

Парламент Республіки Польща як приклад ефективного функціонування бікамеральної системи в умовах унітарної держави

Т.А. Француз-Яковець
кандидат юридичних
наук, доцент,
ВНЗ «Університет
економіки та права
«КРОК»

У статті досліджено питання формування, особливостей функціонування та взаємодії палат бікамерального парламенту Республіки Польща.

В статье исследованы вопросы формирования, особенностей функционирования и взаимодействия палат бикамерального парламента Республики Польша.

The article examines the question of forming, peculiarities of the functioning and interaction the chambers of bicameral Parliament of the Polish Republic.

Ключові слова: парламент Республіки Польща, парламентаризм, бікамералізм, сенат, сейм, законодавчі повноваження.

Постановка проблеми

Конституційний вибір між однопалатним і двопалатним законодавчим органом є непростим питанням, що знаходиться в центрі уваги при заснуванні будь-якого парламенту. Зважаючи на те, що структура останнього впливає на порядок його роботи, знижуючи або підвищуючи ефективність діяльності, на політику, яку проводить парламент, а також на характер його взаємовідносин з іншими органами державної влади, питання структури цього органу буде актуальними, допоки існуватимуть парламенти як такі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблемами дослідження питання формування та функціонування бікамерального парламенту Польщі займалася низка українських учених, зокрема: В. Журавський, В. Струтинський, Є. Скребець, О. Фісун, Н. Бокало, С. Трохимчук, Г. Зеленько. У роботі використано праці польських дослідників: В. Соколевича, М. Добровольського, В. Орловського та нормативно-правові акти Республіки Польща.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Питання формування бікамерального парламенту неодноразово обговорювало-

ся в нашій країні. Варто сказати, що на сучасному етапі воно стає все більш актуальним. Пропозиції щодо утворення другої палати парламенту висловлюються політиками і державними діячами протягом усього періоду незалежності. Дискусія навколо реформування структури парламенту в Україні є зрозумілою, з огляду на бажання суспільства оптимізувати його роботу, на переваги бікамеральної системи, що є виправданими не тільки для держав із федеративним устроєм, у яких існування такої системи парламенту є природнім, а й для унітарних держав, де двопалатна структура є цілком виправданою. Крім можливості забезпечити представництво територіальних одиниць, бікамеральна система забезпечує стабільність і вищу якість законотворчої роботи завдяки тривалим обговоренням, що є далеко не єдиною перевагою двопалатної парламентської системи.

Формулювання цілей статті

Можна стверджувати, що якість законотворчого процесу та прийнятих парламентом законів визначає сутність і зміст парламентаризму, а також призначення парламенту в суспільстві та державі. Саме тому, розглядаючи питання вдосконалення

законодавчої роботи парламенту України, корисним вбачається вивчення та запозичення практики тих парламентів, законодавча діяльність яких є якісною та продуктивною, зокрема парламенту Польщі, його структури, демократії та територіального устрою держави.

Виклад основного матеріалу дослідження

З точки зору історичного розвитку парламент Республіки Польща склався у XV столітті. Саме тоді 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. Сенат проіснував до 1794 р., тобто до повстання Т. Костюшко. У 1795 р. відбувся третій розділ Польщі. У Варшавському Царстві та Королівстві Польському роботою сенату керував голова, що довільно призначався монархом із числа світських senatorів.

Однак підґрунтям для створення другої палати – сенату польського парламенту в 1989 р. були не тільки традиції польського конституціоналізму, а й бажання ефективного втілення принципу «стримувань і противаг». Фактично рішення про створення в Польщі другої палати парламенту було прийнято в процесі переговорів «круглого столу» (6 лютого – 5 квітня 1989 р.). Було визначено, що сенат складатиметься зі 100 senatorів, обраних шляхом вільних виборів, 35% сейму обиралася та 65% мандатів визначалися за провладними політичними силами. Сенат, згідно з цими домовленостями, мав право законодавчої ініціативи та право розглядати ухвалені сеймом закони, можливість виступити проти прийняття закону. У такому разі повторне його ухвалення було можливе за наявності згоди 2/3 сейму. Сенат і сейм мали право брати участь у прийнятті та внесенні змін до конституції. Зазначені положення закріплено в законі про зміну конституції від 7 квітня 1989 р. [7, с. 10].

