сенату) включено формування порядку денного, визначення термінів засідань, обговорення законодавчих ініціатив, обговорення способу дискусій і проведення засідань Сенату.

Робочими органами Сенату є постійні комісії, які створюються для розгляду справ визначеного ґатунку (також в окремих випадках можуть створюватися тимчасові надзвичайні комісії). Кількість постійних комісій Сенату менша, ніж Сейму. До них належать комісії: з питань економіки, культури і засобів масової інформації, науки, освіти та спорту, народної оборони, з питань прав людини і законності, регламенту, родини і соціальної політики, сільського господарства і захисту навколишнього середовища, місцевого самоврядування і державного управління, еміграції та у зв'язках з поляками за кордоном, у справах Європейського Союзу, у закордонних справах, з питань законодавства, охорони здоров'я.

Сенатор не може брати участь у роботі більше ніж двох постійних комісій, але має право працювати в інших комісіях без права голосу. Сенатор, який суміщає ці обов'язки з обов'язками міністра або держсекретаря, не може бути членом профільної комісії (стаття 20 регламенту Сенату).

У Сенаті, як і в Сеймі, також існують об'єднання за політичною ознакою. Не менш як 7 сенаторів можуть утворити фракцію. У Сенаті сьомого скликання діє дві фракції — одна від “Громадянської платформи”, друга — від партії “Право і справедливість”.

4. Термін повноважень і функції Сейму і Сенату

Термін повноважень і Сейму, і Сенату — чотири роки. Процедура ротації складу Сенату не передбачена.

Повноваження Сейму. Основна місія Сейму — розробка і прийняття законів. Власне, можна сказати, що законодавчий процес зосереджено саме в Сеймі. Законопроекти проходять три читання і ухвалюються простою більшістю голосів, якщо не визначено інше. Після ухвалення законів у Сеймі, їх розглядає Сенат, а після цього маршалек сейму направляє президенту. У свою чергу, Сейм розглядає закони, розроблені та ухвалені власне Сенатом. Саме у Сеймі завершується процедура ухвалення будь-якого закону, незалежно від того, яке джерело його ініціювало, після проходження всіх етапів.

Повноваження Сенату. Законодавчий процес. Предметом сесій Сенату є закони, ухвалені Сеймом, законодавчі ініціативи самого Сенату, інформація Ради Міністрів про участь Республіки Польща в роботі Європейського Союзу, звіти контрольних органів державного управління. Але основна функція Сенату — законодавча¹. Причому дуже важливим показником збалансованості законодавчого процесу в Польщі є та обставина, що і Сейм, і Сенат мають практично рівні взаємні (один щодо одного) права та обов'язки.

Процедура реалізації законодавчої ініціативи Сенату, визначена регламентом Сенату від 30 листопада 1990 року зі змінами від 2008 року (статті 75–85), є більш складною, ніж та, що передбачена для ініціатив Сейму. Сенат розглядає законопроекти, запропоновані комісіями або 10 сенаторами. Розгляд законопроекту відбувається у трьох читаннях. Перше читання має відбутися протягом 14 днів від часу подання законопроекту. Маршалок направляє законопроект, розглянутий у першому читанні, у профільні постійні сенатські комісії і неодмінно — в комісію з питань законодавства. Комісії розглядають законопроект на спільних засіданнях. Друге читання має відбутися не пізніше ніж за два місяці після подання законопроекту. Комісії можуть запропонувати прийняти законопроект без поправок, внести зміни до нього або відхилити законопроект. Якщо законопроект було висунуто 10 сенаторами і хтось після другого читання відкличе свій підпис, законопроект вважається відхиленим. Після другого читання законопроект може бути направлено на доопрацювання. Якщо ніхто не виступає проти пропозицій комісії то Сенат переходить безпосередньо до остаточного голосування. Порядок остаточного голосування передбачає такі кроки: або відхилення законопроекту або голосування поправок, а тоді — голосування за проект у цілому. Ухвалу Сенату щодо закону маршалок передає маршалку Сейму. Сейм розглядає її у порядку, визначеному конституцією та регламентом Сейму.

Наскільки успішною є законотворча діяльність Сенату, можна уявити за даними бюро інформації та документації Сенату Республіки Польща². Так, із 27 законодавчих ініціатив, з якими виступила верхня палата парламенту першого скликання, Сейм підтримав 17, у другому скликанні Сенат представив 9 законопроектів, 4 було прийнято Сеймом, третє скликання Сенату розробило 19 проектів, 7 з яких були успішними, четвертого — 27, а було реалізовано 14. Сейм у п'ятому скликанні з 26 проектів законів Сенату підтвердив 16.

Водночас Сенат реалізує не лише власні законодавчі ініціативи, але й виконує контрольну функцію щодо законопроектів, вироблених нижньою палатою. Конституція передбачає таку процедуру ухвалення рішень Сенатом стосовно законодавчих ініціатив нижньої палати (стаття 121):

¹ Поле демократії в Польщі передбачає не лише легітимізацію влади через вибори, але й демократію участі в її найбільш високих формах. Так, відповідно до конституції, правом законодавчої ініціативи нарівні з депутатами Сейму, Сенату, президентом і радою міністрів користуються не менш як 100 тис. громадян, що мають право голосу (стаття 118 конституції Республіки Польща).

² Мала статистика Сенату з першого до п'ятого скликання // Сайт Сенату Республіки Польща.
<http://www.senat.gov.pl/k7eng/historia/r/rmala1-5.pdf>

- ухвалений Сеймом закон маршалек передає на розгляд Сенату;
- сенат протягом 30 днів може ухвалити законопроект, розроблений Сеймом, без змін, ухвалити зміни або відхилити його загальною. Якщо Сенат протягом 30 днів не винесе жодної ухвали, закон вважається ухваленим в редакції, запропонованій Сеймом;
- ухвала Сенату вважається винесеною, якщо Сейм не відхилить її більшістю голосів у присутності хоча б половини від конституційного складу Сейму.

Відкладальним вето на ухвалені закони, які президенту на підпис направляє маршалек Сейму, користується глава держави. Він, відповідно до статті 122 конституції республіки, може накласти вето і/або повернути закон до Сейму або з'ясувати його конституційність у конституційному суді. У свою чергу Сейм може подолати вето президента 3/5 голосів. Якщо цього не відбувається, то на цьому процедура щодо конкретного закону вичерпується.

Бюджетний процес. Спільна (хоча й поетапна) законодавча діяльність Сейму і Сенату триває в багатьох законопроектних роботах, але конче необхідною такою діяльністю є у разі ухвалення бюджету країни. У такому разі дещо змінюється процедура проходження закону — зокрема у бік скорочення термінів оцінки проекту. Прийнятий Сеймом закон про бюджет передається до Сенату, який мусить розглянути його впродовж 20 днів, а не 30, як в інших випадках.

Конституційний процес. Сенат Польщі має і конституційні повноваження. За аналогією процедур у законодавчому процесі, з одного боку, Сенату належить у 60-денний строк оцінити конституційні зміни, вироблені Сеймом, з іншого — він сам може виступити з власною ініціативою змін до конституції. Сенатські пропозиції до конституції ухвалюються більшістю голосів у присутності хоча б половини від конституційного складу Сенату, а самі зміни до конституції вносяться на основі закону, ухваленого в однаковій редакції спочатку Сеймом, а потім Сенатом.

Кадрові питання. Сенат виконує також кадрові та організаційні функції: ратифікує міжнародні угоди; делегує двох членів до загальнодержавної Судової ради (орган, покликаний гарантувати незалежність суддів, щось на зразок української Вищої ради юстиції), висловлює згоду на призначення голови вищої контрольної палати, висловлює згоду на призначення уповноваженого з громадянських прав (омбудсмена), обирає двох членів державної ради радіомовлення і телебачення і двох представників до ради грошової політики при національному банку.

До інших важливих функцій Сенату належить участь у процесі інавгурації президента та дострокового припинення його повноважень. Але Сенат здійснює цю процедуру не самостійно, в такому разі відбуваються спільні засідання Сейму і Сенату у форматі Національних зборів, що діють за власними процедурами. Національні збори збираються у найбільш важливих державотворчих випадках, крім прийняття присяги новообраним президентом і вислуховування його звернень, ще й для ви-

сунення конституційною більшістю звинувачення проти президента за порушення конституції або скоєні ним кримінальні злочини за поданням 140 депутатів. Також лише Національні збори конституційною більшістю ухвалюють рішення про неієздатність президента у зв'язку зі станом здоров'я.

У разі дострокового припинення повноважень президента і неможливості виконання його обов'язків маршалком Сейму, вони покладаються на маршалка Сенату. Керівник виконавчої влади — голова Ради міністрів — не бере участі у процедурі заміщення.

Повноваження палат парламенту щодо уряду

Верхня палата — Сенат — не бере безпосередньої участі у формуванні і відставці уряду. Уряд формується президентом, котрий призначає голову Ради міністрів і за його поданням — інших членів кабінету. Сейм здійснює контроль за діяльністю ради міністрів і може висловити вотум недовіри уряду або окремого міністру.

У поточному політичному процесі (не зв'язаному безпосередньо з процедурою формування уряду) Польща послуговується моделлю конструктивного вотуму недовіри, який має місце, зокрема, в політичних процедурах Німеччини: Сейм може висловити недовіру уряду лише в тому разі, якщо обере нового голову ради міністрів. Якщо Сейм висловлює вотум недовіри уряду, то на Сейм лягає обов'язок сформува-ти уряд, а якщо він цього не може зробити у визначений термін, право формування уряду знову переходить на сторону президента. А якщо ж і нові пропозиції президен-та не знайдуть розуміння у Сейму, в такому разі повноваження Сейму можуть бути достроково припинені і президент призначає позачергові вибори до Сейму.

5. Дострокове припинення повноважень Сейму і Сенату

Існує залежність між достроковим припиненням повноважень Сенату від дострокового припинення повноважень Сейму, як і залежність між початком роботи Сена-ту, який відраховується від початку роботи Сейму.

Повноваження Сейму можуть бути припинені достроково в разі, якщо після по-вторного використання президентом свого права призначити уряд Сейм не схвалить запропоновану главою держави кандидатуру. Тоді президент може розпустити Сейм, що тягне за собою розпуск Сенату.

Повноваження Сенату будуть припинені достроково і у тому разі, якщо Сейм сам скоротить строк своїх повноважень (для цього необхідно, щоб відповідну резолюцію підтримала конституційна більшість від складу Сейму). Сувору залежність Сенату від Сейму в такій ситуації регламентує стаття 98 конституції Республіки Польща. Позачергові вибори призначаються президентом і до Сейму, і до Сенату.

Ніяка особа, яка виконує обов'язки президента, не може достроково припинити повноваження Сейму.

Відкликання депутатів Сейму та senatorів. Мандат депутата і сенатора в Польщі вільний. Обрані особи представляють весь народ, відкликання їх виборцями (як форма безпосередньої демократії) не передбачається.

6. Оцінки діяльності Сейму і Сенату

У період початку процесу демократичних трансформацій в Польщі Сенат розглядався як важливий механізм демократичної системи “стримувань і противаг”. Як свідчить новітня історія Польщі, Сенат демонстрував стабільність у роботі, водночас його ефективність оцінювалася по-різному і політиками і в суспільстві.

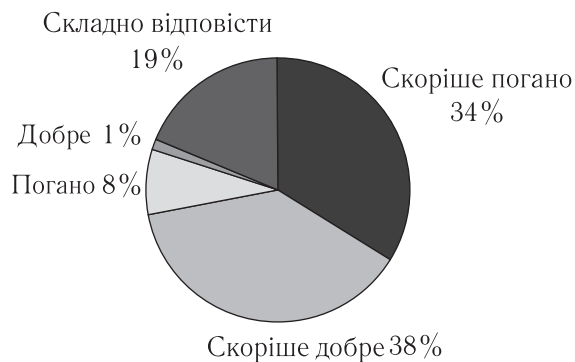
Частина політиків, переважно з числа колишніх senatorів, позитивно оцінює роль Сенату в системі влади у Польщі. Зокрема, колишній senator Томаш Посадзкі називає Сенат “палатою розсудливості, яка виправляє помилки Сейму”. Цю думку поділяє Збігнев Ромашевський — senator від партії “Право і справедливість” (Prawo i sprawiedliwość) шостої каденції (загалом senator шести каденцій). Сенат, на його думку, має можливість поглиблено займатися законотворчістю, оскільки Сейм заполітизований.

Маршалек Сенату Богдан Борусевич вказує на корисність сенатської експертизи законопроектів, зазначаючи, що Сейм не дуже дослухається до оцінок власної юридичної служби, через це в ухвалених ним законах багато юридичних помилок. Він вважає, що якщо ліквідувати Сенат, то якість законів погіршиться. Натомість senator від “Громадянської платформи” (Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej) Стефан Неселовський (Stefan Niesiolowski) нарікає на те, що в Сенаті бракує політичних дебатів. Також лунають думки про те, що процедура розгляду законопроектів у Сенаті уповільнює законотворчий процес.

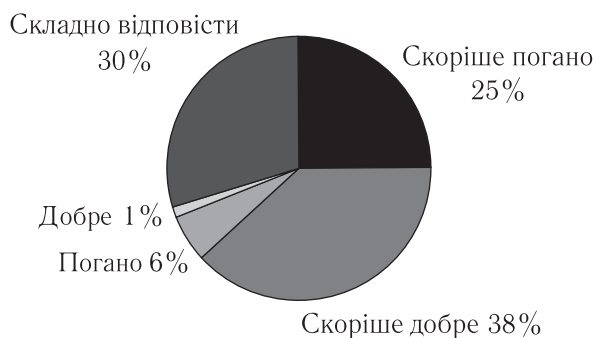
Базуючись на даних Центру досліджень громадської думки (Centrum Badań Opinii Społecznej) від лютого 2008 року, який проводив опитування громадської думки на предмет оцінки діяльності Сейму і Сенату¹, можна зробити попередній висновок про те, що більшість опитаних польських громадян шанобливо ставиться до ролі свого парламенту загалом і дещо вище оцінює роль верхньої палати у порівнянні з нижньою, але водночас більша кількість опитаних (30% проти 19%) менш поінформована про діяльність Сенату (див. діаграми 1–3):

¹ Думка про діяльність Президента і Парламенту // Сайт ЦДГД Centrum Badań Opinii Społecznej http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2008/K_026_08.PDF. Дослідження проведено 1-4 лютого 2008 року. Вибірка налічує 1137 осіб.

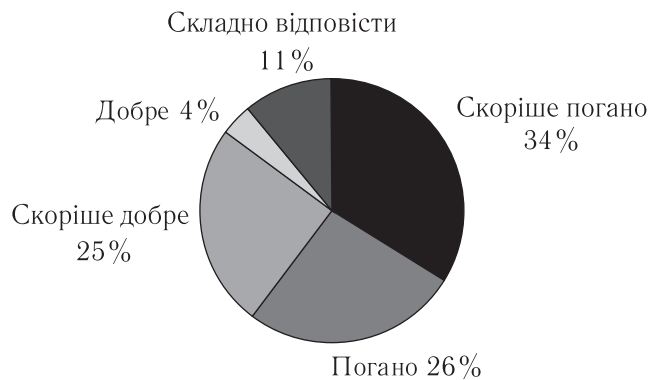
Діаграма 1.
Як Ви оцінюєте діяльність Сейму?



Діаграма 2.
Як Ви оцінюєте діяльність Сенату?



Діаграма 3.
У той же період (лютий 2008 року) відповіді на запитання про оцінку діяльності президента розподілились таким чином



Загальне співвідношення активності обох палат польського парламенту у законодавчій сфері можна скласти за даними таблиці 14.

Таблиця 14. Законотворча діяльність парламенту Республіки Польща у 1989–2005 роках¹

	Кількість законопроектів, розглянутих Сенатом	Кількість законопроектів, до яких було внесено поправки	Кількість законопроектів, поправки до яких прийнято Сеймом	Кількість законопроектів, поданих Сенатом	Кількість законопроектів Сенату, прийнятих Сеймом
Перша каденція 1989–1991	261	84	67	27	17
Друга каденція 1991–1993	102	47	37	9	4
Третя каденція 1993–1997	482	207	194	19	7
Четверта каденція 1997–2001	656	372	344	27	14
П'ята каденція 2001–2005	899	495	479	26	16

Слід зазначити, що Сенат демонструє досить високу активність та ефективність у законодавчій сфері. Переважна частка законотворчої діяльності Сенату була зосереджена на внесенні змін до чинних актів, або актів, ухвалених Сеймом. Так, за словами маршалка Сейму сьомої каденції Богдана Борусевича (він же був маршалком і в попередній каденції), у 2007 році Сейм затвердив 706 з 945 поправок Сенату, тобто погоджувався з Сенатом у 82% ситуацій, що стосувалися підтримки Сенатом законодавчих актів Сейму². Водночас результатом законодавчої ініціативи сенаторів стало ухвалення 20 законодавчих актів.

7. Висновки до III розділу

Процес створення другої палати — Сенату в польському парламенті у 1989 році спирався, з одного боку, на традиції польського конституціоналізму, а з іншого — на прагнення реально задіяти принцип “стримувань і противаг”, який покладався в основу політичної системи Польщі. Варто зазначити, що з часу ініціювання Сенату

¹ Мала статистика Сенату з першого до п'ятого скликання // Сайт Сенату Республіки Польща. <http://www.senat.gov.pl/k7eng/historia/r/rmala1-5.pdf>

² Gazeta Prawna, 12 грудня 2007 року.

не відбулося жодних змін ні в статусі сенатора, ні в порядку обрання, ні у сфері повноважень, хоча з 1989 року Польща провела і ряд важливих реформ, включаючи адміністративно-територіальну, і реформувала політичні відносини, що закріплювалося в конституції. У період дії так званої малої конституції в 1992-1997 роках (до ухвалення чинного на сьогодні основного закону) не спостерігалось зазіхань на сферу впливу і місце парламентаризму в політичній системі Польщі.

Сейм формується в багатомандатних округах на основі пропорційного принципу, Сенат — в багатомандатних округах на основі принципу мажоритарної плуральної (відносної більшості), причому коло суб'єктів висування не обмежується партіями чи їх блоками — правом балотуватися до Сейму володіють також групи виборців (у тому числі кандидати від організацій національних меншин). Обидві палати вибираються на прямих виборах, жодна з осіб до жодної з палат не призначається, до палат не рекомендуються представницькі квоти від якоїсь іншої обраної чи призначеної особи.

Один сенатор представляє близько 400 тис. мешканців Польської Республіки, а один депутат нижньої палати — близько 85 тис.

