

УДК 340.1

**В.П. ГРОБОВА**, канд. юрид. наук, Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ

## **БІКАМЕРАЛІЗМ: ДОСВІД РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА**

*Ключові слова:* бікамералізм, Польща

Останнім часом в Україні активізувалися дискусії щодо доцільності впровадження у національну практику ідеї бікамералізму. Бікамералізм (від англ. bicameral – двопалатний) – двопалатне влаштування найвищого законодавчого і представницького органу в державі. Ідея щодо доцільності створення двопалатного парламенту не є новою для України, вона обговорювалася у період конституційного процесу 1991-1996 років, виносилася на всенародний розгляд у 2000 році, підіймалася у 2003 році. 31.03.2009 року Президентом України подано до Верховної Ради України Проект Закону про внесення змін до Конституції України, зареєстрований за № 4290, у якому передбачається, що єдиним органом законодавчої влади мають стати Національні Збори України – Парламент України, що складається із двох палат – Палати депутатів і Сенату. Сам факт постійного звернення до ідеї бікамералізму під час чисельних політичних криз, якими характеризувався розвиток парламентаризму у нашій державі, свідчить про актуальність цієї проблематики і обумовлює необхідність аналізу закордонного досвіду у цій сфері. Діяльність двопалатних парламентів розглядалася у роботах А. Георгіци, О. Совгирі, П. Мартиненко, С. Коночук, О. Валецького та інших авторів, однак діяльність двопалатного Парламенту Республіки Польща висвітлена сьогодні ще недостатньо. Це і обумовило актуальність та новизну даної статті, метою якої є аналіз особливостей діяльності польського Сенату.

Бікамералізм існував уже за доби античності як в Афінах – Екклесія (Народні збори) і Рада чотирьохсот, так і в Римі – Народ-

ні збори і Сенат. 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 сенатом [1, с.22].

З кінця XIV ст. бікамеральна система парламенту, побудована на соціальному підґрунті, з'являється в Англії. Поряд із представництвом цивільних та релігійних «сеньйорів», зосередженим у «палаті лордів», тут виникло представництво громад (графств, міст, сіл), яке представляло народ і стало проводити свої засідання в окремій «палаті громад». У Європі бікамералізм став панівною моделлю: усі європейські конституції XIX сторіччя запроваджували двопалатну систему парламенту (виняток становили Греція і Люксембург) [2].

Поява бікамералізму у США в 1787 році була обумовлена зовсім іншими причинами. Було необхідно зберегти союз 13 британських колоній, що об'єдналися у боротьбі за незалежність, підтвердити їх рівність в умовах нової держави і гарантувати, що малі штати не будуть поглинені сильнішими. Бенжамін Франклін запропонував компроміс: законодавчу владу мають здійснювати дві асамблеї, рівні в правах, палата представників, яка представлятиме народ США, і сенат, який забезпечить рівне представництво штатів. Бікамеральна конструкція парламенту США в подальшому стала зразком для інших федерацій, мала значення визнаної моделі федеративного бікамералізму.

Теоретик демократичного конституціоналізму Шарль Монтеск'є у 1748 р. у роботі «Про дух законів», маючи на увазі англійський досвід, дійшов висновку, що бікамера-

лізм – ключовий елемент механізму розподілу влад: для того, щоб не було зловживань владою, владу необхідно поділити на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову; а корпус законодавців має ділитися на дві частини для того, щоб «одна узалежнювала б іншу своєю здатністю до взаємних стримувань» [3, с.303]. Обидві палати мають представляти різні соціальні інтереси і разом з іншими механізмами стримувань і противаг гарантувати урівноваженість політичного суспільства і становити фундамент ліберальної демократії.

З того часу бікамералізм під різними формами знав часи свого розквіту, падіння та відроджень. Сьогодні він поширений у більшості країн Європи і Америки (Канада, США, Мексика, країни Південної Америки), Австралії та Японії. У той же час тільки деякі держави Азії запровадили двопалатну систему парламенту (Індія, Пакистан, Таїланд, Малайзія); бікамералізм майже відсутній в Африці та на Близькому Сході [4, с.29].