Із 1989 р. і донині в Польщі було проведено низку важливих реформ стосовно

адміністративно-територіального устрою, політичних відносин, але з часу ініціювання сенату не відбулося жодних змін ні в статусі сенатора, ні в порядку обрання, ні у сфері повноважень.

З цього приводу польський дослідник В. Орловський висловив таку позицію: «Сейм втілював у життя волю народу за участю Сенату як другого представницького органу. Таким чином, зміни до Конституції від квітня 1989 р. слід інтерпретувати не як намір створення двопалатного парламенту, а лише другого органу представницького характеру, який доповнював би існуючу систему представницьких органів» [5, с. 59-60].

Прийняттям 17 жовтня 1992 р. Малої Конституції – Конституційного закону про взаємовідносини між законодавчою і виконавчою владою Республіки Польща та про місцеве самоврядування, чітко визначено, що сенат разом із сеймом є органом законодавчої влади. У період дії так званої Малої конституції в 1992-1997 рр. (до ухвалення чинного на сьогодні Основного закону) не спостерігалось зазіхань на сферу впливу та місце парламентаризму в політичній системі Польщі [8, с. 52].

Відповідно до п. 2 ст. 10 і ст. 95 Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. сенат разом із сеймом здійснює законодавчу владу. Сенат складається зі 100 senatorів, що обираються на 4-річний термін таємним голосуванням у багатомандатних округах на основі принципу мажоритарної або відносної більшості. Сейм формується в багатомандатних округах на основі пропорційного принципу. Вартим уваги є те, що право балотуватися мають, окрім партій і блоків, групи виборців і кандидати від національних меншин.

Важливим є також принцип формування обох палат за допомогою прямих виборів. Досить часто противники формування бікамерального парламенту в Україні наголошують на тому, що одна з палат повинна формуватися за допомогою принципу призначення чи спадкування. На прикладі парламенту Республіки Польща бачимо, що жодна з осіб до жодної з палат не при-

значається, немає ніяких квот і привілеїв. Обидві палати ефективно забезпечують реалізацію принципу територіального представництва. Один сенатор представляє близько 400 тис. мешканців країни, а один депутат нижньої палати – близько 85 тисяч.

Важливим аспектом виборчої системи Польщі було введення виборчої формули, яка надавала партіям переможцям більшу частину місць, ніж відсоток голосів, отриманий ними. Це було зроблено з тією метою, щоб зменшити кількість парламентських партій і посилити центристські партії, які намагалися отримати додаткові місця, залучаючи найбільшу кількість голосів виборців шляхом пристосування своїх ідеологій до центристських [11, с. 122].

Цілком слушною є думка Л. Кочубей відносно кінцевої мети виборчих систем Польщі та України: «Питання вибору системи представницьких органів є питанням політичної доцільності, іншими словами – виборча система має досягати тих цілей, які ставляться її розробниками. Серед таких цілей – забезпечення впливу на формування та реалізацію політики, ефективного функціонування системи органів публічної влади, перемоги суб'єктів, «під яких» упроваджено виборчу систему на наступних виборах, забезпечення представництва національних меншин в органах влади, зв'язку між виборцями та обраними депутатами, зміцнення кадрових ресурсів партій тощо» [3].

Особливість польського бікамералізму виявляється ще й у тому, що процес формування палат парламенту заперечує стереотип відносно формування верхньої палати з необхідністю використання цензового бар'єру, а також те, що верхня палата завжди має більшу юридичну та політичну силу, адже існує залежність сенату від рішення сейму. Нерівноправність сенату відносно сейму в законодавчому процесі посилюється самостійністю при розгляді питання про прийняття або відхилення президентського вето щодо законів. У ситуації, коли президент відмовляється підписувати закон, ухвалений сеймом і сена-

том, повторно ним займається лише сейм, хоча сенат брав безпосередню участь у його ухваленні [4, с. 130].

Сенат, нарівні з депутатами сейму, Президентом Республіки Польща, Радою Міністрів і громадянами може виступати із законодавчими ініціативами.

Конституція Польщі у ст. 118 встановлює, що суб'єктом законодавчої ініціативи є депутати, а регламент сейму уточнює, що депутатські проекти законів можуть вноситися комісіями сейму або принаймні 15-ма депутатами, які підписали проект. Фактично це означає, депутати можуть запропонувати сеймові самостійний законопроект, незалежно від підтримки інших політичних сил, представлених у палаті.