Одним із парадоксів польської моделі формування парламенту є та обставина, що цензів на обрання депутатами до обох палат немає: це підточує стійкість поширеного стереотипу про переважання видів цензів під час формування верхньої палати і, як наслідок, — про більшу вагу верхньої палати в політичній системі. Понад те, Сейм в окремих ситуаціях (наприклад, пов'язаних із процедурою формування уряду) має навіть більшу вагу, ніж Сенат, який усунутий від такої політичної процедури. Сейм, а не Сенат здійснює контроль за діяльністю Ради міністрів. Існує залежність Сенату від рішення Сейму й у тому разі, коли Сейм за власною ініціативою достроково припиняє свої повноваження. З погляду ролі Сенату у процесі забезпечення політичної стабільності та законотворчої неперервності можливість дострокового припинення повноважень Сенату разом із можливістю одночасного дострокового розпуску Сейму потенційно дещо звужує діапазон стабілізації і несе в собі ризик перерваності здійснення влади (хоча насправді для цього знадобиться унікальний збіг обставин, внаслідок чого свої повноваження не зможуть виконувати і президент, і Сейм та Сенат).

Власне кажучи, стосовно Сейму і Сенату Республіки Польща навіть не зовсім коректно вживати такі поняття, як нижня і верхня палата, адже такі поняття не вживаються в законодавстві Польщі. В конституції Республіки Польща її IV розділ, який закріплює місце і роль палат, називається не “Національні збори” чи “Парламент”, а “Сейм і Сенат”, чим зберігається традиція підходу до розуміння палат як автономних структур у політичній системі, хоча це не виключає розуміння парламенту як цілісного органу з тієї точки зору, що Сейм і Сенат практично однаковою мірою задіяні в спільних законотворчих, представницьких, організаційних та інших процесах і мають взаємні контрольні повноваження.

Якщо класифікувати Сенат Республіки Польща на основі підходу, запропонованого Арендом Лійпгартом¹, то його можна характеризувати як “помірно сильний”. Хоча верхня палата обирається за демократичними відкритими процедурами і має вплив у політичному полі, вона значною мірою дублює нижню палату в законодавчому процесі і водночас контролює її у цьому, вона є залежною від Сейму з організаційного боку. Крім того, Сейм і Сенат навіть в особливому режимі Національних зборів не можуть оголосити імпічмент президенту (можуть лише висунути обвинувачення, далі в процедуру включається спеціальний суд, який і ухвалює остаточне рішення), тоді як президент має право за певних обставин достроково припинити повноваження Сейму (а це тягне за собою припинення повноважень Сенату).

Сказане ніяк не применшує демократичний потенціал Сейму і Сенату в системі поділу влади і політичному процесі в Республіці Польща. Якщо говорити про власне Сенат, то можна стверджувати, що упродовж свого майже двадцятирічного існування Сенат демонстрував досить високу активність, уникав заполітизованості і справляв позитивний вплив на якість ухвалених законів. Верхня палата польського парламенту, як і весь він загалом, завдяки вдалому поєднанню параметрів виборчих і внутрішніх регламентних процедур може становити взірць однієї з кращих моделей забезпечення представництва населення та утвердження легітимності легіслатури загалом. Президентська і виконавча влада в рамках напівпрезидентської форми правління в Польщі збалансована сильними представницькими процедурами і парламентськими механізмами, що разом із розвиненим місцевим самоврядуванням становить ефективну державу.

¹ На нашу думку, “сильним” у класифікації А. Лійпгарта можна вважати лише Сенат США, тому що лише його можна вважати нееквівалентним та рівним Палаті представників.

Розділ IV

ДВОПАЛАТНИЙ ПАРЛАМЕНТ У ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ ФРАНЦІЇ

1. Історія бікамералізму у Франції

Французький парламентаризм сягає своїм корінням Середньовіччя. Виникнення попередника французького парламенту — Генеральних штатів було пов'язано із зростанням міст, загостренням соціальних протиріч, що викликало необхідність зміцнення феодальної держави. Попередниками Генеральних штатів були розширені засідання Королівської ради (із залученням міських верхів), а також провінційні Асамблеї станів (що поклали початок провінційним штатам). Перші Генеральні штати були скликані в 1302 році у розпал конфлікту короля Франції Філіпа IV з папою Боніфацієм VIII і відігравали дорадчу функцію, особливо у питанні схвалення встановлюваних податків. Кожний стан (аристократія і духовенство) засідав у Генеральних штатах окремо від інших і мав по одному голосу (незалежно від кількості представників). Третій стан був представлений верхівкою міщан. У період зміцнення французького абсолютизму Генеральні штати поступово втратили своє значення. З 1614 по 1789 рік вони жодного разу не збиралися.

З настанням гострої політичної кризи, що передувала Великій французькій революції, король скликав Генеральні штати, і 17 червня 1789 року третій стан оголосив себе Національними зборами, а 9 липня — Установчими зборами, які стали законодавчим органом революційної Франції. Можна стверджувати, що до Великої французької революції не було сформовано повноцінного представницького органу, й Генеральні штати не можна вважати палатами. Першим парламентом у Франції стали однопалатні Установчі Збори, а з 1792 року — Конвент відповідно до конституції 1791 року.

1795 року, згідно з прийнятою тоді новою конституцією, законодавчий орган влади складався з двох палат — Ради п'ятисот (нижньої палати) і Ради старійшин (верхньої палати).

Після приходу у 1799 році до влади Наполеона Бонапарта законодавчий орган фактично втратив своє значення, хоча й складався згідно з конституцією 1799 року аж із чотирьох палат.

Після “реставрації” монархії в 1814 році було створено двопалатний парламент. Верхню палату становила Палата перів, які мали довічний статус і могли передавати його у спадок. Цей парламент не був повноцінним органом влади і мав переважно дорадчі функції.

Внаслідок низки революцій зазнавав революційних змін і парламент. Після Революції 1830 року його повноваження було розширено — він наділявся законодавчими функціями і правом контролювати діяльність уряду. Після Революції 1848 року і, відповідно, прийняття нової конституції було запроваджено однопалатний парламент, а після перевороту 1851 року і ще однієї нової конституції у 1852 році було відновлено модель двопалатного парламенту з обмеженими повноваженнями, де сенат складався з членів, які призначалися довічно.

Після Революції 1870 року в 1875 році було знову прийнято нову конституцію, яка заклала підвалини сучасного державного устрою Франції. Відповідно до неї верхню палату парламенту становив Сенат, члени якого обиралися шляхом непрямих виборів терміном на дев'ять років. Дві палати мали право законодавчої ініціативи і контролю над урядом, проте на практиці ці функції зосереджувалися здебільшого у нижній палаті — палаті депутатів.

Завершення Другої світової війни принесло нову конституцію від 1946 року, згідно з якою верхня палата — Рада Республіки мала обмежені повноваження.

Система влади у сучасній V Республіці була сформована конституцією 1958 року. Згідно з нею Сенат є верхньою палатою парламенту Франції, нижньою — Національні збори. З 2008 року Сенат нараховує 348 членів, а нижня палата — 577 депутатів.

Слід зазначити, що коли утверджувалася конституція 1958 року¹ і точилися дискусії стосовно характеру майбуття парламентаризму, ліві політичні сили виступали проти запровадження верхньої палати. Результатом компромісу стало те, що в конституції верхня палата згадується після нижньої (стаття 24 конституції Франції).

2. Порядок формування палат

Парламент є єдиним законодавчим органом Франції. Його компетенція закріплена в розділі IV конституції. Парламент складається з двох палат: Національні збори² і Сенат³, які формуються у різний спосіб. Згідно зі ст. 24 конституції “депутати Національних зборів обираються прямим голосуванням. Сенат обирається шляхом непрямого голосування. Він забезпечує представництво територіальних колективів Республіки. Французи, що проживають за межами Франції, представлені в Сенаті”.

¹ Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 года // Зарубежные конституции http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864895.htm#sub_para_N_300. Далі у тексті посилання на цей текст конституції. Водночас варто зазначити, що останні зміни до конституції Франції відбулися 27 липня 2008 року і їх враховано у нашому дослідженні. Посилання на ці зміни обумовлюється спеціально.

² Сайт Національних зборів Франції // <http://www.assemblee-nationale.fr/english/index.asp>

³ Сайт Сенату Франції // <http://www.senat.fr/index.html>

Процедуру виборів у Франції регулює закон “Про вибори” від 27 жовтня 1964 року зі змінами і доповненнями. Окремих змін цей закон зазнав саме у частині, що стосується обрання депутатів Національних зборів — 6 червня 2000 року, та обрання сенаторів — 20 липня 2003 року.

Кандидат до обох палат парламенту може бути висунутий різними способами: через самовисування і політичними партіями. При цьому зазвичай потрібно, щоб його підтримали своїми підписами незначна кількість виборців. Проте фактично кандидатів у депутати висувають політичні партії, оскільки лише спираючись на політичну силу, можна розраховувати на обрання. Але існує різний порядок обрання депутатів і сенаторів.

Формування Сенату

Відповідно до змін, внесених до закону про вибори сенаторів 20 липня 2003 року, **Сенат** обирається на основі непрямих загальних виборів виборчими колегіями, що є в кожному департаменті (адміністративно-територіальній одиниці Франції) і складаються з депутатів, членів генеральних і регіональних рад та делегатів від муніципальних рад, які становлять 95% колегій. Таким чином, сенатори обираються головним чином муніципальними радниками. Число делегатів коливається в пропорційній залежності від кількості населення комуни: від 1 до 15 делегатів від комун, де кількість населення не перевищує 9 тис. жителів; інші муніципальні ради (від 29 до 69 делегатів) в комунах з населенням понад 9 тис. чоловік. Додаткові делегати від комун, кількість населення яких перевищує 30 тис. жителів з розрахунку один делегат на кожен тисячу жителів. Вибори сенаторів проходять в головному місті департаменту.

Сенаторів обирають:

- за допомогою мажоритарного голосування у два тури в 70 департаментах метрополії і заморських територій, а також у решті заморських адміністративно-територіальних утворень, де вибираються від одного до трьох сенаторів;
- за системою пропорційного представництва в 39 департаментах метрополії і заморських територій, де обираються 4 або більше сенаторів. До 2003 року пропорційна система застосовувалася лише у 3 департаментах, де обиралося 69 депутатів.
- 12 сенаторів, що представляють французьких громадян, котрі проживають за межами Франції, обираються за системою пропорційного представництва 150 членами Асамблеї Французів за кордоном.

180 сенатських крісел (близько 52% всіх крісел) розподіляються за системою пропорційного представництва, решта 168 мандатів — за допомогою мажоритарного голосування.

Цензи. Мінімальний вік, що дає право балотуватися на пост сенатора, становить 30 років. Тривалість мандата сенаторів була знижена з дев'яти до шести років; кожні три роки відбувається оновлення Сенату шляхом обрання половини його складу.

Формування Національних зборів

Національні збори обираються на п'ять років загальним прямим голосуванням за мажоритарною системою абсолютної більшості. Не пізніше ніж за 21 день до дня голосування, особи, що мають намір висунути свою кандидатуру, подають відповідну заяву. Кандидат повинен представити також кандидатуру свого заступника з його письмовою згодою. У Франції є особлива практика заміни заступником депутата, якщо мандат того виявиться вакантним. Це, зокрема, може бути, якщо депутат стане міністром; після виходу міністра у відставку заступник повертає йому мандат.

Не можуть висуватися кандидатами засуджені, у яких призупинено виборчі права, особи, позбавлені судовим рішенням пасивного виборчого права або ті, що перебувають під опікою, префекти і деякі інші посадові особи адміністрації на території, де вони виконують свої функції або виконували їх протягом останніх трьох років та припинили їх виконання не пізніше ніж за півроку до дати виборів.

Кандидат вносить старшому скарбникові департаменту заставу, яка повертається, якщо, за кандидата буде подано на виборах не менше 5 % голосів. У першому турі для обрання потрібно отримати абсолютну більшість поданих голосів за умови, що це число голосів становить не менше $1/4$ внесених до списку виборців (від округу обирається один депутат). Якщо ніхто не отримав більшості, то через тиждень проводиться другий тур. Для участі в ньому допускаються кандидати, що набрали в першому турі як мінімум 12,5% голосів виборців, включених до списків. У 1958 році це число становило 5% поданих голосів. У 1966 році кількість необхідних голосів виборців було збільшено до 10%, а у липні 1976 року вимоги було посилено — до 12,5% голосів.

Хоча в другому турі можуть брати участь декілька кандидатів, зазвичай перед ним партії знімають одні кандидатури на користь інших, що мають найбільші шанси перемогти. Ці компроміси, як правило, обумовлені в угодах партій заздалегідь, перед першим туром, і приводять до того, що в другому турі залишаються лише два кандидати — від урядової більшості і від опозиції. Для обрання в другому турі досить отримати відносну більшість голосів.

Активне виборче право. У Франції активне виборче право мають усі французькі громадяни, що досягли 18-річного віку. До виборців застосовуються вимоги цензу осілості (не менше шестимісячного терміну).

Пасивне виборче право. До нижньої палати можуть бути вибрані громадяни, що досягли 23 років, а до верхньої палати — громадяни, що досягли 30 років.

У Франції досить суворі обмеження щодо балотування. До Національних зборів та Сенату не можуть балотуватися: члени уряду; члени конституційної ради; члени Європарламенту; сенатори (до Сенату — депутати); члени Економічної та Соціальної ради; судді, держслужбовці, кадрові військові; співробітники іноземних установ і міжнародних організацій; керівники державних підприємств; керівники підпри-

емств що працюють на державні замовлення або фінансуються державою; керівники фірм, що оперують державними збереженнями та займаються бізнесом у сфері нерухомості.

Під час каденції депутатам і сенаторам забороняється не тільки займати державні посади або обиратися до інших представницьких органів, але й надавати консультативні послуги.

Слід зазначити, що 12% складу Сенату становлять юристи, 26% — викладачі, держслужбовці — 15%¹.

Недоторканність. Член парламенту має депутатську недоторканність (іmunітет). Це означає, що жодного члена парламенту не можна переслідувати, обшукувати, арештовувати, ув'язнювати або віддавати під суд за висловлені думки або за голосування під час виконання ним своїх функцій (стаття 26 конституції). Конституційний закон № 95-880 від 4 серпня 1995 року уточнює розуміння іmunітету, яке не поширюється на кримінальні злочини. Жоден член парламенту не може бути переслідований чи арештований за злочини або провину без дозволу бюро палати, до складу якої він входить, за винятком випадків затримання на місці злочину або остаточного засудження. Водночас палата, до якої належить депутат, може зажадати припинення слідчих дій та зняття накладених обмежень на свободу депутата на час роботи сесії.

3. Структура парламенту

Національні збори очолює голова, який обирається на термін каденції палати шляхом таємного голосування в три тури (стаття 32 конституції). Якщо жоден з кандидатів у першому та другому турах не набере абсолютної більшості голосів, перемога визначається у третьому турі простою більшістю.

Для керівництва роботою Національні збори створюють бюро. Окрім голови палати, в бюро входять віце-президент, секретарі і квестори. У палаті утворюється нарада голів у складі голови й віце-голови палати, голів постійних комісій, голів парламентських партійних фракцій, одного з міністрів. У Національних Зборах до складу наради входить також генеральний доповідач фінансової комісії. На нарадах визначається організація обговорення питань порядку денного.

У Національних Зборах утворюються, згідно з частиною 2 статті 43 конституції, шість постійних комісій, що розглядають внесені до палати проекти і пропозиції. Слід зазначити, що конституція забороняє створення підкомісій. Стаття 36 регламенту Національних зборів визначає створення таких комісій:

— комісія у справах культури, родини і соціальних справ (145 членів);

¹ Статистика наведена за 2006 рік // Сайт Сенату Франції <http://www.senat.fr>

- комісія з економічних справ, навколишнього середовища і регіонального планування (145 членів);
- комісія з міжнародних справ (1/8 складу палати);
- комісія з питань оборони і збройних сил (1/8 складу палати);
- комісія з фінансів, загальних економічних питань та планування (1/8 складу палати);
- комісія із законодавчої діяльності, конституції і державного управління (1/8 складу палати).

Кожен парламентарій повинен входити до складу якої-небудь постійної комісії. Члени до них делегуються пропорційно чисельності фракцій в Національних Зборах. Кожна комісія обирає своє бюро і голову.

Слід зазначити, що, відповідно до останніх змін до конституції від 27 липня 2008 року, палати отримали право самим визначати кількість постійних комісій.

На вимогу уряду або за рішенням відповідної палати для розгляду певних законопроектів і пропозицій можуть створюватися спеціальні комісії. Їх функції закінчуються з представленням доповіді, але не пізніше ніж за шість місяців від дати їх створення. Протягом наступних 12 місяців не можуть утворюватися такі комісії з тими ж самими завданнями.

Залежно від своєї партійної приналежності парламентарії об'єднуються у фракції, що іменуються політичними групами. Політична група в Національних зборах має налічувати не менше 20 членів.

Сенат очолює голова, який обирається на три роки. Він має значні конституційні повноваження, зокрема, у разі необхідності розпуску Національних зборів президент країни зобов'язаний погоджувати з ним це питання, крім того він призначає трьох з дев'яти членів Конституційної ради¹, якій він може передати на розгляд законопроект чи угоду, які вважає такими, що суперечать конституції. В разі неможливості виконання президентом власних повноважень, ці повноваження до наступних виборів президента покладаються на голову Сенату.

Голова Сенату очолює засідання комітету — колегіального органу, що складається з 22 сенаторів, що ухвалюють всі найважливіші рішення, які стосуються діяльності Сенату. Кожний член комітету має певні обов'язки:

¹ Конституційна рада розглядає відповідність законодавчих та інших нормативних актів конституції. Конституційна рада стежить за правильністю обрання президента республіки, розглядає протести й оголошує результати голосування, також вирішує спори щодо правильності обрання депутатів і сенаторів, здійснює нагляд за правильністю проведення референдуму й оголошує його результати. Конституційна рада складається з дев'яти членів, повноваження яких тривають дев'ять років. По три члени призначають президент республіки, голова Національних зборів і голова Сенату. Кожні три роки відбувається ротация третини складу Ради.

- 6 заступників заміщають голову, зокрема під час проведення публічних засідань;
- 3 квестори виконують у Сенаті адміністративні й управлінські функції;
- 12 секретарів стежать за ходом проведення голосувань на публічних засіданнях.

Члени комітету обираються строком на три роки.

Основними робочими органами Сенату є комісії. Всі законопроекти у Сенаті скеровують на розгляд однієї з 6 постійних комісій або спеціальної комісії. Інші комісії мають право висловлювати свою думку в ході обговорення. Відповідна комісія призначає доповідача, якому доручається аналіз законопроекту і роз'яснення членам Сенату тих поправок, які він вносить до чинного законодавства і їх практичне вираження. Після публічних слухань комісія складає письмовий висновок, а також вносить поправки до того чи того проекту закону.

Комісії також проводять слухання за участю членів уряду, державних чиновників, представників профспілок, громадських організацій, інших зацікавлених осіб.

Є такі постійні шість комісій Сенату:

- комісія у справах культури (54 члени);
- комісія з економічних справ і планів розвитку (78 членів);
- комісія з міжнародних справ, оборони і збройних сил (54 члени);
- комісія із соціальних питань (54 члени);
- комісія з фінансів (45 членів);
- комісія із законодавчої діяльності (45 членів).

Сенатори об'єднуються у політичні фракції, що складаються як мінімум з 15 осіб. Фракції призначають своїх кандидатів для представлення інтересів блоку в комітеті і в комісіях, а також займають певні позиції відносно законопроектів, що направляються на розгляд до Сенату.