Протягом ХХ століття двопалатність неодноразово ставилась під сумнів у країнах з усталеними інститутами парламентаризму та демократії. Так, Нова Зеландія (1950 р.), Швеція (1971 р.), Ісландія (1991 р.), Шотландія (1999 р.) відмовились від другої палати. У той же час за останню третину ХХ століття кількість других палат у загальнонаціональних зборах зросла від 45 до 67. Приблизно дванадцять країн знаходяться на різних етапах переходу від унікамералізму до бікамералізму. Двопалатні парламенти діють майже у всіх великих країнах. У 87 країнах (без врахування мікродержав), у яких зараз функціонують однопалатні парламенти, 62 (70 %) відносяться до країн третього світу, які отримали незалежність у 60-ті роки ХХ століття. Із великих держав (із населенням не менше 50 млн. людей) однопалатні парламенти мають лише Китай, Індонезія, Пакистан, Південна Корея, Туреччина. На пострадянському просторі шість держав мають двопалатні парламенти, із них п'ять – унітарні (Білорусь, Казахстан, Киргизія, Узбекистан,

Таджикистан), одна – федеративна (Російська Федерація) [5, с.16–19].

З точки зору аналізу парламентської практики найбільш цікавим для України, на нашу думку, є досвід Республіки Польща, яка, як і Україна, є унітарною державою. Як і в Україні, внаслідок посткомуністичної трансформації Парламент Польщі перетворився формального інституту комуністичного владарювання в дієвий орган ухвалення демократичним способом правових і політичних рішень.

У XV столітті польський Сейм складався з трьох сеймових станів, тобто короля, Сенату і Депутатської палати. У Сенаті того часу не було окремої посади маршала Сенату, а засідання вів король за допомогою великого коронного маршала – першого міністра Королівства. Від імені короля він вів також засідання об'єднаних палат Сейму, тобто Сенату і Депутатської палати. За відсутності великого коронного маршала його заміщав придворний коронний маршал. Великий і придворний маршали засідали в Сенаті і, як всі сенатори, призначалися довічно королем. Першим сенатором, тобто головою Сенату, був гнзепський архієпископ, оскільки він був примасом і першим князем Королівства. Він керував засіданнями Сенату за відсутності короля. Примас мав також право скликати сенаторів, навіть всупереч волі короля, на так звану таємну раду. У період міжцарювання примас був *interrex*, тобто заміщав короля і скликав Сейм. Сенат проіснував у Польщі до 1794 року, тобто до повстання Т. Костюшко. У 1795 році відбувся третій розділ Польщі.

У Варшавському Царстві і Королівстві Польському роботою Сенату керував голова, що довічно призначається монархом з числа світських сенаторів.

У Відродженій Польщі згідно з березневою Конституцією 1921 року на чолі Сенату стояли маршал Сенату і віце-маршали, що обиралися сенаторами з числа членів сенаторського корпусу на весь термін повноважень Сенату. Цей принцип був збережений у квітневій конституції 1935 року і у відро-

дженому Сенаті в 1989 році.

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 покладался в основу політичної системи Польщі. Варто зазначити, що з часу ініціювання Сенату 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 [2, с.52].

Згідно з пунктом 2 статті 10 і статті 95 Конституцій Республіки Польща від 02.04.1997 року Сенат разом із Сеймом здійснює законодавчу владу. Сенат складається з 100 сенаторів, що обираються на 4-річний термін таємним голосуванням в загальних прямих виборах. Сенат, нарівні з депутатами Сейму, Президентом Республіки Польща, Радою міністрів і громадянами може виступати із законодавчими ініціативами.

У випадках, передбачених Конституцією, Сейм і Сенат діють як Національні збори, якщо засідають разом під головуванням Маршала Сейму або, по заступництву, Маршала Сенату.

Сенат як орган законодавчої влади розглядає ухвалені Сеймом закони протягом 30 днів з дня передачі їх в Сенат. Термін розгляду термінових законів скорочується до 14 днів. Переданий Сеймом закон Сенат може ухвалити без поправок, може внести поправки в текст закону або відхилити його. Постанова Сенату про відхилення закону або поправка до закону, запропонована в Сенаті, вважаються прийнятими, якщо Сейм їх не відхилить абсолютною більшістю голосів у присутності не менше половини передбаченого законом

числа депутатів [6].

Сейм формується в багатомандатних округах на основі пропорційного принципу, Сенат – у багатомандатних округах на основі принципу мажоритарної плюральної (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 усіх 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 корект-

но вживати такі поняття, як нижня і верхня палати, адже такі поняття не вживаються в законодавстві Польщі. У 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 у спільних законодавчих, представницьких, організаційних та інших процесах і мають взаємні контрольні повноваження [2, с.52].

Сенат не лише здійснює законодавчу владу, але й надає також згоду на призначення і звільнення з посади Голови Верховної контрольної палати, а також на призначення представника прав громадян, уповноваженої з прав дитини, голови Інституту національної пам'яті – Комісії з переслідування злочинів проти польського народу і генерального інспектора охорони особистих даних. Сенат, на відміну від Сейму, не здійснює контролю над органами виконавчої влади. Крім того, Сенат призначає одного члена Національної ради з радіомовлення і телебачення, двох senatorів до складу Національної ради юстиції і членів Ради з питань грошової політики [6, с.2].