Законотворча функція є основоположною функцією всіх парламентів світу. Із цього приводу А. Шайо писав: «Незважаючи на те, що першопочатковий зміст слова латинського походження *parliamentum* мав спільний корінь із латинським дієсловом «балакати», у парламентах не лише обмінюються думками, а й щось роблять. В одних системах формують і контролюють уряд, обговорюють політичні питання чи намагаються управляти політикою, обирати і призначати посадових осіб; в інших – нічого цього не роблять або роблять по-іншому. Утім, усі парламенти мають одну спільну рису: вони приймають юридичні норми першопочаткової важливості, виконують законодавчу функцію» [12, с. 158].

Законодавчий процес у двопалатному парламенті Республіки Польща проходить так. Сенат розглядає ухвалені сеймом закони протягом 30 днів (якщо закон має терміновий характер – 14 днів) із дня передачі їх у сенат. Закон може ухвалюватися сенатом без поправок і з поправками. Сенат також має право відхилення законопроекту. Однак вартим уваги є те, що сенат досить рідко використовує можливість відхилення закону в цілому. Така закономірність пояснюється практичною відсутністю ідеологічних відмінностей і політичного складу обох палат парламенту.

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 [9].

Стаття 89 Конституції Польщі передбачає, що сенат виражає згоду на ратифікацію або денонсацію міжнародних договорів у формі закону. Стаття 90 конституції визначає, що сейм і сенат повинні висловити свою згоду більшістю у 2/3 голосів у присутності щонайменше половини передбаченої законом кількості послів і senatorів. Однак сейм може вибрати й інший порядок ратифікації договору шляхом загальнонаціонального референдуму [2]. Прикладом може слугувати видання сеймом розпорядження про проведення референдуму про приєднання Польщі до Європейського Союзу. Такий вибір обумовлювався не стільки намаганням сейму позбавити сенат широких повноважень під час прийняття рішення про приєднання, скільки загальним очікуванням, щоб воно було прийняте народом шляхом референдуму [1, с. 261].

На думку В. Соколевича, більш обґрунтованим і чітким було б прийняття цього рішення Народними зборами, або якщо вже Сеймові надані такі повноваження, то хоча б збільшити кількість голосів при прийнятті рішення до абсолютної більшості в присутності передбаченої законом кількості депутатів замість передбаченої ст. 90 п. 4 їх половини [10, с. 13].

Однак згідно з даними, наведеними стосовно результатів виборів, жодна з політичних сил Польщі, які склали сейм і сенат, не відкидали необхідності вступу до Європейського Союзу. Суперечності стосувалися лише рівноправності відносно Польщі та ЄС. Так, згідно з позицією Союзу Лівиці Демократичної Унії праці, «інтеграція не є цілком самою по собі. Хочемо бути в Європейському Союзі тому, щоб краще реалізувати наші основні завдання: швидке економічне зростання, осучаснення сільського господарства, виправлення інфраструктури, вирівнювання шансів» [6].

Варто вказати, що така однастайність при визначенні напрямку руху в зовнішній

політиці держави є суттєвою перевагою для прийняття необхідних політичних рішень. Це саме та риса, якої катастрофічно бракує не тільки вищому законодавчому органу України, а й українському суспільству загалом при визначенні зовнішньої векторної політики. Можна констатувати, що існує різний ступінь консенсусу щодо зовнішньополітичних стратегій розвитку держав. У Польщі майже ніколи не виникало гострих суперечок стосовно принципових системотворчих засад, Україна ж не може обрати концепцію свого геостратегічного вибору.

Взаємодія двох палат парламенту закріплена в Конституції Польщі, де зазначено, що за потреби сейм і сенат діють як Національні збори, якщо засідають разом під головуванням маршала сейму або, заступництвом, маршала сенату.

Окрім реалізації законодавчої функції сенат дає згоду на призначення та звільнення з посади Голови Верховної контрольної палати, а також призначення представника прав громадян, уповноваженого з прав дитини, голови Інституту національної пам'яті – Комісії з переслідування злочинів проти польського народу та генерального інспектора охорони особистих даних. Однак сенат, на відміну від сейму, не здійснює контроль над органами виконавчої влади. Крім того, сенат призначає одного члена Національної ради з радіомовлення і телебачення, двох senatorів до складу Національної ради юстиції та членів Ради з питань грошової політики [9, с. 2].