Порядок денний Сенату встановлюється в ході конференцій голів. Вони проводяться головою Сенату за участю шести заступників голови, голів п'яти найбільших політичних блоків, представника сенаторів, що не входять до жодного блоку, голів шести постійних комісій, головного доповідача комісії з фінансів, голови делегації Сенату в Європейському Союзі і в деяких випадках голів спеціальних комісій. У засіданнях, які зазвичай проходять по вівторках, також бере участь член уряду, як правило, міністр, відповідальний за зв'язки з парламентом.

4. Термін повноважень і функції Національних зборів та Сенату

Національні збори обираються на п'ять років, Сенат — на шість років, кожні три роки відбувається ротація половини складу верхньої палати.

Парламент збирається на сесію один раз на рік, вона відкривається в перший робочий день жовтня і закінчується в останній день червня. Сесія повинна тривати не більше 120 днів (стаття 2 конституційного закону № 95-880 від 4 серпня 1995 року).

Парламент збирається на позачергову сесію за вимогою прем'єр-міністра або більшості членів Національних зборів. Відкриття й закриття сесій здійснюється декретом президента Республіки. Раніше регламент роботи сесії визначався урядом, а після конституційної реформи від 27 липня 2008 року депутатами палат.

Законодавча ініціатива належить прем'єр-міністрові і парламентаріям. Президент формально такого права не має. Прем'єр-міністр вносить законопроекти, а парламентарі — пропозиції законів. Законопроекти розглядаються спочатку Державною радою¹, яка в даному випадку виступає як консультативний орган уряду, потім обговорюються в Раді міністрів, а відтак вносяться до бюро однієї з палат.

Слід зазначити, що законопроекти можуть подаватися як до верхньої, так і до нижньої палати парламенту, причому фінансові законопроекти прямують перш за все до Національних зборів. Стаття 40 конституції забороняє внесення таких пропозицій закону, внаслідок яких потрібно буде наростити або скоротити державні видатки упродовж визначеного й узаконеного бюджетного періоду. Ця норма убезпечує від популістських кроків.

Президент протягом 15 днів після ухвалення закону може або підписати його, або зажадати від парламенту повторного обговорення цього закону, або передати закон до Конституційної ради для перевірки його відповідності конституції.

Повноваження нижньої палати — Національних зборів

Національні збори передусім беруть участь у законотворчому процесі і здійснюють контроль за діяльністю уряду, про що буде йтися далі. Як відомо, фінансові законопроекти розглядаються спочатку нижньою палатою. Якщо Національні збори не ухвалили рішення за проектом у першому читанні протягом сорока днів після його внесення, уряд передає проект на розгляд Сенату, який повинен ухвалити рішення протягом п'ятнадцятиденного терміну.

¹ Державна рада — найвищий орган адміністративної юстиції і консультативний орган уряду. Рада здійснює контроль за діяльністю адміністративних органів, дає попередні висновки із законопроектів уряду. Формально Державну раду очолює прем'єр-міністр, якого може заступати міністр юстиції. Фактично його роботою керує віце-голова. Члени Ради призначаються декретом уряду за поданням міністра юстиції.

Стаття 12 конституції визначає суверенне право президента розпустити Національні збори після консультацій з прем'єр-міністром та головами палат. Розпуск палати не допускається протягом року від попереднього розпуску.

Повноваження верхньої палати — Сенату

Основні функції Сенату:

- участь у процесі законотворення;
- контроль за діяльністю уряду;
- представництво адміністративно-територіальних одиниць: комун, департаментів, заморських територій.

Законодавчий процес

Урядові законопроекти можуть бути подані на розгляд як до нижньої, так і до верхньої палати і, відповідно, можуть бути в першому читанні розглянуті або сенаторами, або депутатами, за винятком проектів закону про державний бюджет і проектів закону про фінансування соціального забезпечення, які завжди уряд спочатку подає на розгляд до Національних зборів. Що ж до проектів законів стосовно організації адміністративно-територіальних утворень або французів, які проживають за межами Франції, то їх передусім подають на розгляд до Сенату.

Усі законопроекти обговорюються по черзі в кожній палаті з метою узгодження позицій. Після двох читань в кожній з палат голова уряду має право перервати даний процес (якщо законопроект є терміновим, то після першого). У такому разі прем'єр-міністр скликає змішану паритетну комісію, що складається із семи депутатів і семи сенаторів, з метою знайти компромісне рішення. Якщо неможливо досягти компромісу, уряд має право після нового читання законопроекту в кожній з палат звернутися до Національних зборів з проханням винести остаточне рішення в останньому читанні. Така процедура свідчить про впливовість уряду в законодавчому процесі.

Сенатори також володіють законодавчою ініціативою, яка виражається у поданні законопроектів у своїй палаті. Щорічно сенатори подають на розгляд численні пропозиції законів, проте до цього часу уряд мав переважне право при визначенні порядку денного засідань. Але з жовтня 1995 року одне засідання на місяць в обов'язковому порядку відводиться обговоренню питань, винесених на порядок денний Сенатом. З липня 2008 року право визначати порядок денний віддано палатам.

Законодавча ініціатива виражається також у праві внесення поправок до проектів нормативних актів, завдяки якому сенатори — нарівні з депутатами і членами уряду — мають повноваженнями вносити зміни в обговорювані законопроекти. Сенат щорічно приймає близько 5 тис. поправок до законів.

Конституційний процес

Сенат має абсолютно рівні права з Національними зборами під час внесення змін до конституції. У разі наявності проекту перегляду конституції, уряд зобов'язаний рахуватися з думкою Сенату. Текст передається на розгляд з однієї палати до іншої до того моменту, поки обома палатами не буде затверджено повністю ідентичний текст конституції. Проект перегляду конституції вважається остаточно прийнятим тільки після його ухвалення на референдумі або на конгресі депутатів і сенаторів, за наявності 3/5 голосів з числа присутніх.

Сенат також виконує контрольну функцію щодо уряду, хоча не може висловлювати вотум недовіри (це прерогатива нижньої палати).

Контрольні функції Сенату полягають у:

- поданні письмових запитів. Щороку їх надходить більше 7 тис. Відповіді публікуються в офіційному виданні “Журнель Офіс’ель”;
- підготовці спільної з урядом заяви з того чи того питання;
- проведенні членами фінансової комісії Сенату спеціальних розслідувань у міністерствах з метою здійснення контролю за виконанням державного бюджету;
- проведенні комісією із соціальних питань розслідування фінансування соціальних програм;
- створенні спеціальних слідчих комісій, які можуть розслідувати проблемні моменти в роботі державних установ.

Повноваження палат парламенту щодо президента

Якщо президент вибув достроково або якщо конституційна рада за запитом уряду абсолютною більшістю голосів констатувала наявність обставин, що перешкоджають президентові здійснювати його функції, президента заміщає голова Сенату, а якщо це неможливо, то уряд (стаття 7 конституції).

Як свідчить стаття 68 конституції, президент республіки не несе відповідальності за дії, вчинені під час виконання своїх обов'язків, окрім випадків державної зради. Звинувачення може бути пред'явлене йому тільки обома палатами парламенту, які мають ухвалити ідентичне рішення відкритим голосуванням і абсолютною більшістю голосів своїх членів. Судить президента в цьому випадку Вища палата правосуддя. Цей орган складається з членів, які обираються порівну з числа власних членів Національними зборами та Сенатом на термін каденції цих інститутів (у випадку Сенату — часткової ротації).

Повноваження палат парламенту щодо уряду

Конституція (статті 49 — 50) передбачають політичну відповідальність уряду перед нижньою палатою — Національними зборами. Реалізується вона шляхом

ухвалення Національними зборами вотуму недовіри у вигляді резолюції осуду. Резолюція осуду має бути підписана не менше ніж 1/10 загальної кількості депутатів і голосується за 48 годин після внесення прем'єр-міністром питання про довіру уряду. Підраховуються тільки голоси, подані за резолюцію, а для її ухвалення вимагається підтримка абсолютної більшості складу Національних зборів.

Прем'єр-міністр ставить перед Національними зборами питання про довіру після обговорення в раді міністрів у зв'язку з програмою діяльності уряду або декларацією про загальну політику після його формування, а також у зв'язку з голосуванням по законопроектах.

Після ухвали резолюції осуду прем'єр-міністр подає президенту заяву про відставку уряду. Відставка уряду не призводить до автоматичного розпуску Національних зборів, але цей факт може дати президентові підстави для розпуску Національних зборів, якщо він підтримує уряд. Прем'єр-міністр може також звернутися до Сенату з проханням про схвалення декларації про загальну політику.

Іншими видами парламентського контролю є письмові й усні запити депутатів та сенаторів до уряду. Передбачається, що Національні збори мають два дні на тиждень для запитів до уряду, тоді як Сенат — один день на місяць.

Раніше парламент мав обмежені повноваження щодо формування уряду. Відповідно до статті 8 конституції президент призначав прем'єр-міністра та членів уряду за поданням останнього. *De facto* існувала практика призначення на ці посади представників політичної сили, що перемогла на виборах, для того, щоб цей уряд був підтримуваний парламентом, насамперед нижньою палатою. Остання конституційна реформа від 27 липня 2008 року дещо розширила повноваження парламенту у процесі формування уряду. Перед призначенням прем'єр-міністра та членів уряду президент повинен консультиватися зі спеціальною комісією з-поміж депутатів і сенаторів. Якщо комісія 3/5 голосів відхилить запропоновану президентом кандидатуру, він повинен її зняти й запропонувати іншу.

5. Дострокове припинення повноважень палат

Стаття 12 конституції визначає суверенне право президента розпустити лише Національні збори після консультацій з прем'єр-міністром та головами палат. Розпуск палати не допускається протягом року від попереднього розпуску. А також не може здійснюватися виконуючими обов'язки президента. Відповідно до конституції Сенат не може бути розпущено.

Відкликання депутатів та сенаторів. Парламентарі розглядаються як представники всієї нації і здійснюють свої функції на основі вільного мандату згідно з частиною I статті 27 конституції, де сказано, що "будь-який імперативний мандат є не-

дійсним”. У Франції також відсутнє право відкликання парламентаря як вияв прямої демократії.

6. Висновки до IV розділу

Бікамералізм у Франції є результатом еволюції політичної системи після Великої французької революції. Ця система у своєму розвитку пройшла декілька етапів. Відомо, що парламент, особливо нижня палата, був дуже впливовим за часів III-ї (1870–1940 рр.) та IV-ї (1946–1958 рр.) Республік, а політична система тих часів іменувалася “режимом Асамблеї”, тобто, по суті, Франція являла собою парламентську республіку, де голова держави мав суто номінальні повноваження. Політична ситуація того періоду характеризувалася значною нестабільністю та частою зміною урядів. Тому при розробці конституції 1958 року, в основу була покладена модель “раціонального парламентаризму”, яка, на думку прихильників генерала де Голя, покликана сприяти зміцненню держави.

Конституція 1958 року утвердила напівпрезидентську форму правління, у якій президенту відводилася ключова роль у державі. У цій формі глава держави має сильні позиції, хоча очолює засідання уряду, а не сам уряд, також, що специфічно, позбавлений права законодавчої ініціативи. Натомість, згідно з конституцією 1958 року, значний вплив на перебіг законотворчого процесу у парламенті справляв уряд, а повноваження парламенту не були деталізовані. В результаті конституційних реформ 1995 та 2008 року повноваження палат парламенту було розширено і він отримав більшу незалежність від уряду та можливість впливати на його персональний склад. Попри сильні позиції президента влада у Франції дуже чітко поділена, ухвалення рішень відбувається за розвиненими процедурами, в яких кожен суб’єкт процесу має визначені завдання. А позиції уряду у законодавчому процесі та впливі на парламент сильніші, ніж президентські.

Законодавчий процес відбувається паралельно в кожній з палат і кожна з них має контрольну функцію щодо іншої. Однак у політичній системі представницької та законодавчої влади Франції існує дисбаланс на користь нижньої палати — Національних зборів. Вона, на відміну від Сенату, обирається прямими виборами і має більші повноваження у всіх сферах: у законодавчому процесі, впливає на долю уряду шляхом висловлення вотуму недовіри (Сенат виконує контрольну функцію щодо уряду через створення слідчих комісій, оформлення запитів, контролю за фінансовими витратами тощо). Водночас друга палата має рівні з нижньою права під час внесення змін до конституції, формування конституційної ради, а також віднедавна — формування нової комісії з призначення високопосадовців. У законодавчому процесі між палатами поділено “сфери впливу”. Так, наприклад, нижня палата, Національні збори, першою розглядає фінансові законопроекти, а Сенат займається законодавчим забезпеченням інтересів французів, що мешкають за кордоном (адже він спе-

ціально уповноважений на представництво інтересів французів, що мешкають за кордоном).

Якихось надмірних цензів для обрання сенатора не існує, практично кожен французький громадянин може стати сенатором. Але є обмеження, пов'язані з професійною діяльністю, встановлені для недопущення поєднання посад та для обмеження корупції.

З *cum grano salis* можна стверджувати, що через обмеженість повноважень, французький Сенат є не стільки інститутом влади, скільки елементом політичної системи V Республіки.

Користуючись класифікаційною моделлю Аренда Лійпгарта, можна сказати, що Сенат Франції є слабким (нееквівалентним і нерівним щодо нижньої палати), навіть його діяльність висвітлюється меншою мірою, аніж діяльність нижньої палати — Національних зборів. Можна стверджувати, що найважливішою особливою функцією Сенату Франції є функція забезпечення стабільності політичного процесу — його, на відміну від нижньої палати, не може бути розпущено (ротація половини складу палати відбувається кожні три роки). Він представляє адміністративно-територіальні одиниці (департаменти) і французів за кордоном як окрему спільноту і є одним із політичних інструментів децентралізації влади в унітарній країні, якою є Франція.

Розділ V

ДВОПАЛАТНИЙ ПАРЛАМЕНТ — НАЦІОНАЛЬНІ ЗБОРИ — В ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ РЕСПУБЛІКИ БІЛОРУСЬ

1. Історія бікамералізму в Білорусі

Двопалатний парламент у Білорусі було засновано 1996 року. Змінами до березневої, 1994 року, конституції Республіки Білорусь від 24 листопада 1996 року було зокрема переструктуровано однопалатний парламент (Верховну Раду) на двопалатний (Національні збори). Мотивацією для переходу до бікамеральної структури парламенту стало, з одного боку, задеклароване політиками Білорусі прагнення покращити зміст законодавчої роботи, з іншого — задекларована прихильність до форм організації парламенту, які історично існували на частині території сучасної Білорусі за часів Речі Посполитої. Водночас ті ж документи зафіксували звуження ряду повноважень Національних зборів на користь президента. У табл. 15 і 16 ми наводимо перелік змін лише деяких із конституційних позицій, які виразно ілюструють тезу про перетікання низки ключових функцій з управління державою від парламенту до президента та скорочення демократичного потенціалу республіки. Так, наприклад, було вилучено положення про те, що парламент є єдиним органом законодавчої влади, і президент отримав право видавати декрети, які мають силу закону, а право законодавчої ініціативи для Верховного суду, Вищого господарського суду, генерального прокурора, Контрольної палати, Національного банку було скасовано. Суттєво посилювалися кадрові повноваження президента у всіх сферах управління.

Таблиця 15. Статус, порядок обрання і вибрані повноваження парламенту Білорусі та президента за конституцією від 15 березня 1994 року

<i>Парламент</i>	<i>Президент</i>
Верховна Рада є найвищим представницьким постійно діючим і єдиним законодавчим органом державної влади Республіки Білорусь. Верховна Рада складається з 260 депутатів, які обираються громадянами Республіки Білорусь. Верховна Рада: 1) призначає республіканські референдуми; 2) ухвалює і змінює конституцію; 3) ухвалює закони і постанови; 4) дає тлумачення конституції і законів; 5) призначає чергові вибори депутатів ВР і місцевих рад, а також вибори президента; 6) створює Центральну комісію з виборів і проведення республіканських референдумів;	Президент Республіки Білорусь є керівником держави і виконавчої влади. Президентом може бути обраний громадянин Республіки Білорусь, який досяг 35 років, який володіє виборчим правом і проживає в Республіці Білорусь не менш як десять років. Термін повноважень — п'ять років. Одна й та ж особа може бути президентом не більше двох термінів. Кандидати на посаду висувуються не менш як 70 депутатами Верховної Ради, громадянами за наявності не менш як 100 тис. підписів виборців. Вибори вважаються такими, що відбулися, коли в голосуванні взяли участь більше половини виборців.