Процедуру виборів депутатів і senatorів окреслює закон «Про вибори до Сейму і Сенату Республіки Польща» від 12.04.2001 року. Сенат обирається на загальних рівних прямих виборах шляхом таємного голосування за мажоритарним принципом відносної більшості в багатомандатних округах (стаття 97 закону «Про вибори до Сейму і Сенату Республіки Польща»). Кількість senatorів, що обираються, залежить не від кількості воєводств (яких в Польщі внаслідок успішно проведеної адміністративно-територіальної реформи 1999 року стало 16 замість 49), а від кількості населення у воєводствах. Як правило, у виборчому окрузі обирається 2-4 senatorи. У кожному з 16 воєводств обирається від 3 до 6 senatorів. Більше всього

senatorів – по 13 – обирається у воєводстві Мазовецьким і Сілезьким (стаття 191-192 закону «Про вибори до Сейму і Сенату Республіки Польща») [2, с.40-41].

Основна робота Сенату проводиться в комісіях. У комісії направляєтья кожен закон, прийнятий Сеймом. Комісії розглядають також законопроекти, розроблені за ініціативою senatorів.

У Сенаті шостого скликання були створені наступні постійні комісії: 1) з питань народного господарства; 2) з культури і засобів інформації; 3) з науки, освіти і спорту; 4) з національної оборони; 5) з прав людини і законності; 6) з регламенту, етики і senatorських справ; 7) у справах сім'ї і соціальної політики; 8) з сільського господарства і охорони навколишнього середовища; 9) з місцевого самоврядування і державної адміністрації; 10) у справах еміграції і зв'язку з поляками за кордоном; 11) у справах Європейського Союзу; 12) у закордонних справах; 13) законодавча; 14) з охорони здоров'я.

У комісіях можуть бути створені підкомісії для розгляду окремих проблем; наприклад, у Сенаті III скликання при Комісії з народного господарства була створена Підкомісія по регіональному господарству.

Сенат може створювати надзвичайні комісії: у Сенаті першого скликання протягом шести місяців (з грудня 1989 р. по квітень 1990 р.) працювала одна така комісія – Комісія з господарського законодавства. Наприкінці грудня 1990 р. у зв'язку зі скрутним становищем в гірничодобувній промисловості була утворена Надзвичайна комісія з гірничодобувної промисловості. У Сенаті другого скликання діяла Надзвичайна комісія з розгляду звіту Державної виборчої комісії про вибори в Сенат. З квітня по жовтень 1992 р. працювала Надзвичайна комісія з розгляду закону «Про ратифікацію Європейської угоди», за якою Республіка Польща набувала статусу асоційованого члена ЄС. У січні 1993 р. замість неї була створена Надзвичайна комісія з європейської інтеграції. У Сенаті третього скликання тричі збиралася

Надзвичайна комісія із законодавчих ініціатив для розгляду питання про зміну положень закону «Про польське громадянство». У Сенаті четвертого скликання була створена Надзвичайна комісія з європейської праотворчості.

Згідно з Регламентом сенатор зобов'язаний брати участь у роботі, принаймні, однієї комісії, причому це не стосується членів Президії Сенату. Більшість senatorів працюють у двох комісіях. За кожен день відсутності на засіданні комісії без поважних причин вираховується 1/30 його окладу і добової винагороди. Це правило могло б бути корисним і для національної парламентської практики.

Роботу комісії організовує і відповідає за її діяльність голова комісії. Кандидатів на посади голови постійних комісій пропонує Комісія з регламенту і senatorських справ за поданням відповідної комісії, а обирає і відкликає голів комісій Сенат. Заступника голови обирають senatorи члени комісії зі свого складу.

Сенатські комісії складаються, як правило, з декількох парламентаріїв. У Сенаті шостого скликання найбільш численними комісіями були: Комісія у справах еміграції і зв'язку з поляками за кордоном (27 осіб), Комісія з народного господарства (23 особи) і Комісія з науки, освіти і спорту (6 осіб).

Комісії іноді проводять спільні засідання. Таку об'єднану комісію очолює голова однієї з комісій. Наприклад, коли в Сенаті другого скликання розглядався законопроект «Про правовий захист зачатої дитини», разом засідали: Комісія з прав людини і законності, Комісія з соціальної політики і охорони здоров'я і Комісія із законодавчих ініціатив і робіт. У Сенаті четвертого скликання відбулися спільні засідання Комісії з народного господарства і Комісії з сільського господарства і розвитку села (одне з них було присвячено рибальству).

