

Список використаних джерел

1. Кармаза О. О. Концепції охорони та захисту житлових прав в Україні: матеріальний та процесуальний аспекти: монографія / О. О. Кармаза. – Миронівка : Видавництво ПрАТ "Миронівська друкарня", 2013. – 400 с.
2. Сафин З. Ф., Фетюхин М. В. Рецензия на монографию профессора В. В. Яркова "Юридические факты в цивилистическом процессе" / З. Ф. Сафин, М. В. Фетюхин // Вестник гражданского процесса. – 2012. – № 6. – С. 238-241.
3. Ярков В. В. Развитие цивилистического процесса в России: отдельные вопросы / В. В. Ярков // Вестник гражданского процесса. – 2011. – № 1 – С. 17-53.

4. Сахнова Т. В. Процедурность цивилистического процесса: методология будущего / Т. В. Сахнова // Вестник гражданского процесса. – 2012. – № 1. – С. 9-24.

5. Гриценко І. С., Погорелький М. А. Судова влада у системі гілок влади в Україні / І. С. Гриценко, М. А. Погорелький // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія "Право". – 2012. – № 11. – С. 264-268.

6. Кармаза О. О. Взаємодія нотаріального, цивільного та виконавчого процесів у сфері захисту житлових прав громадян в Україні: загальнотеоретичні положення / О. О. Кармаза // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2013. – Вип. 21. – Ч. 1 – Т. 1. – С. 224-227.

Надійшла до редколегії 20.02.14

А. Кармаза, канд. юрид. наук, доц.
КНУ імені Тараса Шевченка, Київ

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ЗАЩИТЫ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ В НОТАРИАЛЬНОМ, ГРАЖДАНСКОМ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССАХ

В статье осуществлен научно-практический анализ особенностей защиты жилищных прав в цивилистическом процессе. Определены основные аспекты взаимодействия нотариального, гражданского и исполнительного процессов, направленных на защиту жилищных прав в Украине. Обозначены пути совершенствования правового механизма защиты жилищных прав в Украине

Ключевые слова: жилищные права, жилище, защита жилищных прав, нотариальный процесс, гражданский процесс, исполнительный процесс.

A. Karmaza, PhD in Law, docent
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

LEGAL NATURE OF THE PROTECTION OF HOUSING RIGHTS IN NOTARY, CIVIL AND ENFORCEMENT PROCESS

The author in her article provides scientific and legal analysis on peculiarities of protection of housing rights in civil process. She defines key aspects of interfacing between notary, civil and enforcement processes aimed at protection of housing rights in Ukraine. The author defines routes of improvement of legal mechanism for protection of housing rights in Ukraine.

Key words: housing rights, residence, protection of housing rights, notary process, civil process, enforcement process.

УДК: 342.53

О. Волощук, канд. юрид. наук, доц.
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, Чернівці

БІКАМЕРАЛІЗМ ЯК ОДНА З ПРОВІДНИХ ТЕНДЕНЦІЙ РОЗВИТКУ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В СУЧАСНОМУ СВІТІ

У цій статті досліджуються причини існування двопалатного парламенту у різних зарубіжних державах на основі аналізу конституційного законодавства та практики провідних держав світу, а також вносяться пропозиції по вдосконаленню вітчизняного законодавства у цій галузі.

Ключові слова: парламент, двопалатний і однопалатний парламент, бікамералізм.

Подальший ефективний розвиток України неможливий без перегляду інституційної конфігурації державної влади. Однією з основних проблем системи української влади є слабкість її законодавчого компоненту, який фактично успадкований від радянської системи управління, котра не вимагала сильного парламенту як одного з елементів політичної влади. Тому останніми роками дедалі частіше в нашій державі постає питання про запровадження двопалатного парламенту. Зважаючи на те, що в Україні питання доцільності запровадження інституту бікамералізму виникає щоразу під час глибоких конституційних криз, зокрема, у 1991-1996 рр., у 2003-2004 рр. і нині у зв'язку з можливими змінами до чинної редакції Основного Закону держави, дана проблематика набуває особливої важливості як у практичній, так і в теоретичній площині. Безперечно, що у даному разі корисним буде звернення до зарубіжного досвіду бікамералізму.