<i>Парламент</i>	<i>Президент</i>
<p>7) вибирає Конституційний суд, Верховний суд, Вищий господарський суд, Генерального прокурора, голову і раду Контрольної палати, голову і членів правління Національного банку;</p> <p>8) визначає порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою держави;</p> <p>9) визначає основні напрямки внутрішньої та зовнішньої політики Республіки Білорусь;</p> <p>10) затверджує республіканський бюджет, звіт про його виконання, нормативи відрахувань від загальнодержавних податків і доходів у місцеві бюджети;</p> <p>11) встановлює республіканські податки і збори, здійснює контроль за грошовою емісією;</p> <p>12) ратифікує і денонсує міжнародні угоди Республіки Білорусь;</p> <p>13) ухвалює рішення про амністію;</p> <p>14) визначає воєнну доктрину;</p> <p>15) оголошує війну і укладає мир;</p> <p>16) встановлює державні нагороди, класні чини і звання Республіки Білорусь;</p> <p>17) ухвалює постанови про розпуск місцевих рад і призначає нові вибори у випадку систематичного або грубого порушення ними вимог законодавства;</p> <p>18) скасовує розпорядження голови Верховної Ради Республіки Білорусь у випадках, коли вони суперечать законам і постановам Верховної Ради.</p> <p>Верховна Рада може вирішувати інші питання відповідно до Конституції.</p> <p>Правом законодавчої ініціативи володіють депутати Верховної Ради, постійні комісії Верховної Ради, президент, Верховний суд, Вищий господарський суд, Генеральний прокурор, Контрольна палата, Національний банк, а також громадяни, у яких є виборче право, кількістю не менше ніж 50 тис. чоловік.</p>	<p>Президент вважається обраним, коли за нього проголосували не менш як половина громадян, що взяли участь у голосуванні.</p> <p>Президент видає у межах своїх повноважень укази і розпорядження. Він:</p> <p>1) керує системою органів виконавчої влади; створює і скасовує міністерства та інші управлінські органи; зі згоди Верховної Ради призначає і звільняє прем'єр-міністра, його заступників, міністрів закордонних справ, фінансів, оборони, внутрішніх справ, голову Комітету державної безпеки;</p> <p>2) представляє Верховній Раді кандидатури на посади голів Конституційного суду, Верховного суду, Вищого господарського суду і голову правління Національного банку;</p> <p>3) має право брати участь у роботі Верховної Ради та її органів;</p> <p>4) призначає суддів, крім тих, обрання яких віднесено до компетенції Верховної Ради;</p> <p>5) вирішує питання громадянства, нагороджує державними нагородами; здійснює помилування засуджених; реалізує повноваження у дипломатичній сфері;</p> <p>6) у передбачених конституцією випадках запроваджує надзвичайний стан з внесенням у триденний термін цього рішення на затвердження Верховною Радою;</p> <p>7) підписує закони, має право повернути закон зі своїми зауваженнями до Верховної Ради для його повторного обмірковування і голосування. В разі підтвердження рішення не менш ніж двома третинами Верховної Ради, зобов'язаний підписати;</p> <p>8) має право відмінити акти підпорядкованих йому органів виконавчої влади, припиняти рішення місцевих рад у випадку невідповідності їх закону;</p> <p>9) очолює Раду безпеки і є Верховним головнокомандувачем Збройними силами Республіки. У разі вакансії посади повноваження президента переходять до голови Верховної Ради.</p>

Таблиця 16. Статус, порядок обрання і вибрані повноваження парламенту Білорусі та Президента за Конституцією від 24 листопада 1996 року

<i>Парламент</i>	<i>Президент</i>
<p>Парламент — Національні збори є представницьким і законодавчим органом Республіки Білорусь. Він складається з двох палат — Палати представників і Ради Республіки. Склад Палати представників — 110 депутатів. Обрання депутатів Палати представників здійснюється на основі загального, вільного, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні.</p> <p>Рада Республіки — це палата територіального представництва. Від кожної області і міста Мінська таємним голосуванням обираються на засіданнях депутатів місцевих рад базового рівня кожної області і міста Мінськ по вісім членів Ради Республіки. Вісім членів Ради Республіки призначаються президентом.</p> <p>Депутатом Палати представників може бути громадянин, якому виповнився 21 рік. Членом Ради Республіки може бути громадянин, якому виповнилося 30 років і який проживає на території відповідної області, міста Мінськ не менш як п'ять років. Депутат Палати представників може бути водночас членом уряду. Член Ради Республіки не може бути одночасно членом уряду.</p> <p>Одна й та ж особа не може одночасно бути членом обох палат парламенту. Депутат Палати представників не може бути депутатом місцевої ради депутатів. Не допускається суміщення обов'язків депутата Палати представників, члена Ради Республіки з одночасним обійманням посади Президента або судді.</p> <p>Термін повноважень парламенту — чотири роки.</p>	<p>Президент Республіки Білорусь є керівником держави, гарантом Конституції, прав і свобод людини. Президентом може бути обраний громадянин Республіки Білорусь за народженням, який досяг 35 років, володіє виборчим правом і постійно проживає в республіці не менше десяти років безпосередньо перед виборами. Президент обирається на п'ять років на основі загального, вільного, рівного виборчого права при таємному голосуванні. Одна й та ж особа може бути президентом не більше двох термінів.</p> <p>Вибори вважаються такими, що відбулися, коли в голосуванні взяли участь більше половини виборців. Президент вважається обраним, коли за нього проголосували не менш як половина громадян, що взяли участь у голосуванні.</p> <p>Президент:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) призначає референдуми й чергові та позачергові вибори; розпускає палати у передбачених Конституцією випадках; 2) призначає шість членів Центральної комісії з виборів; утворює і ліквідує органи державного управління; 3) за згодою Палати представників призначає Прем'єр-міністра; визначає структуру уряду, призначає міністрів та інших членів уряду, ухвалює рішення про відставку уряду або його членів; 4) за згодою Ради Республіки призначає голову Конституційного суду, Верховного суду, Вищого господарського суду, а також суддів цих судів, голову Центральної комісії з виборів, генерального прокурора, голову і членів правління Національного банку; звільняє керівників цих установ з посад, сповіщаючи про це Раду Республіки; 5) призначає і звільняє голову Комітету державного контролю; 6) має право брати участь у роботі парламенту та його органів, головувати на засіданнях уряду, призначати керівників республіканських органів державного управління та визначати їхній статус; 7) вирішує питання, пов'язані з набуттям громадянства і виходом із нього; здійснює помилування; призначає нагороди, присвоює чини; 8) реалізовує дипломатичні функції;

<i>Парламент</i>	<i>Президент</i>
<p>Право законодавчої ініціативи належить президенту, депутатам Палати представників, Раді Республіки, уряду, а також громадянам, які володіють виборчим правом у кількості не менш як п'ятдесят тисяч чоловік, і реалізується в Палаті представників.</p> <p>Палата представників дає згоду на призначення кандидатури на посаду прем'єр-міністра. В разі, якщо Палата представників двічі відмовить у наданні такої згоди, президент має право призначити в. о. прем'єр-міністра, розпустити Палату представників і призначити нові вибори.</p>	<p>9) запроваджує надзвичайний стан із внесенням цього рішення на затвердження Радою Республіки;</p> <p>10) підписує закони, має право повернути закон або окремі його положення зі своїми зауваженнями до Палати представників;</p> <p>11) має право відмінити акти уряду і припинити рішення місцевих рад, а також місцевих органів виконавчої влади в разі невідповідності їх законодавству;</p> <p>12) формує та очолює Раду безпеки, є Головнокомандувачем Збройних сил.</p> <p>Президент видає укази й розпорядження, які мають обов'язкову силу на всій території Республіки Білорусь. Президент може видавати тимчасові декрети, які мають силу закону.</p> <p>У разі вакансії посади повноваження президента переходять до прем'єр-міністра.</p>

Розглянемо детальніше структуру, функції, повноваження, статус палат Національних зборів Республіки Білорусь¹ та порядок взаємодії з іншими органами влади, інститутами суспільства або громадянами.

2. Порядок формування палат (Палати представників і Ради Республіки)

До нижньої палати — Палати представників — депутати обираються прямим загальним рівним таємним голосуванням за однотуровою системою простої більшості в 110 округах². Таким чином вважається, що нижня палата забезпечує представництво всього населення країни.

Верхня палата парламенту — Рада Республіки, що покликана бути органом територіального представництва, складається з 64 депутатів. З них 56 обираються на основі непрямого виборчого права депутатами місцевих рад від адміністративних територій Республіки — шести областей і міста Мінськ — таємним голосуванням. Спосіб формування верхньої палати зв'язаний не з кількістю населення Білорусі, а з кількістю адміністративних територій (шести областей + столиця) — представлено по вісім senatorів від кожної території. Ще вісім членів Ради Республіки призначаються президентом (див. табл. 17).

¹ Детальніше про діяльність Ради Республіки інформує сайт верхньої палати Національних зборів <http://www.sovrep.gov.by/index.php/main.html>, а нижньої — сайт Палати представників <http://house.gov.by/index.php/1,,,0,0,0.html>

² Див. “Избирательный кодекс Республики Беларусь” станом на 25 січня 2006 року // сайт “Право. Законодательство Республики Беларусь” <http://pravo.kulichki.com/vip/izbir/index.htm>

Активне виборче право. Право висунення кандидатів у депутати обох палат національного парламенту належить громадським об'єднанням, трудовим колективам і громадянам (стаття 69 конституції). Партії не висувають своїх кандидатів, також відсутнє самовисування.

Пасивне виборче право. Цензи. Депутатом Палати представників може бути обраний громадянин Білорусі віком від двадцяти одного року. На право бути обраним депутатом верхньої палати (Ради Республіки), крім вікового цензу — 30 років, встановлено ще й ценз осілості — необхідність проживати на території відповідної області або міста Мінськ не менше п'яти років. Щодо тих восьми членів Ради Республіки, які призначаються президентом, у документах ніяких особливостей не вказано. Це означає, що *de jure* і *de facto* глава держави має повний карт-бланш на власне (хоча й не персональне) представництво у верхній палаті парламенту.

У Білорусі один сенатор представляє 150 тис. мешканців, що абстрактно є гарним показником забезпечення інтересів.

Бікамеральний коефіцієнт, який визначив російський дослідник Ілля Тарасов¹ (співвідношення чисельності нижньої палати до верхньої), у Білорусі становить 1,72.

Таблиця 17. Кількість сенаторів Республіки Білорусь

Назва адміністративно-територіальної одиниці	Кількість мешканців тис. ²	Кількість сенаторів
Брестська область	1 435	8
Вітебська область	1 273	8
Гомельська область	1 468	8
Гродненська область	1 106	8
Могилевська область	1 129	8
Мінська область	1 462	8
м. Мінськ	1 815	8
Квота президента	—	8
Загалом 9 688 тис. жителів на 64 сенатори		

¹ Див. Тарасов І. Н. Бікамералізм в постсоветском просторстве // Политэкс. — № 4. — 2006. — С. 17—184.

3. Структура парламенту

Національні збори складаються з Палати представників із чисельністю ста десяти депутатів і Ради Республіки, до якої входять 64 депутати.

Для постійної законодавчої роботи в Палаті представників створюються постійні комісії (їх склад і назви можуть змінюватися). У нижній палаті поточної каденції 14 комісій, діяльність яких зосереджена у багатьох сферах державної політики:

- із законодавства та судово-правових питань;
- з національної безпеки;
- з державного будівництва, місцевого самоврядування і регламенту;
- з освіти, культури, науки і науково-технічного прогресу;
- з прав людини, національних відносин і засобів масової інформації;
- у міжнародних справах і зв'язках із СНД;
- з проблем чорнобильської катастрофи, екології та природокористування;
- з бюджету, фінансів і податкової політики;
- з грошово-кредитної політики і банківської діяльності;
- з праці, соціального захисту, у справах ветеранів і інвалідів;
- з промисловості, паливно-енергетичного комплексу, транспорту, зв'язку і підприємництва;
- з аграрних питань;
- з житлової політики, будівництва, торгівлі і приватизації;
- з охорони здоров'я, фізичної культури, у справах сім'ї та молоді.

На чолі верхньої палати стоять голова та його заступник, які обираються зі складу Ради таємним голосуванням. Президія Ради Республіки є робочим органом Ради. Для законодавчої роботи в Раді Республіки утворюються шість постійних комітетів:

- із законодавства та державного будівництва;
- з економіки, бюджету і фінансів;
- з освіти, науки, культури і гуманітарних питань;
- з демографічної безпеки і соціального розвитку;
- з регіональної політики і місцевого самоврядування;
- з міжнародних справ і національної безпеки.

4. Термін повноважень і функції Палати представників і Ради Республіки

Обидві палати національного парламенту Білорусі обираються на однаковий термін, що становить чотири роки. Повноваження обох палат можуть бути продовжені лише в одному разі — у випадку війни, але на пролонгацію необхідно прийняти відповідний закон.

Повноваження нижньої палати Національних зборів — Палати представників

Із визначених конституцією функцій, закріплених за нижньою палатою, для теми нашого дослідження важливо відзначити такі:

1) розгляд за ініціативою президента або за ініціативою не менше 150 тис. громадян проектів законів про внесення змін і доповнень до конституції та про тлумачення конституції. Сам парламент такі законопроекти не ініціює;

2) розгляд проектів законів, які регулюють всі сфери державної політики, у тому числі про тлумачення законів. Водночас вплив нижньої палати на бюджетну політику республіки вкрай обмежений: законопроекти, наслідком прийняття яких може бути скорочення державних коштів, створення чи збільшення витрат, можуть вноситися до Палати представників лише за згодою президента або за його дорученням — урядом;

3) призначення виборів президента та прийняття його відставки; висунення звинувачення президентів у державній зраді чи скоєнні іншого тяжкого злочину, ухвалення рішення про усунення президента з посади;

4) надання згоди президенту на призначення прем'єр-міністра;

5) заслуховування доповіді прем'єр-міністра про програму діяльності уряду та схвалення чи відхилення програми (повторне відхилення програми означає вираження вотуму недовіри уряду); розгляд за ініціативою керівника уряду питання про довіру уряду;

6) скасування розпоряджень голови Палати представників.

Повноваження верхньої палати Національних зборів — Ради Республіки

Рада Республіки у порівнянні з Палатою представників наділена більш вагомими повноваженнями. Вона активно задіяна в законодавчому процесі, кадровому процесі, впливає на процес оцінки рішень місцевих представницьких органів (місцевих рад депутатів), хоча і сама ця палата, і парламент загалом виступають додатковою опорою для президентської влади.

Рада Республіки:

1) схвалює або відхиляє прийняті Палатою представників проекти законів, в тому числі про внесення змін і доповнень до конституції;

2) дає згоду на призначення президентом керівництва судової гілки (голови Конституційного суду, голови й суддів Верховного суду, голови й суддів Вищого господарського суду), голови Центральної комісії з виборів і проведення республіканських референдумів, генерального прокурора, голови й членів правління Національного банку;

3) обирає шість суддів Конституційного суду;

4) обирає шість членів Центральної комісії з виборів і проведення республіканських референдумів;

5) скасовує рішення місцевих Рад депутатів, що не відповідають законодавству;

6) ухвалює рішення щодо розпуску місцевої Ради депутатів у випадку порушення нею вимог законодавства;

7) розглядає висунуте Палатою представників звинувачення проти президента, ухвалює рішення про розслідування цієї справи. За наявності підстав конституційною більшістю ухвалює рішення про усунення президента з посади;

8) розглядає укази президента про запровадження надзвичайного або воєнного стану, мобілізації і не пізніше ніж в триденний термін ухвалює відповідне рішення.

Як бачимо, верхня палата в політичній системі Білорусі має вагомий вплив як на політичну систему, так і на державне управління. Виходячи з наділених їй функцій, верхня палата білоруського парламенту виступає в ролі “колективного експерта з права” при розгляді законопроектів, прийнятих Палатою представників. Законодавчий процес починається з внесення проекту закону на розгляд Палати представників. Законопроект спочатку розглядається в нижній палаті, а потім у Раді Республіки. У випадку відхилення законопроекту Радою Республіки палати можуть створити погоджувальну комісію, сформовану на паритетній основі, для подолання розбіжностей. Текст законопроекту, вироблений погоджувальною комісією, представляється на схвалення обох палат (стаття 100), а вже узгоджений текст законопроекту подається президенту на підпис. У випадку незгоди з текстом закону президент повертає його зі своїми зауваженнями до Палати представників. Якщо закон буде прийнято Палатою представників, його знову направляють до Ради Республіки, яка має розглянути його повторно. У випадку, якщо погоджувальною комісією не прийнятий компромісний текст законопроекту, тоді “президент або за його дорученням Уряд можуть висунути вимогу про те, щоб Палата представників ухвалила остаточне рішення” (ст. 100). Ця теза ілюструє міру політичної самостійності білоруського парламенту (втім, голова постійної комісії Ради Республіки з міжнародних питань і національної безпеки Микола Чергінець стверджує, що білоруський парламент в цілому щомісячно відхиляє від 5% до 10% законопроектів, представлених главою держави або за його дорученням).

Отже, нормативно політична система Білорусі передбачає “подвійний фільтр” у законодавчому процесі — через нижню палату до верхньої та до президента. Але

попри це, у Конституції Білорусі є норма, притаманна “суперпрезидентській” моделі, яка дозволяє парламенту делегувати президенту (за пропозицією останнього) право на видання декретів, що мають силу закону: “У силу особливої необхідності Президент за власною ініціативою або за ініціативою Уряду може видавати тимчасові декрети, що мають силу закону. Їх необхідно в триденний термін подати на розгляд Палати представників, а потім на розгляд Ради Республіки. Ці декрети зберігають силу, якщо вони не відмінені конституційною більшістю голосів обох палат” (стаття 85). У контексті підтвердження особливих повноважень Президента як джерела права в Білорусі привертає увагу і положення Основного Закону, згідно з яким “у разі розходження декрету чи указу президента з законом закон має верховенство лише тоді, коли повноваження на видання декрету чи указу були надані законом” (стаття 137).

Таким чином, видно, що в Білорусі і парламент, і президент мають практично рівне право генерувати правові норми законодавчого рівня, що свідчить про нерозділеність влад *de facto*.

Повноваження палат Національних зборів щодо президента

Фактично всі функції, які парламент виконує щодо глави держави, мають формальний характер. Як правило, на практиці парламент “бере до відома” декрети глави держави та призначає дату виборів глави держави.

Передбачено право парламенту достроково припинити повноваження президента, але процедура достатньо складна. Парламент двома третинами від складу кожної з палат на основі спеціально створеної ними ж комісії може ініціювати дострокове припинення повноважень президента за станом його здоров'я (якщо комісія дасть такий висновок) або в разі скоєння державної зради. Якщо ж упродовж місяця з дня висунення обвинувачення відставка не відбудеться, то це означає відхилення пропозиції (стаття 88 Конституції Республіки Білорусь). У цій процедурі верхня палата розглядає звинувачення проти президента, висунуте Палатою представників, ухвалює рішення про розслідування цієї справи та за наявності підстав конституційною сенатською більшістю — рішення про усунення президента з посади.

У разі неспроможності президента виконувати свої обов'язки, його заступає прем'єр-міністр.

Повноваження палат Національних зборів щодо уряду

Виключні права впливати на роботу уряду у політичній системі Білорусі належать президенту. Палата представників лише надає згоду главі держави призначити котрись із підібраних ним кандидатур на посаду прем'єр-міністра. На цьому вплив парламенту на роботу уряду фактично закінчується. Натомість президент самостійно визначає структуру уряду, призначає й звільняє з посад заступників прем'єр-міністра, міністрів та інших членів уряду, ухвалює рішення про відставку уряду або

його членів. Відповідно до конституції “Президент має право за власною ініціативою прийняти рішення про відставку Уряду і звільнити з посади будь-якого члена Уряду” (стаття 106 конституції). Відповідно до конституції президент має право головувати на засіданнях уряду й скасовувати на власний розсуд його акти. Жодних погоджень із парламентом кадрові та організаційні рішення президента не потребують, і уряд перебуває у фактичному підпорядкуванні президентові.

Зрозуміло, що контроль парламенту за діяльністю уряду в Білорусі обмежений, якщо не сказати, умовний. Реальних повноважень впливу парламенту на політику уряду не передбачено. Хоча конституцією допускається поєднання мандата депутата нижньої палати з посадою члена уряду, ця норма, яка є більш властивою парламентським моделям, у політичній системі Білорусі скоріше виглядає як додатковий важіль впливу на нижню палату, бо саме з діяльністю уряду пов’язана політична оцінка діяльності Палати представників і загроза дострокового припинення її повноважень: нижня палата має право вплинути на діяльність уряду, зокрема через вираження йому вотуму недовіри, але це тягне за собою дострокове припинення повноважень самої Палати представників. Якщо Палата представників відмовляє в довірі уряду, президент має право прийняти рішення про відставку уряду або про розпуск Палати представників.

У законодавстві закріплено ту контрольну функцію парламенту щодо уряду, яка виражається у необхідності для уряду представляти до палат Національних зборів документи, пов’язані з його діяльністю. У сесійний період роботи парламенту одне засідання резервується для питань депутатів і відповідей уряду. За депутатами закріплене право звертатися із запитом до прем’єр-міністра, членів уряду й керівників державних органів влади.