Висновки

Безперечно, досвід парламентської діяльності може слугувати добрим прикладом для України, з огляду на те, як в унітарній державі формується та функціонує бікамеральний парламент і забезпечується територіальне представництво. Суттєвою перевагою двопалатної парламентської структури в РП є історичний досвід її формування та розвитку. Історичний досвід Польщі свідчить про доволі непростий процес реформування політичних інститутів, однак є яскравим прикладом того, що за підтримки з боку населення та

політичної волі керівників держави можна досягти зримих результатів у державному управлінні. Саме такі чинники польського сучасного державотворення повинні стати прикладом для реформування державно-владних інституцій у нашій країні.

Слід наголосити, що в Україні, незважаючи на поступове формування громадянського суспільства європейського спрямування, інституціоналізація суспільно-політичного життя знаходиться на початковому етапі. Тому можна констатувати існування різного ступеня розвитку політичної культури в суспільствах Польщі та України. Свідомість пересічного українця та й багатьох представників політичної еліти не готова прийняти реформування парламенту, його зміни на двопалатну структуру. У першу чергу це пов'язано з недовірою до влади загалом і деяким консерватизмом унаслідок необізнаності з практичними аспектами функціонування двопалатних парламентів, хоча і суспільство, і влада визнають, що зміни є необхідними для демократичного розвитку держави.

Очевидним є те, що легітимність і

якість законів, прийнятих парламентом, залежать не тільки від неухильності дотримання відповідних парламентських процедур та їх досконалості, а й від структури та безпосереднього складу парламенту. Віддаючи належне віковим традиціям парламентаризму та складності регламентування законодавчого процесу в низці європейських держав, вартим уваги є те, що парламентські регламенти більшості країн Європи залишаються предметом перманентних правових модернізацій. Рационалізація парламентських процедур і законодавчого процесу на всіх його стадіях стає основним трендом розвитку європейського парламентаризму у XXI столітті. Тому запровадження верхньої палати при використанні доцільних способів формування палат, зменшенні загальної кількості народних обранців, забезпеченні дотримання принципу ефективного територіального представництва та взаємодії органів державної влади сприятиме посиленню процесу демократизації державної влади в Україні, ширшому представництву територіальних інтересів на державному рівні.

Література

1. *Dobrowolski M. Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym* / Marek Dobrowolski. – Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2003. – 304 s.
2. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl>
3. *Кочубей Л.* Виборчі системи як передумова формування політичної еліти. З досвіду України та Польщі [Електронний ресурс] // Лариса Кочубей. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.htm?m=14&c=175>
4. *Okrzesik J. Polski Senat: studium politologiczne* / Janusz Okrzesik. – Warszawa : Kancelaria Senatu, 2008. – 201 s.
5. *Orłowski W. Senat Trzeciej Rzeczypospolitej : geneza instytucji* / W. Orłowski. – Zamość : Wydawnictwo POLIHYMNIA, 2000. – 278 s.
6. Переклад з польської мови згідно з Виборчою декларацією СЛД // www.sld.org.pl/index.php?view=1&art_id=7147&pid=18&ret_id=203&rsid=0
7. *Porozumienia Okrągłego Stołu (Warszawa 6 lutego-5 kwietnia 1989 roku)* : [Opracowanie redakcyjne i techniczne W. Salmonowicz]. – Warszawa : NSZZ «Solidarność», 1989. – 272 s.
8. *Практика бікамералізму в унітарних державах (порівняльний аналіз)* / С. Конончук, О. Валевський, О. Ярош. – К. : Агентство «Україна», 2008. – 112 с.
9. *Сенат в конституционной системе* : Бюро информации и документации Сената. – Варшава, 2006. – 14 с.
10. *Sokolewicz W. O potrzebie reformy Senatu* / W. Sokolewicz // *Państwo i prawo*. – 2001. – № 11. – S. 45-56.
11. *Струтинський В.* Україна і Польща на шляхах парламентаризму / В. Струтинський // *Віче*. – 2004. – № 9. – С. 115-128.
12. *Шайо Андраш.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): пер. с венг. / Андраш Шайо. – М., 2001. – 292 с.