Спільні засідання комісій проводяться завжди під час перерви між сесіями Сенату, оголошеного маршалом Сенату, щоб комі-

сії могли виробити точку зору щодо внесених у ході засідання поправок до законопроекту, над яким до цього кожна з цих комісій працювала окремо.

Сенат, який польські конституціоналісти метафорично називають «палатою розсудливості», повинен передусім стояти на сторожі якісного права. Ці функції він реалізує через участь у законодавчій процедурі, особливо приймаючи постанови, які відхиляють закони, схвалені Сеймом, чи вносять до них зміни. Менше значення з цієї точки зору має використання другою палатою права законодавчої ініціативи. Це підтверджує практика, оскільки Сенат рідко користується цією можливістю (у I каденції – 27, у II – 9, у III – 19, у IV – 27, у V – 26 законопроектів). Причини такого стану речей можна вбачати в тому, що право внесення проектів законів Сенат має як цілісність, яка означає, що проект вносить ціла палата, а це вимагає проведення досить складної процедури і підтримки проекту більшістю голосів за присутності щонайменше передбаченої законом половини кількості senatorів. За польською традицією, Сенат ніколи не займав однакової позиції з Сеймом у законодавчому процесі; це, зрештою, було співвідносним із загально слабшою позицією другої палати. Ініціювання законодавчого процесу завжди відбувався у Сеймі, а роль Сенату полягала у визначенні позиції стосовно тексту, схваленого Сеймом. Загалом Сейм завжди міг відкинути пропозиції Сенату [7, с.26].

Практика польського парламентаризму свідчить про більший рівень демократичності в умовах діяльності двопалатного парламенту у зв'язку із більш тривалими та поміркованими процедурами прийняття рішень та більш адекватного представництва суспільства в органах влади. Сенат доповнює представництво Сейму та регулює більш адекватно баланс інтересів між територіальними одиницями та соціальними верствами населення. Але в той же час не можна не звернути увагу на певні вади бікамеральної системи. У самій двопалатній системі закладена

потенційна вірогідність конфліктів у структурах влади через протилежні підходи до вирішення проблем. Крім того, двопалатність може знижувати ефективність законодавчого процесу завдяки тривалості проходження законопроекту через комітети.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Tsebelis George, Jeannette Money. Bicameralism / Tsebelis George, Jeannette Money. - Cambridge, 1997. – P. 15–44.
2. Практика бікамералізму в унітарних державах (порівняльний аналіз) / С. Конончук, О. Валевський, О. Ярош. – К. : Агентство «Україна», 2008. – 112 с.
3. Монтескьє Ш. Избранные произведения / Монтескьє Ш. – М. : Мысль, 1955. – 420 с.

4. Мартиненко П. Бікамеризм як аспект демократичного представництва / П. Мартиненко // Конституційна реформа в Україні: проблеми теорії і практики : матеріали наук.-практ. конф. – Чернівці : Рута, 2003. – С. 29–34.

5. Шаповаленко М. Сучасні моделі бікамерального парламенту / Шаповаленко М., Коуклі Дж. // Монітор / Нац. ін-т стратегічних досліджень. – 2009. – Березень. – С. 16–19.

6. Сенат в конституционной системе: Бюро информации и документации Сената. – Варшава, 2006. – 14 с.

7. Екхардт К. Проблеми реформування інституту законодавчої влади Республіки Польща: конституційні аспекти / К. Екхардт // Вибори та демократія. – 2006. – № 4 (10). – С. 25–36.

*Грובה В. П. Бікамералізм: досвід Республіки Польща / В. П. Грובה // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 105–110 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10gvpdrp.pdf>*

Щодо практики польського парламентаризму встановлено значний рівень демократичності в умовах діяльності двопалатного парламенту у зв'язку із більш тривалими та поміркованими процедурами прийняття рішень та більш адекватного представництва суспільства в органах влади.

\*\*\*

*Грובה В. П. Бікамералізм: опыт Республики Польша*

Относительно практики польского парламентаризма установлен значительный уровень демократичности в условиях деятельности двухпалатного парламента в связи с более продолжительными и умеренными процедурами принятия решений и более адекватного представительства общества в органах власти.

\*\*\*

*Grobowa V.P. Bicameralizm: Republic Poland Experience*

Concerning practice of the Polish parliamentary considerable level of democratic character in the conditions of activity of a parliament of two houses in connection with more long and moderate procedures of decision-making and more adequate representation of a society in authorities is established.