Недоторканність. Недоторканністю користуються депутати обох палат Національних зборів Республіки Білорусь. Згідно зі статтями 47–48 закону “Про статус депутата Палати представників, члена Ради Республіки Національних зборів Республіки Білорусь” від 4 листопада 1998 року названі особи користуються недоторканністю під час висловлювання своєї думки і здійснення своїх повноважень. Недоторканність поширюється також на житло, службові приміщення парламентарів, власний і службовий транспорт, листування, засоби зв’язку, які вони використовують, та документи, які їм належать. Парламентарі не можуть бути притягнуті до відповідальності за позицію, висловлену під час голосування, “та інші дії, що відповідають їх статусу” не тільки в період виконання повноважень, але й після його завершення. Єдине, що дозволено, так це висунути їм звинувачення в наклепі та образі.

Упродовж терміну виконання повноважень парламентарів можна арештувати лише за згодою відповідної палати. Згода не потрібна у випадках, коли здійснено зраду державі, “інший особливо тяжкий злочин”, а також, коли парламентаря затримано на місці злочину. Кримінальна справа щодо народного обранця може бути

порушена лише на рівні генерального прокурора за попередньою згодою відповідної палати і розглядає її зразу Верховний суд. Питання про позбавлення парламентаря недоторканості вирішується відповідною палатою Національних зборів за поданням генерального прокурора.

5. Дострокове припинення повноважень палат Національних зборів

Повноваження обох палат можуть бути достроково припинені президентом на підставі висновку Конституційного суду у випадку “систематичного чи грубого порушення Конституції Білорусі”, як вказано у цьому документі. Рішення з цих питань ухвалює президент. Водночас відсутня ясність стосовно політико-правового змісту уявлень про “систематичне” і “брутальне” порушення конституції.

Окремі додаткові підстави визначені для дострокового припинення повноважень нижньої палати, діяльність якої в основному ставиться у залежність від діяльності уряду (політичні позиції президента не пов’язані з позиціями уряду та результатами його діяльності, хоча вплив глави держави на всі сторони урядової політики незрівнянно більший, ніж парламенту в цілому і нижньої його палати зокрема). Такі підстави пов’язані з ситуацією повторної відмови Палатою представників у наданні згоди на призначення на посаду прем’єр-міністра внесеної президентом кандидатури та у разі вираження вотуму недовіри уряду. У цих ситуаціях президент має право призначити в.о. прем’єр-міністра (для першого з перерахованих випадків, зрозуміло), а також на власний розсуд вирішити чи відправити у відставку уряд, якому нижня палата висловила вотум недовіри, чи розпустити Палату представників і призначити нові вибори.

Виокремлено період, під час якого повноваження жодної з палат не можуть бути достроково припинені. Це період надзвичайного чи воєнного стану, період останніх шести місяців президентської каденції, а також період вирішення палатами питання про дострокове звільнення чи усунення президента з посади. Не допускається розпуск обох палат упродовж року з дня їхніх перших засідань.

У даному пункті важливо звернути увагу на те, що верхня палата парламенту Білорусі підпадає під ризик розпуску, що ставить під сумнів її можливість виконувати стабілізаційну функцію у випадку дострокового припинення повноважень нижньої палати.

Відкликання депутатів Національних зборів. У Білорусі — чи не єдиній з країн СНД — функціонує правовий режим відкликання виборцями обраної до національного парламенту особи. Може бути відкликано депутатів обох палат. Підстави та детальна регламентація реалізації цієї процедури визначені розділами 26 і 27 Виборчого кодексу Республіки Білорусь, викладати які тут не видається можливим за браком місця, але можна стверджувати, що за всю історію білоруського парламен-

таризму випадків відкликання не було — всі спроби реалізувати дану процедуру прямого народовладдя з різних причин не було доведено до кінця, а траплялося, що ініціатори самі мусили доводити правомірність своїх намірів.

Загалом право ініціювати питання про відкликання депутата нижньої палати — Палати представників — мають виборці виборчого округу, від якого обрано депутата, у кількості не менше 150 чоловік, але для правомочності зборів виборців необхідно вже участь у них 300 чоловік. Підстави для ініціювання відкликання вказані такі: невиправдання довіри виборців, що виразилося у невиконанні передбачених законом депутатських обов'язків, порушенні Конституції та законів Республіки, актів Президента, скоєнні дій, які дискредитують депутата. Депутат, у свою чергу, має право на захист своїх інтересів — він може бути присутнім на зборах ініціативної групи з його відкликання та відстоювати свою позицію (самостійно або через своїх представників). Після дотримання всіх процедур Центральна комісія з виборів ухвалює рішення про голосування в окрузі з питання відкликання депутата, яке може бути оскаржено в суді.

Ініціювання питання про відкликання депутата верхньої палати — Ради Республіки — з тих самих причин, що й депутата нижньої палати, належить до компетенції виборців депутата такого рангу — відповідно це ті ради, які обрали депутата Ради Республіки, тобто або обласні ради депутатів, або Мінська міська рада депутатів. Процедура в загальних рисах повторює ту, що встановлена для депутатів нижньої палати, але є й відмінності, пов'язані зокрема з висвітленням ситуації в засобах масової інформації.

Порядок відкликання третьої групи депутатів — депутатів, призначених президентом, президентом довільно й встановлюється.

6. Висновки до V розділу

Базуючись на викладених нормативних і практичних аспектах реалізації системи народовладдя в Білорусі, можна констатувати, що система політичних функцій та управлінських повноважень вибудована й конституційно та законодавчо легалізована таким чином, що в ній наявні дисбаланси на користь президента (див. табл. 16). Фактично має місце нерозділеність виконавчої та законодавчої влади: і президент, і парламент виступають рівними джерелами законодавства. Ця модель, закріплена в конституції, дозволяє главі держави законно реалізовувати повноту своєї влади і зокрема законно здійснювати максимально можливий контроль над парламентом. Останній вимушено перебуває у фасадній площині демократії. Все це підтверджує поширену характеристику політичної системи Білорусі як суперпрезидентської (*superpresidency*), тобто такої, в якій принцип поділу влади декларується, але *de facto*, а часто і *de jure* владні повноваження зосереджені в руках глави держави.

Запровадження верхньої палати парламенту в 1996 році відбулося на фоні посилення президенціалізму. Відтоді як національний парламент у цілому, так і кожна з його палат окремо функціонують як додаткова опора для повноти влади президента, Білорусь не бралася до демонтажу авторитаризму. Парламент фактично не має змоги впливати ні на політику уряду, його кадровий склад, ні на політику президента. Законодавством передбачений мінімальний діапазон “контакту” Уряду з парламентом. Уряд у своїй діяльності, кадрових питаннях цілковито залежить від президента. Глава уряду заступає президента в разі неможливості тим виконувати свої повноваження.

Мінімальною є участь парламенту в конституційному і законодавчому процесі. Верхня палата лише “бере до відома” декрети президента. Президент непідзвітний і непідконтрольний парламенту. Водночас він у будь-який момент може втрутитися в роботу парламенту, брати участь у всіх його засіданнях, дискусіях поза записом і чергою. Водночас процедуру імпічменту Президента з боку парламенту достатньо складно реалізувати практично.

Процедура формування обох палат не передбачає принципу партійного представництва, що вказує на фонову роль партій у процедурі формування влади і побічно свідчить про загальну слабкість позицій ідеологічного плюралізму в системі сповідання та вираження поглядів у Білорусі. Зайве говорити, що партійні фракції в парламенті Білорусі не утворюються.

Один сенатор представляє близько 150 тис. мешканців Республіки, а один депутат нижньої палати — близько 90 тис.

Верхня палата в системі державного устрою Білорусі, за задумом творців конституції, має представляти території, але й таке представництво здійснюється *de jure*. Непрямі вибори (вибори депутатів верхньої палати місцевими) роблять цей процес максимально контрольованим з боку адміністративного апарату.

Процедура призначення президентом 1/8 складу верхньої палати виступає додатковим компонентом впливу глави держави на діяльність Ради Республіки. При цьому щодо різних груп кандидатів у сенатори застосовуються різні цензи — до тих кандидатів, які обираються місцевими радами, передбачено ценз осілості — необхідність проживати на території відповідної області або міста Мінськ не менше п’яти років, тоді як до президентської креатури законодавством не передбачено ніяких вимог.

Водночас верхня палата може істотно вплинути на законотворчий процес, що здійснюється нижньою палатою, має вплив на формування складу суддівського корпусу, правоохоронної системи тощо. Крім того, Рада Республіки наділена унікальним правом скасовувати рішення місцевих рад народних депутатів в разі, якщо вони суперечать Конституції та законодавству. Явище, за якого інститут, що формується на підставі непрямого виборчого права, контролює роботу інституту, який формується прямими виборами, слід охарактеризувати як дисбаланс легітимності.

Відкрита можливість одночасного дострокового припинення повноважень обох палат національного парламенту грає не на користь функції забезпечення стабільності й неперервності здійснення влади.

Якщо скористатися класифікацією відомого американського політолога Аренда Лійпгарта, то слід визначити обидві палати національного парламенту Білорусі в системі влади як слабкі та водночас нееквівалентні одна щодо іншої. В цілому є підстави стверджувати, що в Білорусі двопалатний парламент загалом виконує функції опорного елемента в політичній та управлінській конструкції суперпрезидентської моделі.

Розділ VI

ДВОПАЛАТНИЙ ПАРЛАМЕНТ В ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ РЕСПУБЛІКИ КАЗАХСТАН

1. Історія бікамералізму в Казахстані

У цьому розділі розглянемо принципи функціонування та місце двопалатного парламенту в політичній системі Казахстану — країни, яка, як і Білорусь, є унітарною державою з напівпрезидентською формою правління з сильними позиціями президента і недостатнім поділом влад, що виникла і зміцнилася в пострадянський період.

Парламентаризм Казахстану нараховує 70 років. Уперше в історії Казахстану парламент з'явився в 1938 році й функціонував у звичному для радянської доби режимі. Першу конституцію Казахстану, яка символізувала становлення незалежної суверенної держави *de jure*, було ухвалено 28 січня 1993 року.

У ході політичних реформ 1993–2007 року із законодавства поступово вилучалися низка норм, які тлумачилися як надміру широкі повноваження парламенту. В 1993 році відбувся саморозпуск Верховної Ради республіки дванадцятого скликання, який почався зі складення повноважень депутатами місцевих представницьких органів влади, кількість яких поступово сягнула трьох чвертей від загальної кількості. В цих умовах депутати прийняли закон про делегування додаткових повноважень президенту республіки і главам місцевих органів виконавчої влади.

Доля Верховної Ради тринадцятого скликання, яка була сформована на основі виборів 7 березня 1994 року і стала першим парламентом, що працював на постійній (професійній) основі, виявилась не менш драматичною. За рік — вже в березні 1995 року — Раду було розпущено. Правовою підставою для такого рішення було визнання Конституційним судом її нелегітимності через неконституційність окремих положень закону про вибори.

30 серпня 1995 року на референдумі було ухвалено нову конституцію, яка зі змінами і доповненнями діє донині. В основному законі закріпилась система стабільного балансу влади із зосередженням ключових політичних та управлінських функцій в полі президента. У конституції від 1995 року проголошено, що парламент Казахстану (а саме тоді вперше було застосовано визначення “парламент”) є представницьким органом із законодавчими функціями (стаття 49 конституції Казахстану¹), тобто він перестав бути єдиним джерелом законодавства.

До 1995 року в Казахстані функціонувала Верховна Рада — однопалатний парламент як єдиний орган законодавчої влади. Починаючи з грудня 1995 року, коли

¹ Конституція Республіки Казахстан від 1995 року зі змінами та доповненнями // Офіційний сайт Парламенту Республіки Казахстан <http://www.parlam.kz/Information.aspx?doc2&lanru-RU>

відбулися перші вибори до парламенту, він працює як двопалатний у складі Мажилісу — нижньої палати і Сенату — верхньої. У Мажилісі першого скликання працювало 67 депутатів, у Сенаті — 40. Поступово зі зміною адміністративного й територіального устрою змінювалась кількість депутатів палат, уточнювалися процедурні моменти.

Достроково були припинені повноваження парламенту третього скликання, обраного в 2004 році, якому належало працювати до 2009 року, у зв'язку з продовженням політичних реформ і відповідними змінами до Конституції.

Парламент Казахстану четвертого скликання, який працює нині, був сформований у серпні 2007 року, відповідно до змін і доповнень, внесених до Конституції в травні 2007 року. Зокрема, з того часу зросла кількість депутатів Мажилісу до 107. Розширились правові можливості президента призначати сенаторів. Якщо раніше він призначав 7 сенаторів, то з 28 серпня 2007 року — удвічі більше (їх стало 15).

2. Порядок формування палат (Мажилісу і Сенату)

Мажиліс складається зі 107 депутатів. Голосування на виборах Мажилісу частково пряме, частково непряме. 98 депутатів нижньої палати обираються за списками від політичних партій¹ в єдиному загальнонаціональному виборчому окрузі. Тому до списку включаються лише члени тієї партії, від якої висувається список. Партії роблять грошовий внесок у розмірі у 15 разів більшому за розмір мінімальної заробітної плати за кожен особу в списку. Але тим партіям, які на минулих виборах набрали 7% і більше голосів виборців, дозволено внесок не робити. Ті партії, які набрали на минулих виборах від 5% до 7%, вносять 50% від встановленої суми (стаття 88 закону “Про вибори в Республіці Казахстан”²). Ще 9 депутатів Мажилісу починаючи з 2007 року обираються Асамблеєю народу Казахстан³ за мажоритарно-плюральною

¹ Сьогодні в Казахстані діє 10 політичних партій — Народно-демократична партія “Нур Отан”, Комуністична партія Казахстану, Комуністична народна партія Казахстану, Казахстанська соціал-демократична партія “Ауил”, Партія патріотів Казахстану, Демократична партія Казахстану “Ак Жол”, Партія “Руханія”, Демократична партія “Еділет”, Демократична партія Казахстану “Справжній “Ак Жол”, Загальнонаціональна соціал-демократична партія.

² Конституційний закон “Про вибори у Республіці Казахстан” від 28 вересня 1995 року зі змінами // Офіційний сайт Президента Республіки Казахстан http://www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/sections?OpenForm&id_doc4A9D16CEE8CCA12462572340019E75A&langru&L1L3&L2L3-24

³ Сама по собі Асамблея народів Казахстану є цікавим суспільно-політичним явищем. Вона має конституційний статус консультативно-дорадчого органу при главі держави із забезпечення представництва інтересів різних етнічних груп країни в суспільно-політичному житті без утворення юридичної особи. Діяльність Асамблеї іде в руслі, яке визначає її голова. Саме голова визначає і затверджує основні напрямки діяльності Асамблеї та формує її склад із числа представників державних органів, національно-культурних і інших громадських об'єднань. А довічним головою Асамблеї є перший Президент Республіки Казахстан, тобто Нурсултан Назарбаєв, що й закріплено в Положенні про Асамблею. Варто зазначити, що голова Асамблеї може вивести зі складу будь-якого її члена у двох випадках: якщо зміниться місце роботи державного службовця, який входив до Асамблеї за посадою, і якщо виборна особа, яка входила до складу асамблеї за посадою, звільнена від цієї посади. Це побічно вказує на залежність членства в Асамблеї від посад в органах влади. Детальніше див. Положення про Асамблею народу Казахстану // Офіційний сайт Президента Республіки Казахстан http://www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/sections?OpenForm&id_doc490C941C2C7219AB462572340019E5C1

системою: якщо у першому турі жоден із кандидатів не набрав абсолютної більшості (більше 50%) голосів, проводиться другий тур, у якому переможець визначається за відносною більшістю голосів (причому день виборів кандидатів, які балотуються за списками від політичних партій може не збігатися з днем виборів кандидатів від Асамблеї). На сьогодні депутатами Мажилісу четвертого скликання від Асамблеї є особи різного етнічного походження (уйгур, українець, німець, росіянка, білорус, казах, узбек, балкарка і кореець), але при цьому вони не представляють інтереси організацій національних меншин, а скоріше покликані символізувати єдність народу Казахстану.

До складу **Сенату** сьогодні входять 47 депутатів: по 2 представники від кожної області, одного міста республіканського значення і столиці (14 областей, 2 міста — Алмати та Астана). Ще третина — 15 депутатів — Сенату призначаються президентом “з урахуванням необхідності забезпечення представництва в Сенаті національно-культурних та інших значущих інтересів суспільства” (стаття 4 конституційного закону “Про Парламент Республіки Казахстан і статус його депутатів”¹). Загалом кількість сенатського корпусу законами не встановлена. Надалі кількість сенаторів може зрости.

Депутати Сенату обираються² на основі непрямого виборчого права таємним голосуванням виборцями, які є депутатами місцевих представницьких органів (масліхатів) за тією ж системою, що й від масліхатів до Мажилісу — тобто кандидат має здобути абсолютну більшість голосів виборців, якщо ж такого немає, то в другому турі перемагає той, за кого проголосувала більшість (а самі депутати масліхатів обираються за системою відносної більшості — обраним вважається кандидат, який набрав у порівнянні з іншими кандидатами більшу кількість голосів виборців, що взяли участь у голосуванні).

Для кандидатів у депутати Сенату в Казахстані використовується подвійний фільтр. Для того, щоб бути зареєстрованим кандидатом, потенційному сенатору слід зібрати на свою підтримку не менше 10% підписів виборців із масліхатів усіх областей, але не більше 25% голосів виборців з одного масліхату, а також зробити виборчий внесок у розмірі 15-кратної мінімальної заробітної плати. Внесок повертається особі, якщо вона обрана сенатором або набрала не менше 5% голосів виборців, а також у разі смерті особи (тоді кошти отримує її сім'я), в іншому разі обертається на кошти бюджету держави (стаття 73 закону “Про вибори в Республіці Казахстан”).

&langru&L1L1&L2L1-12

¹ Конституційний закон “Про Парламент у Республіці Казахстан і про статус його депутатів” від 16 жовтня 1995 року // Відомості Верховної Ради Республіки Казахстан, 1995. — № 21. — С.124. Сайт Парламенту Республіки Казахстан <http://www.parlam.kz/Information.aspx?doc=4&lan=ru-RU>

² Конституційний закон “Про вибори у Республіці Казахстан” від 28 вересня 1995 року зі змінами // Офіційний сайт Президента Республіки Казахстан http://www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsi/sections?OpenForm&id_doc4A9D16CEE8CCA12462572340019E75A&langru&L1L3&L2L3-24

Активне виборче право. Виборчого права позбавлені громадяни, визнані судом недієздатними, а також ті, що перебувають у місцях позбавлення волі за вироком суду.

Пасивне виборче право. Цензи. Балотуватися до парламенту мають право громадяни Казахстану, які досягли 18-річного віку, крім тих, які мають не погашену або не зняту встановлену законом судимість. Депутатом парламенту може бути особа, яка постійно мешкає на території республіки останні 10 років.

Додаткові цензи пов'язані з освітністю, освітніми здобутками, партійною належністю і трудовим стажем. Для депутатів Мажилісу встановлено віковий ценз у 25 років, для депутатів Сенату — 30 років. Депутатом Мажилісу від політичної партії може бути лише член тієї партії, список якої висувається. Депутатом Сенату може бути особа з вищою освітою та трудовим стажем не менше 5 років, яка не менше 3 років постійно проживає на території відповідної області чи міста, від якого балотується (стаття 51 конституції Республіки Казахстан).

Таблиця 18. Кількість сенаторів щодо областей Республіки Казахстан

Назва адміністративно-територіальної одиниці	Кількість мешканців, тис.	Кількість сенаторів
Акмолинська область	748	2
Актюбинська область	695	2
Алматинська область	1 621	2
Атирауська область	481	2
Жамбильська область	1 010	2
Західно-Казахстанська область	611	2
Қарағандинська область	1 340	2
Қустанайська область	900	2
Қизилординська область	625	2
Мангістауська область	391	2
Павлодарська область	745	2
Південно-Казахстанська область	2 282	2
Північно-Казахстанська область	661	2
Східно-Казахстанська область	1 425	2
м. Алмати	1 287	2
м. Астана	574	2
Квота президента	—	15
Загалом 15 396 млн жителів на 47 сенаторів		

Джерело: Статистичне агентство Республіки Казахстан, Експрес-інформація, квітень 2008.

У казахстанському парламенті кваліфікований депутатський склад. Зокрема, у Мажилісі четвертого скликання 11 докторів і 10 кандидатів наук. За освітою 42 інженери, 34 юристи, 23 педагоги, 21 економіст, 9 фахівців сільськогосподарського виробництва.

У Казахстані один сенатор представляє в середньому 330 тис. мешканців, що є показником близьким до аналогічного в Польщі. Водночас, як випливає з таблиці 18, представництво від адміністративних областей у верхній палаті казахстанського парламенту не забезпечує пропорційності представництва стосовно населення. Кількість мешканців найбільш густонаселеної Південно-Казахстанської області ледь не вшестеро відрізняється від найменш густонаселеної Мангистауської, але кількість сенаторів при цьому не відрізняється.

Бікамеральний коефіцієнт, який визначив російський дослідник Ілля Тарасов¹ (співвідношення чисельності нижньої палати до верхньої), в Казахстані становить 2,27.

Не дозволяється бути одночасно членом обох палат парламенту.

3. Структура парламенту

Мажиліс² має керівні структури, які забезпечують його щоденну роботу, — Бюро Мажилісу, різні консультативно-дорадчі органи тощо. Процедури формування керівного складу Мажилісу можна вважати доволі демократичними. Так, кандидатура на посаду голови Мажиліса висувається депутатами палати із числа депутатів, які вільно володіють державною (казахською) мовою. Для її підтримки необхідно здобути просту більшість голосів членів палати при таємному голосуванні. А вже двох заступників пропонує голова, але вони також мають пройти процедуру таємних виборів, яку можна назвати процедурою затвердження депутатським корпусом креатури голови.

Законодавча робота відбувається в постійних комітетах, яких у Мажилісі сьомого скликання нараховується 7 (хоча загалом їх кількість не регламентована, необхідно лише, щоб до його складу входило не менше ніж семеро депутатів): з аграрних питань Мажилісу парламенту, із законодавства і судово-правової реформи, з міжнародних справ, оборони і безпеки, із соціально-культурного розвитку, з питань екології та природокористування, з фінансів і бюджету, економічної реформи та регіонального розвитку.

¹ Див. Тарасов И. Н. Бикамерализм в постсоветском пространстве // Политэкс. — 2006. — № 4. — С. 178-184.

² Регламент Мажилісу // Сайт Парламенту Республіки Казахстан
<http://www.parlam.kz/Information.aspx?doc6&page2&lanru-RU>

У Мажилісі депутати мають право утворювати фракції за партійною ознакою. У парламент сьомого скликання провела своїх представників лише одна партія (хоча участь у виборах брали 7 партій, решта не змогла подолати 7% бар'єр). Вона утворила одну фракцію — фракцію Народно-демократичної партії “Нур Отан” — та зайняла всі 98 місць у Мажилісі (крім тих, що належать делегатам від Асамблеї народу Казахстану).

Вплив президента на формування верхньої палати — **Сенату**¹ — та її керівного складу більший, ніж на нижню. Так, Сенат не самостійний навіть у процесі обрання свого керівника. Кандидатура на посаду голови Сенату висувається президентом, за ним також зберігається право внесення нової кандидатури у випадку відхилення Сенатом запропонованої кандидатури. Зате кандидатури двох заступників голови висуває корпус сенаторів.

У Сенаті не передбачається утворення партійних фракцій, але можуть утворюватися депутатські групи (на сьогодні така група, що налічує 17 чоловік із 47 під назвою “Регіон”, одна).

Сенатська діяльність проходить у постійних комітетах, кількість яких визначена регламентом Сенату і не може перевищувати семи. У Сенаті сьомого скликання це комітети із законодавства і правових питань, з фінансів і бюджету, з міжнародних відносин, оборони і безпеки, економічної і регіональної політики, соціально-культурного розвитку, аграрних питань і охорони довкілля.

4. Термін повноважень і функції Мажилісу і Сенату

Мажиліс обирається на п'ять років, а Сенат — на шість. Для Сенату кожні три роки передбачена ротація тієї половини складу, яка обирається. Доля президентської квоти залежить від волі глави держави.

Парламентська робота в Казахстані будується по-різному залежно від питання, яке розглядається. За своїми функціями і статусом палати нерівнозначні. Засідання парламенту можуть відбуватися спільно, через послідовні засідання, нарізно, а деякі процедури вивіряються виключно кожною з палат. У Казахстані ретельній правовій регламентації піддано всі можливі організаційні варіанти, для чого існують регламент парламенту², регламент Мажилісу³ і регламент Сенату⁴.

¹ Регламент Сенату від 8 лютого 1996 року // Сайт Парламенту Республіки Казахстан <http://www.parlam.kz/Information.aspx?doc7&page1&lanru-RU>

² Регламент Парламенту Республіки Казахстан // Сайт Парламенту Республіки Казахстан <http://www.parlam.kz/Information.aspx?doc3&lanru-RU>

³ Регламент Мажилісу Республіки Казахстан від 8 лютого 1996 року зі змінами // Сайт Мажилісу Республіки Казахстан <http://www.parlam.kz/Information.aspx?doc6&page2&lanru-RU>

⁴ Регламент Сенату Республіки Казахстан від 8 лютого 1996 року зі змінами // Сайт Сенату Республіки Казахстан <http://www.parlam.kz/Information.aspx?doc7&page1&lanru-RU>

У загальному вигляді ці процедури прописані в конституції. Так, згідно зі статтею 53 конституції Республіки Казахстан, на *спільних засіданнях палат* парламент за пропозицією президента вносить зміни і доповнення до конституції, затверджує звіти уряду і Рахункового комітету про використання бюджету і контроль за використанням бюджету, двома третинами голосів від загальної кількості депутатів за ініціативою президента делегує йому законодавчі повноваження (на термін до року), вирішує питання війни і миру, заслуховує щорічні послання Конституційної ради, створює спільні комісії та організовує їх діяльність.

Через *послідовні засідання* по черзі — спочатку в Мажилісі, потім у Сенаті палати парламенту здійснюють законодавчі повноваження: затверджують бюджет, встановлюють державні податки, нагороди, вирішують питання про державні позики, про амністію, ратифікують і денонсують міжнародні договори. Також палати почергово обговорюють звіти про виконання бюджету, у місячний термін проводять повторне обговорення й голосування по тих статтях закону, які викликали заперечення (вето) президента. Обидві палати по черзі виявляють ініціативу про проведення республіканського референдуму (тобто обидві палати повинні погодитися на проведення референдуму).

Кожна палата *нарізно* (самостійно) без участі іншої призначає на посади по два члени Конституційної ради, Центральної виборчої комісії, по три члени Рахункового комітету, делегує половину членів комісії для визначення неієздатності президента, вибирає половину членів спільних комісій палат, проводить парламентські слухання за сферою своєї компетенції, має право за ініціативою не менш як однієї третини від складу палати заслуховувати звіти уряду, а потім більшістю голосів направляти президенту звернення про звільнення члена уряду від посади.

Виключні повноваження нижньої палати — Мажилісу

Право законодавчої ініціативи в Казахстані належить президенту, депутатам парламенту, уряду і реалізується виключно в Мажилісі (стаття 61 конституції Республіки Казахстан). Утім, варто зазначити, що депутати поточного скликання не надто активно користуються цим правом. Так, зі 113 законопроектів, що надійшли в першу сесію Мажилісу четвертого скликання за період з 2 вересня 2007 року по 23 червня 2008 року, 106 ініційовані урядом і лише 7 — депутатами обох палат. У Мажилісі третього скликання цей показник становив 291 урядовий проти 55 депутатських. У Мажилісі другого скликання 646 урядових проти 181 від депутатів і в першому скликанні уряд вніс 591, а депутати — 53 законопроекти¹ (див. також таблицю 19).

До виключного відання Мажилісу належить прийняття до розгляду конституційних законів (тобто законів, необхідність прийняття яких передбачена конституцією і які спрямовані на розвиток її положень) і законів та їх розгляд. Але ухвалення за-

¹ Див. Огляд законотворацької діяльності Мажилісу Парламенту Республіки Казахстан першої сесії четвертого скликання // Офіційний сайт Мажилісу Парламенту Республіки Казахстан <http://www.parlam.kz/DocItogi.aspx?page2&lanru-RU&id434>

конів не здійснюється без участі Сенату. Водночас Мажиліс має право повернути законопроект, ініційований урядом, на доопрацювання. Законодавчі ініціативи президента зворотного шляху не мають.

Вплив Мажилісу на формування кадрового корпусу обмежений і носить формальний характер. Так, більшістю голосів палата дає згоду президенту на призначення прем'єр-міністра, кандидатуру якого підбирає і вносить президент. Але двома третинами голосів Мажиліс має право висловити вотум недовіри уряду.

Також у Мажилісу є символічні функції: він оголошує чергові вибори президента.

Виключні повноваження верхньої палати — Сенату

Законодавчий процес. Верхня палата сама не може виступити ініціатором законопроекту (це може зробити депутат Сенату, але оформляється законопроект у Мажилісі). А Сенат виконує функції “експерта” й “контролера” прийнятих нижньою палатою законопроектів. У стислому викладі законотворчий процес здійснюється в спосіб, передбачений статтею 61 конституції Республіки.

Схвалений більшістю від загального складу Мажилісу законопроект передається до Сенату. Там він розглядається не більше 60 днів. Якщо більшість складу Сенату підтримає законопроект, він вважається схваленим і передається на підпис президентові. Якщо ж Сенат відхиляє законопроект, то він направляється до Мажилісу. Якщо Мажиліс уже більшістю в дві третини знову схвалює цей законопроект, він повторно направляється до Сенату. Якщо Сенат знову відхиляє законопроект, то він уже впродовж тієї ж сесії не може знову вноситися. В ситуації, коли Сенат не відхиляє законопроект, поданий Мажилісом, а вносить зміни й поправки, той знову направляється до нижньої палати. Якщо Мажиліс простою більшістю голосів погоджується з цими змінами і поправками, то закон вважається ухваленим. Якщо ж висловлює незгоду, то тоді призначаються узгоджувальні процедури через механізм спільних комісій.

Для конституційних законів встановлено дещо інший порядок, який, утім, принципово не відрізняється від процедури для звичайних законопроектів. Проект конституційного закону, розглянутий і схвалений не менш ніж двома третинами голосів від загальної кількості депутатів Мажилісу, передається до Сенату, де розглядається не більше 60 днів. Прийнятий двома третинами голосів законопроект стає конституційним законом і подається президентові на підпис. Відхилення проекту конституційного закону може здійснити як Мажиліс, так і Сенат більшістю голосів від загальної кількості депутатів палати. Внесені Сенатом не менш як двома третинами голосів зміни і доповнення передаються до Мажилісу. Якщо Мажиліс не менш як двома третинами голосів погоджується з внесеними Сенатом змінами, конституційний закон вважається прийнятим. Якщо ні — призначаються погоджувальні процедури.

Отже, передбачені досить складні процедури проходження законопроектів, при-
таманні будь-якій двопалатній структурі парламенту.

Ще в Сенату є *особлива важлива виключна функція, пов'язана з необхідністю забезпечення законодавчого процесу у період тимчасової відсутності Мажилісу*, викликаної достроковим припиненням повноважень нижньої палати (стаття 55 конституції). Якщо Мажиліс відсутній, Сенат тимчасово до формування нового складу нижньої палати перебирає на себе законодавчі функції. Завдяки такому повноваженню Сенат, який не може бути розпущено, відіграє важливу роль у забезпеченні неперервності законодавчого процесу. Але в разі дострокового припинення повноважень усього парламенту така функція, звичайно, не реалізується.

Бюджетний процес. Для законопроектів, які передбачають ухвалення бюджету чи зміни до нього, характерний звичайний порядок, як і для всіх інших законопроектів.

Конституційний процес. Процедура проходження законопроекту щодо внесення змін до конституції аналогічна звичайним, є лише відмінність у кількості голосів: конституційна більшість голосів у Казахстані — три чверті голосів від загального складу кожної з палат. Крім того, ініціатива щодо внесення змін до конституції належить виключно президентові країни. Якщо хтось із посадових осіб виконує обов'язки президента, він не має права ініціювати зміни до конституції (стаття 48 конституції).

Кадрові питання. За Сенатом статтею 55 конституції закріплено виключні повноваження, не пов'язані з діяльністю Мажилісу. До них віднесено кадрово-церемоніальні процедури — обрання і звільнення від посади за поданням президента голови і суддів Верховного суду, прийняття їх присяги, висловлення згоди на призначення президентом голови Національного банку, генерального прокурора, голови Комітету національної безпеки, позбавлення недоторканності генерального прокурора, голови і суддів Верховного суду.

Повноваження палат парламенту щодо президента

Повноваження президента щодо парламенту більші, ніж навпаки. Як у багатьох державах пострадянського простору, в Казахстані також існує процедура, що вповноважує президента на продукування законів. Саме ця обставина є ключовою в оцінці місця і ролі парламенту та глави держави у системі балансу влад і вказує на неподільність влад, що притаманно для політичних систем авторитарного типу. Парламент Казахстану двома третинами голосів від загального числа депутатів кожної з палат за ініціативи президента може делегувати йому законодавчі повноваження на строк, що не перевищує одного року (стаття 53 конституції Казахстану). Глава держави також наділений правом видавати закони у випадку “війни і миру” (стаття 53 пункт 4 конституції) та укази, які мають силу законів. Для останнього визначено ситуацію невиконання парламентом вимоги президента розглянути котрийсь із законопроектів як невідкладний. Якщо парламент упродовж місяця цього не зробить, то президент видає указ за статусом закону, який діє до того часу, поки парламентом не буде ухвалено закон. Також президент, згідно зі статтею 61 пункт 2 конституції

має право визначати пріоритетність розгляду законів, що позначається на процесі формування порядку денного парламенту.

Президент користується деякими перевагами у законодавчому процесі щодо парламенту. Якщо в якомусь із парламентських законопроектів передбачається скорочення чи збільшення державних витрат, то такі законопроекти мають дістати попереднє схвалення уряду. Якщо такого роду законопроект вносить президент, то такого схвалення не потрібно.

Посадові особи можуть брати участь у роботі палат парламенту: “Президент, Прем’єр-міністр і члени Уряду, а також голова Національного банку, Генеральний прокурор, голова Комітету державної безпеки, а також Державний секретар¹ і керівник Адміністрації Президента Республіки мають право бути присутніми на будь-яких як відкритих, так і закритих засіданнях Парламенту і мають право бути вислуханими” (стаття 8 конституційного закону “Про Парламент Республіки Казахстан і статус його депутатів” від 16 жовтня 1995 року)².

Відповідно до статті 53 конституції в разі застосування президентом вето парламент у почергових засіданнях (спочатку Мажиліс, потім Сенат) у місячний термін проводить повторне обговорення й голосування по тих законах або окремих позиціях, які викликали зауваження президента. Якщо парламент не вкладається у відведений термін, це означає прийняття заперечень президента. Якщо Мажиліс і Сенат двома третинами голосів від загального складу палат підтверджують раніше ухвалене рішення, президент упродовж місяця підписує закон. Якщо заперечення президента не подолані хоча б однією з палат, закон вважається неприйнятним, або прийнятим в редакції президента. Для подолання вето на конституційні закони необхідна більшість у три чверті голосів кожної з палат парламенту.

У разі дострокового звільнення чи відсторонення від посади президента, а також його смерті повноваження глави держави на строк, що залишився до чергових виборів, переходять до голови Сенату парламенту; якщо він не може їх взяти на себе, вони переходять до голови Мажилісу, а якщо і той з якихось причин не в змозі це зробити, то вони переходять до прем’єр-міністра. Відповідно, така особа складає із себе попередні повноваження (стаття 48 Конституції Республіки Казахстан), а для заміщення вакантних державних посад передбачена відповідна конституційна процедура.

У процедурі імпичменту задіяні обидві палати парламенту Казахстану. Парламент може відсторонити главу держави від влади лише у разі скоєння ним державної

¹ Державний секретар Республіки Казахстан — посадова особа переважно з представницькими зовнішньополітичними функціями, яку призначає і звільняє президент і яка здійснює свої повноваження під безпосереднім керівництвом глави держави. Детальніше див. Указ Президента Республіки Казахстан “Про статус і повноваження Державного секретаря Республіки Казахстан” від 13 серпня 2007 року // Офіційний сайт Президента Республіки Казахстан http://www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsi/sections?OpenForm&id_doc854D1906E7E48584462573BD001F7959&langru

² Конституційний закон “Про Парламент у Республіці Казахстан і про статус його депутатів” від 16 жовтня 1995 року // Відомості Верховної Ради Республіки Казахстан, 1995. — № 21. — С.124. Сайт Парламенту Республіки Казахстан <http://www.parlam.kz/Information.aspx?doc4&lanru-RU>

зради — так засвідчує стаття 47 конституції Казахстану. Рішення про висунення звинувачення і його розслідування покладається на Мажиліс, якщо той висуне звинувачення за ініціативою не менш як третини депутатів. Зате саме розслідування організовує Сенат. Результати розслідування в разі підтримки цього рішення більшістю голосів сенаторів передаються на розгляд спільного засідання палат. Таким самим спільним засіданням парламенту, але трьома чвертями голосів, ухвалюється рішення щодо відсторонення президента від влади. Такому рішенню мають передувати рішення ще двох конституційних органів — верховного суду про обґрунтованість звинувачення і конституційної ради про дотримання встановлених конституційних процедур. Якщо за два місяці від дня висунення звинувачення імпічмент не буде реалізовано, це тягне за собою визнання відхилення звинувачення проти глави держави, і тоді настає час для реалізації можливості дострокового припинення повноважень тих депутатів Мажилісу, які ініціювали розгляд питання.

Є ще одна обумовленість для здійснення процедури імпічменту — питання про відсторонення президента від влади не може бути ініційоване в період, коли він сам поставив питання про дострокове припинення повноважень парламенту чи Мажилісу.

У разі, якщо президент хворіє і “стійко не може виконувати повноваження”, парламент створює комісію, до якої входить однакова кількість депутатів, представників від кожної палати, і спеціалісти у відповідних сферах медицини. Рішення про дострокове припинення повноважень президента приймається на спільному засіданні палат парламенту більшістю в три чверті від загальної кількості депутатів кожної з палат на основі висновку комісії та висновку Конституційної ради про дотримання встановлених конституційних процедур.

Повноваження палат парламенту щодо уряду

Хоча, як уже зазначено вище, у 2007 році в Казахстані суб'єктами виборів до нижньої палати вперше стали політичні партії, однак права політичних партій як суб'єктів формування уряду не розширилися. Уряд формує президент, а Мажиліс лише дає згоду на кандидатуру його глави. Натомість саме більшість Мажилісу — нижньої “партійної” палати — має право на висловлення уряду вотуму недовіри за ініціативою не менш однієї п'ятої складу палати. Сенат у цій процедурі не задіяний. Однак у Казахстані вотум недовіри до уряду не означає відставку уряду. Лише президентові дано право остаточно вирішувати долю уряду.

Є ще одна процедура парламентського контролю за урядом, яка хоч і зв'язує обидві палати, проте носить половинчастий характер. Незатвердження звіту уряду про виконання бюджету Республіки, який заслуховується на спільному засіданні палат, означає висловлення вотуму недовіри до уряду (стаття 53 конституції), після чого

уряд заявляє президентові про відставку (стаття 70 конституції), а вже глава держави, як і у вищеописаній ситуації, ухвалює остаточне рішення.

Кожна з палат незалежно одна від одної має право за ініціативою не менше третини від загального складу заслуховувати звіти членів уряду й більшістю голосів звертатися до президента з проханням про звільнення котрогось міністра. На перший раз президент може відхилити таке прохання, але якщо через 6 місяців ситуація повториться, то глава держави мусить звільнити урядовця (стаття 56 конституції).

Сам прем'єр-міністр у разі, якщо парламент не підтримає законопроект, внесений урядом, має право поставити на спільному засіданні палат питання про довіру уряду. Якщо пропозиція про вотум недовіри не набере більшості голосів від загальної кількості депутатів парламенту, то проект закону вважається прийнятим без голосування. Але уряд не може користуватися таким правом більше ніж двічі на рік (стаття 61 конституції).

Парламент лише за пропозицією президента вносить зміни й доповнення до конституції, затверджує звіти уряду про виконання бюджету. Несхвалення звіту уряду про виконання бюджету означає висловлення парламентом вотуму недовіри уряду. За підсумками заслуховування звіту уряду нижня палата має право звернутися до президента стосовно звільнення з посади члена уряду.

У політичній системі Казахстану президент має виняткові повноваження як у формуванні внутрішньої й зовнішньої політики, так і у сфері кадрових призначень. На свій розсуд президент може звільняти з посади прем'єр-міністра, формувати, скасовувати й реорганізувати центральні органи виконавчої влади, призначати на посади й звільняти членів уряду. Також президент може головувати на засіданнях уряду, доручати уряду вносити законопроекти до нижньої палати, скасовувати або припиняти дії актів уряду й прем'єр-міністра, керівників місцевих виконавчих органів. Фактично президент здійснює стратегічне й оперативне управління виконавчою владою.

Уряд у Казахстані підпорядкований президенту. Конституція надає право президентові за власною ініціативою ухвалити рішення щодо припинення повноважень уряду в цілому або звільнити з посади будь-якого його члена. Конституція визначає, що уряд відповідальний перед президентом (і лише в окремих випадках — перед нижньою палатою й парламентом). Відповідно, уряд складає свої повноваження перед новообраним президентом. Водночас перед новообраним Мажилісом прем'єр-міністр порушує питання про довіру уряду. У випадку вираження Мажилісом вотуму довіри уряд продовжує повноцінно виконувати свої обов'язки, аж поки остаточне рішення не ухвалить президент.

5. Дострокове припинення повноважень палат

Відкликання депутатів. Процедури власне відкликання депутатів в обох палатах або якоїсь однієї з них як норми прямої демократії немає. Але є процедури дострокового припинення повноважень окремих депутатів як нижньої, так і верхньої палати тими суб'єктами, які їх сформували.

Недоторканність. На депутатів Мажилісу і Сенату однаковою мірою поширюється статус недоторканності. Зміст статусу регулюється статтею 32 конституційного закону “Про Парламент Республіки Казахстан і статус його депутатів”. Відповідно до нього депутата під час виконання ним повноважень не може бути арештовано, затримано, піддано адміністративним стягненням, які накладаються в судовому порядку, без згоди на те відповідної палати, якщо лише депутата не було затримано чи арештовано на місці скоєння злочину. Для отримання згоди на притягнення депутата до відповідальності необхідне подання генерального прокурора. Після дотримання ряду процедур палата приймає мотивоване рішення і направляє його генеральному прокурору й керівнику державного органу Республіки, який здійснює дізнання і попереднє слідство. Подання на позбавлення депутата мандата вносить до Мажилісу центральна виборча комісія в разі, якщо тому винесено обвинувальний вирок.

Але в Казахстані є рідкісна практика дисциплінарного впливу на поведінку депутатів, які “завинили”. Вжиття відповідних заходів можуть ініціювати фракції політичних партій, які працюють в Мажилісі, щодо своїх членів (ця практика також регулюється конституційним законом “Про Парламент Республіки Казахстан і статус його депутатів”). Так, у разі відсутності депутата без поважної причини на засіданнях палат та їх органів більш ніж тричі, йому не нараховують заробітну плату. Якщо ж депутата немає на робочому місці впродовж місяця, його на цей період позбавляють всіх умов матеріального, фінансового і соціально-побутового забезпечення — оплати відрядження, автотранспортного, лікувально-оздоровчого, санаторно-курортного обслуговування (яке й без того здійснюється в порядку, встановлюваному президентом). Єдине, чого не позбавляється покараній державою депутат, так це права на проживання “в облаштованих і мебльованих приміщеннях на строк виконання повноважень на умовах безкоштовного користування”, якщо цей депутат, звичайно, не столичний.

Фінансові збитки несе депутат, який ризикнув передати свій голос. Якщо він це зробив один раз, за той день він не отримає зарплату, якщо він передасть свій голос повторно, його буде позбавлено зарплати за місяць.

Етична поведінка для депутатів казахського парламенту не порожній звук. У разі порушення правил етики, встановлених регламентом парламенту і його палат — депутату може бути зроблено зауваження, змушено до публічного вибачення, позбавлено слова на різні терміни, випроваджено із зали засідань на різний період, по-

збавлено заробітної плати за один день. Такі стягнення як щодо депутатів Мажилісу, так і щодо сенаторів ініціює голова відповідної палати.

Контроль за явкою депутатів на засідання, недопущенням передачі голосу здійснює зовнішній щодо парламенту орган — Центральна виборча комісія.

Дострокове припинення повноважень парламенту, Мажилісу та Сенату. Законами Казахстану передбачено ситуацію дострокового припинення повноважень парламенту як цілого, хоча підстави для цього не регламентуються. Президент може достроково припинити повноваження лише Мажилісу. Підстави для цього також не регламентуються. Єдине, що виокремлено законодавством, так це часові проміжки, коли парламент і Мажиліс не можуть бути достроково розпущені: під час надзвичайного чи воєнного стану, в останні шість місяців повноважень президента, а також упродовж року після попереднього розпуску законодавчого органу (стаття 36 закону “Про Парламент Республіки Казахстан і статус його членів”).

Законодавчі можливості для дострокового припинення повноважень депутатів нижньої палати (Мажилісу) має Асамблея народу Казахстану. Вона може прийняти відповідне рішення стосовно тих депутатів, які були обрані від Асамблеї (стаття 24 конституційного закону “Про Парламент Республіки Казахстан і статус його членів”). Достроково можуть також бути припинені повноваження окремого депутата Мажилісу в разі, якщо він вийшов або його виключено зі складу політичної партії (а депутатами від партії, як уже вказувалося вище, можуть бути лише члени партії), і в разі припинення діяльності його партії.

Хоча дострокового припинення повноважень Сенату законодавством не передбачено, можливе дострокове припинення повноважень окремих сенаторів. Щодо тих 15 сенаторів, що призначаються президентом, то їх парламентська доля залежить виключно від волі президента — їхні повноваження можуть бути достроково припинені за рішенням глави держави. Повноваження депутатів Сенату парламенту, обраних на спільному засіданні виборців в особі депутатів масліхатів, можуть бути достроково припинені за їх рішенням (стаття 24 конституційного закону “Про Парламент Республіки Казахстан і статус його членів”). Раз на три роки передбачена ротація половини тої категорії членів верхньої палати, які обираються прямим голосуванням.

Очевидно, що ці норми *de facto* відіграють роль процедури відкликання депутатів за юридично невизначених підстав і ними знижується захищеність депутатського корпусу.

Оцінка діяльності Сенату. Відповідно до мети нашого дослідження важливо оцінити, наскільки впливовою є верхня палата у законодавчому процесі. Висновок, який можна зробити значною мірою умовно, спираючись на доступні дані, близько однієї чверті законопроектів із Мажилісу повертаються їх ініціаторам, близько трьох чвертей законопроектів з Мажилісу направляються до Сенату і близько 97% з тих, що пройшли дві палати, підписуються президентом (див. табл. 19),

Таблиця 19. Інформація про законодавчу активність парламенту Республіки Казахстан

	Кількість законопроектів, що надійшли до Мажилісу	Кількість законопроектів, ініційованих депутатами	Кількість законопроектів, ініційованих урядом	Кількість законопроектів, направлених до Сенату	Кількість законопроектів, ухвалених за допомогою погоджувальної комісії	Підписано президентом
Перше скликання, 1995–1999	664	53	591	немає інформації	31	497
Друге скликання, 1999–2004	827	181	646	622	30	604
Третє скликання, 2004–2007	немає інформації	55	291	немає інформації	немає інформації	321

Джерело: Офіційний сайт Мажилісу Республіки Казахстан

Оскільки каденція парламенту четвертого скликання не завершена, наведемо дані з діяльності Сенату на основі поточної парламентської інформації. Із 38 законопроектів, направлених з Мажилісу до Сенату у першій сесії четвертого скликання починаючи з грудня 2007 року по 30 червня 2008 року 15 було повернуто до нижньої палати для внесення змін та уточнень, після чого повернено до Сенату і вже направлено на підпис президентові, 16 не потребували втручання Сенату і були відразу направлені до глави держави, ще 6 перебувають на розгляді в комітетах Сенату. Тобто верхня палата має зауваження і пропозиції щодо близько 50% законопроектів. Переважно законопроекти, до корекції яких Сенат залучається незначною мірою, стосуються ратифікації міжнародних договорів і угод¹.

За даними Мажилісу, з Сенату повертається близько 70% законопроектів — із 67 переданих у верхню палату 48 потребують доопрацювання² (деякий незбіг даних пояснюється представленням Сенатом і Мажилісом вибірки за різний часовий проміжок, але загальне уявлення про порядок цифр ця інформація дає). Як правило, Мажиліс погоджується з ними і вносить зміни у текст законопроектів. У суперечливих 10% випадків (7 із 67) було створено погоджувальну комісію з представників обох палат.

¹ Див. Відомості про проходження законопроектів, що надійшли до Сенату від 30 червня 2008 року // Офіційний сайт Сенату Республіки Казахстан <http://www.parlam.kz/DocInfo.aspx?lanru-RU&infdat10&page1&id43>

² Див. Відомості про проходження законопроектів у Мажилісі від 1 липня 2008 року // Офіційний сайт Мажилісу Республіки Казахстан <http://www.parlam.kz/DocInfo.aspx?lanru-RU&infdat5&page2&id74>

6. Висновки до VI розділу

У Казахстані — унітарній державі з напівпрезидентською формою правління, в якій провідну системотворчу роль відіграє глава держави, — парламент становить залежну від президента складову і не має самостійних позицій у законодавчому процесі та ряді інших важливих процедур легітимації влади.

Як це властиво багатьом державам авторитарного типу, політична система Казахстану характеризується недостатньою поділеністю влади. У конституції парламент визначено не як єдиний орган законодавчої влади, а як представницький орган із законодавчими функціями. У Казахстані президент володіє правом видавати закони й укази, які можуть мати силу законів, що означає наявність ще одного джерела законодавчої юрисдикції.

Парламент підтримує ініціативи, спрямовані на посилення влади президента. У 2007 році було ухвалено зміни до конституції, які дозволяють стверджувати, що перший президент це фактично “довічний президент”. Термін повноважень Нурсултана Назарбаєва як глави держави необмежений. Кадрові повноваження обох палат слабкі і носять загалом погоджувальний характер.

У Казахстані верхня палата (Сенат) національного парламенту навіть більшою мірою, ніж верхня палата (Рада Республіки) Національних зборів у Білорусі відіграє роль додаткового майданчика для президентських ініціатив (у Сенаті концентрується призначена президентом третина складу палати, тоді як в Білорусі ця частка становить 1/8) і ресурсу для збереження політичного впливу глави держави, в тому числі після завершення терміну його каденції. Представництво від адміністративних областей у верхній палаті казахстанського парламенту не забезпечує пропорційності представництва стосовно населення. В середньому один сенатор представляє 330 тис. мешканців (у Білорусі — 150 тис.).

У загальній архітектурі політичної системи і парламент у цілому, і верхня палата виступають надійною опорою влади президента. Цьому сприяє, по-перше, те, що депутатська більшість верхньої палати формується на основі непрямого виборчого права (через виборців, які, у свою чергу, є депутатами масліхатів і з числа депутатів масліхатів). По-друге, через збереження можливості призначення третини сенаторів за квотою глави держави. Ці способи формування сенаторського корпусу повністю контролюються з боку адміністративної системи. Для обрання до Сенату встановлено вищі цензи і більше їх різновидів (освітній, осілості, трудового стажу), аніж для обрання до Мажилісу, хоча й для кандидатів до Мажилісу є цензи партійності та віку. Практика ж грошового внеску для кандидатів у сенатори зумовлює специфічний склад корпусу верхньої палати та звужує представницькі можливості для суспільства. Крім того, під час виборів до Сенату кандидатам необхідно пройти подвійний фільтр — крім фінансового внеску ще й через збір підписів на свою підтримку, тоді як для того, щоб зареєструвати список до Мажилісу, партіям досить

зробити лише грошовий внесок. Перевагами користуються парламентські партії — ті з них, які на минулих виборах здолали бар'єр, звільнені від необхідності вносити кошти.

Функції політичних партій і парламенту в політичній системі Казахстану досить слабкі й багато в чому формальні. Партійні фракції утворюються лише в Мажилісі. Попри те, що вибори до Мажилісу з 2007 року проводяться на партійній основі, вплив політичних партій на хід формування та відставку уряду мінімальний. Процедури парламентського контролю над урядом носять половинчастий характер. Оголошення вотуму недовіри уряду на спільному засіданні палат або окремо в Мажилісі не тягне за собою автоматичної відставки уряду. Всі остаточні рішення у процесі формування та відставки уряду або окремих міністрів ухвалює глава держави.

Верхня палата виконує поширену функцію контролю за законодавчим процесом, який загалом реалізується безпосередньо в нижній палаті, а також функцію територіально-адміністративного та національного представництва (остання, втім, реалізується номінально, адже є похідною від адміністративної складової). Поєднання непрямого виборчого права, яке у прийнятій у Казахстані модифікації створює суттєву дистанцію між верхньою палатою і населенням, та наданих верхній палаті повноважень контролю за законодавчою діяльністю нижньої палати, яка обирається прямим голосуванням виборців, виступає однією зі складових адміністративного впливу на політичний процес.

Вето президента долається окремо кожною з палат парламенту в дві третини голосів (а для конституційних законів — три чверті голосів). У разі застосування президентом вето на ухвалений парламентом закон, парламенту відводиться місячний термін на його подолання на почергових засіданнях (спочатку Мажиліс, потім Сенат). Якщо Мажиліс і Сенат двома третинами голосів від загального складу палат підтвердять раніше ухвалене рішення, президент упродовж місяця підписує закон. Якщо заперечення президента не подолані хоча б однією з палат, закон вважається неприйнятним, або прийнятим в редакції президента.

Суб'єкти формування складу палат (Асамблея народу Казахстану для нижньої і президент для верхньої) наділені правом дострокового припинення повноважень окремих депутатів, що знижує захищеність депутатського корпусу.

Варто уваги те, що на верхню палату покладається місія стабілізації законодавчого процесу в разі, коли достроково припинено повноваження Мажилісу. Водночас можуть бути достроково припиненні повноваження парламенту як цілого, і в цій ситуації функція неперервності законодавчого процесу не реалізується. Підстави для дострокового припинення президентом повноважень парламенту як цілого (Мажилісу і Сенату разом) та Мажилісу зокрема законодавчо не регламентовані, що не перебиває простір для політичних рішень волюнтаристського характеру.

Парламент наділений правом достроково відсторонити президента від влади, але процедура складна в практичній реалізації (потребує участі обох палат, обмежена в

часі та зумовлена рядом процедур) і в разі неуспіху тягне за собою відповідальність для ініціаторів імпичменту у вигляді позбавлення статусу депутата парламенту. У разі дострокового звільнення чи відсторонення від посади президента, а також його смерті повноваження глави держави на строк, що залишився до чергових виборів, переходять до голови Сенату; якщо він не може їх взяти на себе, вони переходять до голови Мажилісу і лише у разі, якщо той з якихось причин не в змозі це зробити, вони переходять до керівника уряду — очевидно, що найвірогіднішою остання ситуація є, коли достроково припинені повноваження усього парламенту.

Застосувавши щодо Сенату — верхньої палати парламенту Казахстану, як для усіх інших об'єктів нашого дослідження, класифікацію Аренда Лійпгарта, його можна означити як слабкий, тобто нееквівалентний (друга палата не дублює першу) і нерівний (більше повноважень є у Мажилісу). Водночас позиції парламенту в політичній системі Казахстану у порівнянні з президентськими є слабшими.

Висновки

Бікамеральні парламенти в різних країнах створювалися упродовж різного періоду часу і видозмінювалися, відображаючи особливості боротьби за владу та відбиваючи історичний процес розширення поля представництва.

Як у світовій політичній практиці не існує єдиної моделі парламенту, так і в політичній науці не існує єдиної концепції бікамералізму. Багатство форм парламентаризму відкриває широкі можливості для побудови теорії та розвитку практики. Але можна виокремити загальні принципи, які справджуються для вивчених найпоширеніших випадків бікамералізму. Проведене УНЦПД дослідження бікамералізму на чотирьох об'єктах — двопалатних парламентах Польщі, Франції, Білорусі, Казахстану — дозволяє підтвердити відкриту для України перспективу вдосконалення парламентаризму, зокрема, у напрямку двопалатності, як, утім, і всіх інших сторін державного будівництва, позначити деякі закономірності у площині взаємозв'язку структури парламенту з групами суспільних і/або політичних інтересів та сформулювати ряд основоположних принципів, які рекомендовано враховувати під час попереднього (первинного) проектування політичної конструкції. Як висновки ствердимо такі тези:

1. Історично процес бікамералізму має різні вектори — від відмови від верхньої палати як “станового пережитку” у демократіях (Бельгія, Данія) до її реставрації (Польща, Чехія), трансформації (Франція) і до створення вперше (Казахстан).
2. Демократичний потенціал парламенту переважно залежить не від кількості палат, а від ступеня розвитку суспільних відносин і дієвості всіх можливих позапарламентських і — понад те — позаполітичних механізмів демократичного впливу: розвиненості суспільних рухів та інститутів, політичних партій, змісту права, місця та ролі мас-медіа, міри розвиненості самоврядування, дієздатності державних інститутів, прозорості процесу підготовки та ухвалення рішень, тощо.
3. Дієздатність парламентаризму, будучи зв'язаною з конституційною організацією влади (президентською, напівпрезидентською чи парламентською), не залежить від неї. Більшою мірою для цього має значення власне зміст політичного режиму. В країнах з усталеними традиціями плюральної демократії обидві палати, як і парламент у цілому, слугують розширенню представництва, підвищенню якості законодавчого процесу, утриманню рівноважного балансу влад. У країнах з авторитарними тенденціями, що характеризуються в політичній системі недостатнім поділом влади, несформованим механізмом стримувань та противаг, удаваним конституціоналізмом, парламент підпорядкований політичним і управлінським інтересам правлячої групи або політичному лідеру незалежно від кількості палат у ньому.
4. Не існує прямої залежності між формою територіального устрою та вибором кількості палат парламенту. У жодній із унітарних країн Європейського Союзу та нових незалежних держав із числа країн СНД федеральний устрій не було зумовлено

виключно наявністю та функціонуванням двопалатного парламенту. Хід федералізації, наприклад, Бельгії, що юридично завершився в 1993 році, має відмінне від процедурно-парламентського підґрунтя і пов'язаний з особливостями історичного становлення держави. В ряді випадків представництво від регіонів, самоврядних територій, автономій або меншинних груп громадян згладжує прояви нерівномірності розвитку, що мають місце практично в усіх країнах світу, надто тих, що виникли на великих територіях і зазнають різноспрямованих впливів.

5. Не знаходить свого підтвердження теза про пряму залежність між формою правління та вибором кількості палат парламенту. Двопалатні парламенти функціонують як у президентських (Казахстан, Таджикистан), так і напівпрезидентських (Франція, Польща), а також парламентських (Чехія, Ірландія) формах.
6. Двопалатні парламенти характеризуються розмаїтістю способів формування — прямі, непрямі вибори, квотування місць для різних суспільних груп, призначення частини депутатського корпусу (в останньому разі найчастіше за принципом nobilitate). Частіше до верхньої палати застосовують непрямі вибори, а до нижньої — прямі. В непрямих виборах суб'єктами пасивного виборчого права можуть бути як всі громадяни, що мають виборче право, так і депутати місцевих органів представництва. Але в жодному з випадків не спостерігається збіг суб'єктів делегування для обох палат. Цензи і привілеї можуть суттєво вплинути на склад представництва. На добір цензів і привілеїв найбільше впливає політичний режим.
7. Важливе значення має спосіб рекрутації еліт. Що демократичніший спосіб формування якоїсь палати, то вищий її ступінь легітимності. Палата, яка формується через адміністративні, закриті від громадян, процедури, не повинна мати особливих повноважень у порівнянні з тією палатою, яка формується на основі прямого волевиявлення громадян держави. Крім того, через адміністративний чинник формування верхньої палати глава держави отримує додаткову можливість впливати на діяльність парламенту. Адміністративний чинник при формуванні верхньої палати може суттєво знизити ступінь її легітимності.
8. Верхні палати можуть представляти як адміністративно-територіальні одиниці (Білорусь, Казахстан), так і населення цих одиниць (Франція, Польща). У першому випадку кількість сенаторів не пов'язана з кількістю населення в АТО, у другому залежить від неї. Відповідно, вибір основи для представництва має корегуватися залежно від однорідності поселення: що однорідніше розселення, то ймовірніше, що показник представництва буде однаковим. При представництві територій за неоднорідного розселення існує ризик диспропорцій у представництві.
9. Зміст і спрямованість діяльності парламенту не визначається внутрішньою структурою парламенту. Спрямованість та зміст діяльності парламенту в країнах з авторитарними режимами (у тому числі в напівпрезидентських формах правління) пов'язана з провідною політичною (владною) функцією та підпорядкована її інтересам. Так, у Казахстані парламент розпускався двічі, аж поки у конституції та конституційних законах не було закріплено президенціалізм і персоналістську позицію глави держави в системі управління. Інакше кажучи, має місце розгортання поряд-

ку, за якого політичний режим впливає на роль парламенту загалом, незалежно від того, яку структуру він має, а не навпаки. У суспільствах, де сильними є позиції демократії, парламент характеризується вищим ступенем політичної самостійності у порівнянні з країнами з авторитарними режимами.

10. Місце і роль політичних партій як в однопалатних, так і в двопалатних легіслатурах залежать від політичного режиму, який зумовлює міру включеності партій у процес легітимації влади та ухвалення рішень. В авторитарних системах місце і роль партій нівелюються (у Білорусі партійні фракції не утворюються в жодній із палат Національних зборів, і самі партії не є суб'єктами виборчого процесу), тоді як у демократичних партії реалізують свою політичну діяльність через власні фракції у кожній з палат (Польща, Франція). За казахстанського варіанту фракції політичних партій працюють лише в одній (нижній) палаті, а верхня — “деполітизована”.
11. Основна невід’ємна функція кожної з палат парламенту — законодавча. Тому вплив кожної з палат на законодавчий процес може відрізнитися — від паралельної законопроектної діяльності депутатів в обох палатах (Польща — і Сейм, і Сенат продукують законопроекти) до контролю однієї за законодавчою діяльністю іншої (Казахстан — законодавча ініціатива депутатів і нижньої, і верхньої палат реалізується лише в нижній палаті. Верхня здійснює контроль і вказує нижній на необхідні, на її погляд, уточнення). У кожному разі законодавство може мати кращу якість, але за тривалішої у часі процедури. (Причому слова “якісний закон” тут не носять смисл “гарний закон”, а означають врахування інтересів більшого кола груп інтересів. Хоча “якість” у розумінні “правова придатність” закону зумовлюється в тому числі кваліфікаційним складом верхньої палати, але в цьому разі має значення й робота сервісних служб парламенту). Для того, щоб унеможливити гальмування і зупинку законодавчого процесу, як правило, встановлюються терміни, перевищення яких палатою означає автоматичне схвалення законопроекту (у Франції покласти край законодавчому процесові, якщо палати довго не можуть узгодити текст і процедура не може завершитися, уповноважений уряд). Законодавчі процедури у бікамеральних структурах можуть відрізнитися за мірою впливу палат, за черговістю участі палат у законодавчому процесі, за наявністю або відсутністю в однієї з них права відкладеного вето на закони, ухвалені іншою палатою, але, як правило, визначається перелік тих законів, стосовно яких є необхідною спільна участь палат (або через роботу спільних комісій, або через проведення спільних засідань палат). Переважно, це конституції, конституційні закони та закон про бюджет держави. Спільна участь палат може поширюватися також на закони, пов’язані з гарантуванням безпеки держави.
12. Серед інших функцій верхніх палат доцільно відзначити:
 - репрезентацію територіальних інтересів, як це має місце в Казахстані і Білорусі, де частина сенаторів обирається на непрямих виборах депутатами місцевих органів представницької влади і представляє адміністративні території. Через це кількість сенаторів від кожної з адміністративно-територіальних одиниць однакова;

- репрезентацію інтересів суспільних груп і забезпечення плюралізму інтересів у парламенті. Навіть в унітарних державах, зокрема у Польщі і Франції, регіональні еліти і громади мають величезний вплив на формування персонального складу верхньої палати. Лише за умов прямих виборів сенаторів у Польщі, вони висувуються і обираються в округах, тоді як у Франції переважна частина сенаторів обирається непрямыми виборами електорами (комісіями, створеними місцевими муніципалітетами) з числа всього населення;
- контроль за законодавчою діяльністю нижньої палати. Ця функція має місце в деяких випадках, коли у верхній палаті не реалізується законодавча ініціатива. У таких випадках законодавча процедура у верхній палаті обмежена варіантами ревізії законотворчості, що реалізується в нижній палаті. Через це правом законодавчої ініціативи можуть наділятися також члени верхньої палати;
- забезпечення стабільності політичного управління в деяких випадках є вкрай важливою функцією верхніх палат. Вона означає неможливість дострокового припинення повноважень однієї з двох палат (зміна депутатського корпусу, в якій забезпечується на основі ротації частини складу через визначений термін часу), як це, до прикладу, у Франції. Відповідно, може тривати законодавчий процес і забезпечуватися його спадковість, стабільність і передбачуваність. У значній кількості країн друга палата має відмінні від першої терміни повноважень, відповідно вибори до них розведені у часі. Стабільність досягається також шляхом заборони розпуску верхньої палати, в такому разі практикується ротація частини складу верхньої палати;
- унеможливлення конституційного процесу від надміру політичного впливу. У країнах з двопалатним парламентом верхня палата бере участь у процесі внесення змін до чинної конституції або прийняття нової, що більшою мірою захищає основний закон від політичного інтересу;
- кадрову функцію верхніх палат парламенту, яка варіюється від формальної участі у призначеннях і звільненнях, що характерно для авторитарних режимів, до делегування у демократичних режимах кадрів у структури виконавчої влади або структури з особливим статусом;
- в президентських і напівпрезидентських системах — участь у процесі відсторонення глави держави від влади;
- вплив на виконавчу владу, зокрема, в частині її вищої ланки — уряду. Ця функція залежить від форми правління і не є сталою для всіх випадків. Верхні палати беруть участь у цьому процесі як в частині формування, так і в частині відставки, в залежності від форми правління. В парламентських республіках вони можуть мати більші повноваження, а в президентських і напівпрезидентських — менші. Відповідно, вага палат є різною. Повноваження нижніх палат у цій функції відрізняються від символічної (Казахстан), коли вираження вотуму недовіри уряду Мажилісом не означає відставку уряду, а рішення ухвалюється президентом країни, до реальної (Польща), коли висловлення конструктивного вотуму недовіри Сеймом тягне за собою відставку уряду. В парламентських республіках обидві палати можуть бра-

ти участь у відставці уряду. Але в кожному разі в бікамеральних парламентах уряд стоїть перед необхідністю узгоджувати програму своєї діяльності та звітуватися про її виконання в обох палатах, що змушує уряд враховувати ширше коло думок. В окремих випадках (особливо для парламентських і напівпрезидентських форм) наявність підтримки уряду в обох палатах сприяє стабільнішій роботі уряду, хоча лише ця обставина не є достатньою для стабільності уряду.

13. Баланс стримувань і противаг у кожній з політичних систем вирішується по-різному. Залежно від форми правління та політичного режиму розподіляється і вага палат у впливі на позиції президента. В демократичних республіках парламент процедурно може привести до відставки президента (Польща), в авторитарних ініціатори імпичменту в разі його невдачі відповідно до законів країни ще й будуть притягнені до відповідальності. А така ініціатива заздалегідь приречена на невдачу, бо процедурно майже нереалістична (Казахстан, Білорусь). Вплив глави держави на дострокове припинення повноважень парламенту, як правило, процедурно забезпечений. Існують як зв'язані процедури для обох палат (у Польщі дострокове припинення повноважень Сейму автоматично тягне за собою відставку складу Сенату), так і незв'язані (Франція). У Казахстані достроково може бути в окремому порядку припинено повноваження лише нижньої палати, але може бути розпущено і парламент як ціле — доля парламенту віддана на розсуд президента.
14. По-різному вирішується питання про заміщення посади президента в разі, коли він з якихось причин не може виконувати обов'язки. Посаду можуть заступати як лише керівник виконавчої влади (прем'єр-міністр у Білорусі), так і лише голова однієї з палат (верхньої — у Франції, нижньої — у Польщі). Також повноваження заступання президента можуть передаватися або по чергово головам палат (верхньої або нижньої), а коли ті обидва не можуть виконувати повноваження глави держави, то тоді — керівнику уряду (Казахстан).
15. Для ефективного функціонування парламенту незалежно від кількості палат є принципово необхідним дотримання конституційних, законодавчих і регламентних процедур, а не їх ігнорування, обхід чи зміна як складова поточного процесу. А для двопалатних парламентів така вимога є базовою. Інакше відносини між двома палатами можуть стати джерелом інституційного конфлікту, який може накладатися на нерозв'язані конфлікти в інших точках політичної системи і в результаті дестабілізувати політичний процес. Для того, щоб бікамералізм пішов на користь суспільному представництву, він потребує високої демократичної політичної культури і однозначно прописаних регламентних процедур, дотримання принципу поділу влади, деполітизованої системи державного управління та розвинених і дієвих громадянських інститутів.

Література

Ален А. Национализм — федерализм — демократия: Пример Бельгии: Серия публикаций Левенского института Центральной и Восточной Европы, 1994. — С. 34—35.

Ачкасов В. А., Куликов В. В. Сравнительный анализ современного бикамерализма // Политэкс, 2005. — №3. — С.6—15.

Бентам И. Тактика законодательных собраний // Антология мировой политической мысли: В 5т. — Т. 1. — М., 1997.

Бикамерализм в сравнительной перспективе // Конституционное право: Восточно-Европейское обозрение. — 2003. — №3.

Булаков О. Н. К вопросу о бикамеральной структуре парламентов // Правоведение. — 2003. — № 4. — С. 23—31.

Выборный характер формирования вторых палат парламентов: мировой и отечественный опыт // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации. — М., 2007. — № 23.

Європейський виборчий доробок у галузі виборчого права. Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПЛ, ПАРЕ // Європейський виборчий доробок. / За заг. ред. Ю. Ключковського. — К., 2008.

Коукли Дж. Двухпалатность и разделение властей в современных государствах // Полис. — 1997. — № 3.

Локк Дж. Два трактата про врядування. — К.: Основи, 2001.

Міл Дж. С. Про свободу. Про представницьке врядування. Про поневолення жінок. — К.: Основи, 2001.

Мишин А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М.: Белые альвы, 1996.

Никодем А. Верховные органы контроля в Центральной Европе: конституционное регулирование // Сравнительное конституционное обозрение. — М., 2004. — №3. — С. 118—126.

Руссо Ж.-Ж. О депутатах или представителях. // Об общественном договоре. Трактаты / Пер. с фр. — М.: “КАНОН-пресс”, “Кучково поле”, 1998. — 416 с.

Тарасов И. Н. Бикамерализм в постсоветском пространстве // Политэкс. — 2006. — №4. — С. 178—184.

Тоонстра Д. Выступление на семинаре “Бикамерализм в европейских парламентах: учет интересов и согласование позиций” // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации. — М., 2003. — №22, С.43—44.

Федераліст. Пер. з англ. — К., 2002 // Українсько-американське бюро захисту прав людини // http://humanrights.kiev.ua/library/b_federalist.html

Федосов П. А. Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт // Полис, 2001. — № 1.

Филиппова Н. А. Делегирование и замещенное законодательство в новых независимых государствах // Политическая наука и государственная власть в России и Новых Независимых Государствах. — Екатеринбург, Урал отд. РАН, 2004. — с. 407–408.

Шалланд Л. А. Питання виборчого права. Випуск II. Пряме та рівне голосування. Розд. I // Вибори та демократія. Журн. Інституту виборчого права та Національного університету “Кієво-Могилянська академія”. — 2008. — № 1.

Bicameral System in the World: A Survey, Meeting of the Senates of the World, 2000. March 14. Palais du Luxembourg. Paris, 2000.

Bottom, William P., Cheryl L. Eavey; Gary J. Miller; Jennifer Nicoll Victor. 2000. The Institutional Effect on Majority Rule Instability: Bicameralism in Spatial Policy Decisions // American Journal of Political Science, 44(3):523–540.

Diermeier, Daniel and Roger Myerson. 1999. Bicameralism and its Consequences for Legislative Organization // American Economic Review, 89(5):1182–1196.

Dennis C. Mueller. Constitutional Democracy. — Oxford, 2000.

Druckman, James N. and Michael F. Thies. 2002. The Importance of Concurrence: The Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration // American Journal of Political Science, 2002, № 46(4), С. 760–771.

Grange Jean, Mastias Jean. Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale. Paris, 1987.

Heller, William B. 2001. Political Denials: The Policy Effects of Intercameral Partisan Differences in Bicameral Parliamentary Systems // Journal of Law, Economics, and Organization, 17(1):34–61.

Heywood Andrew. Key Concepts in Politics. Basingstoke, 2000.

Levmore, S. (1992). Bicameralism: When are Two Decisions Better than One?, International Review of Law and Economics, 12(2): 145–162.

Lijphart, Arendt. 1984. Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Democracies. New Haven: Yale University Press.

Lijphart, Arendt. Electoral Systems and Party Systems. Oxford, 1994.

Patterson, S. C. and Mughan, A. Senates: Bicameralism in the Contemporary World. Ohio: State University Press, 1999.

Riker, William. 1992. The Justification of Bicameralism // International Political Science Review 12(1): 101–116.

Rogers, James. 1998. Bicameral Sequence: Theory and State Legislative Evidence. // American Journal of Political Science 42(4):1025–1060.

Rogers, James. 2001. An Informational Rationale for Congruent Bicameralism // Journal of Theoretical Politics 13(2):123–151.

Rogers, James. 2003. The Impact of Bicameralism on Legislative Production // Legislative Studies Quarterly 28(4):509–528.

Sartori, G. (1994). Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes. Basingstoke : Macmillan.

Shell Donald. History of Bicameralism // Second Chambers. — ed. Boldwin N., Shell D. — L., 2001.

The Political Theory of Montesquieu. Ed. Melvin Richter. — Cambridge, 1977.

Tsebelis, George and Jeanette Money. 1997. Bicameralism. New York: Cambridge University Press.

Tsebelis, G. (2002). Veto Players: How Political Institutions Work. Princeton University Press.

Whitehead Laurence. Democratization: Theory and Experience. — Oxford, 2002.

**Практика бікамералізму в унітарних державах
(порівняльний аналіз)**

*Світлана Григорівна Конончук,
Олексій Леонідович Валевський,
Олег Анатолійович Ярош*

Літературний редактор: *Галина Дорошенко*
Дизайн і верстка: *Лариса Конончук*

Оригінал-макет виготовлено на обладнанні
Українського незалежного центру політичних досліджень
01030, м. Київ, вул. Б. Хмельницького, 50, кв. 18
Тел./факс: (044) 234–3861, (044) 599–4251
Електронна пошта: ucipr@ucipr.kiev.ua
<http://www.ucipr.kiev.ua>

Підписано до друку 22.09.2008 р. Формат 60x84/8. Папір офсетний.
Друк офсетний. Гарнітура Literaturna. Ум. друк. арк. 13.
Тираж 750 прим. Зам. №

Віддруковано у друкарні ТОВ "Агентство "Україна".
01034, м. Київ, вул. Гончара, 55, оф. 60
(Свідоцтво про реєстрацію серії ДК № 265 від 30.11.2000 р.