Маємо відмітити, що парламент з моменту своєї появи завжди перебував у центрі як політичних баталій, так у центрі гострих наукових дискусій. Помітний внесок в розробку досліджуваної проблеми зробили такі зарубіжні та вітчизняні учені: М. Амеллер, М. В. Баглай, А. З. Георгіца, Р. Даль, Л. Дюгі, А. Есмен, Л. Т. Кривенко, М. О. Крутоголов, А. О. Мішин, Н. Р. Нижник, В. Ф. Погорілко, В. Орландо, М. Оріу, Дж. Сарторі,

В. Є. Чиркін, О. Ф. Фрицький, М. В. Цвік, В. М. Шаповал тощо. Позитивні та негативні риси запровадження двопалатного парламенту в Україні аналізують В. Борденюк, Г. Журавльова, В. Журавський, С. Конончук, О. Фісун, Ю. Шемшученко, О. Ярмиш тощо. Однак дотепер залишається відкритим питання ефектів від запровадження тієї чи іншої моделі двопалатного парламенту в Україні. До того ж, як вірно відмічає В. Маляренко, "судячи з аргументів як прихильників, так і противників двопалатної організації парламенту, в нашому суспільстві досі немає більш-менш систематизованих знань про цей інститут влади та його місце в сучасному світі" [9]. Таким чином, потреба наукового аналізу відповідної проблематики зберігає свою значимість. А тому мета статті полягає у дослідженні причин існування двопалатного парламенту у зарубіжних державах та можливості впровадження бікамерального парламенту в Україні.

Парламент – один з найдавніших інститутів державного механізму влади. Одним із визначальних моментів у характеристиці сучасних парламентів і виявлення особливостей органів народного представництва конкретних держав є їх побудова. Головною ознакою побудови органів народного представництва є їхня структура. Питання про те, з якої кількості палат повинен складатися парламент, вважається одним із найбільш спірних у науці конституційного права. Маємо відмітити, що

історія цього вищого законодавчого (або представницького) органу вимірюється століттями, і впродовж цього часу ведеться безперервна дискусія стосовно вибору найбільш оптимальної структури парламенту.

Бікамералізм прийнято розуміти як один з найбільш значущих інституційних механізмів забезпечення розподілу влади. Більшість енциклопедичних видань дають наступне визначення: **бікамералізм** або **бікамеризм** (франц. *bicamerism (bicameralism)*), лат. *bis* – два і *camera* – склепіння, кімната) – двопалатна структура найвищого законодавчого органу в державі. Світова практика функціонування двопалатних парламентів свідчить, що основними ролями бікамерального парламенту є: створення механізмів стримувань і противаг у системі державної влади; забезпечення політичної стабільності; захист прав регіонів; політичний арбітраж; покращення якості законотворчого процесу; утвердження верховенства права та демократії [6].

Як відомо, історично першою склалась і тривалий час була домінуючою **двопалатна структура парламенту (бікамеральна)**. Як і більшість політичних інститутів, вона є творчістю емпіричного порядку. Історичні обставини появи деяких бікамеральних систем допомагають зрозуміти суть феномену бікамералізму. Бікамеризм існував уже за доби Античності як в Афінах – Еклезія (Народні збори) і Рада Чотирьохсот, так і в Римі – Народні збори і Сенат. З кінця XIV сторіччя бікамеральна система парламенту, побудована на соціальному підґрунті, з'являється в Англії. Поряд з 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 окремії "палаті громад". У рамках англійського бікамеризму колишній правлячий клас зберігав значну владу, яку продовжував реалізовувати через право вето палати лордів. І все ж англійський бікамеризм став взірцем для пізнішого розвитку цього феномену. В Європі бікамеризм став панівною моделлю: всі європейські конституції XIX сторіччя запроваджували двопалатну систему парламенту (виключення становили Греція і Люксембург). Натомість поява бікамеризму в США в 1787 році була обумовлена зовсім іншими причинами. Було необхідно зберегти союз 13 британських колоній, що об'єднались у боротьбі за незалежність, підтвердити їх рівність в умовах нової держави і убезпечити від того, щоб малі штати не були 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 набула характеру зразка для інших федерацій. Маємо відмітити, що практично до першої половини XX ст. двопалатна система існувала майже повсюдно; винятком були балканські держави (Болгарія, Греція, Сербія та ін.) та деякі латиноамериканські (Гондурас, Коста-Ріка, Панама та ін.) [1]. Сьогодні він поширений у більшості країн Європи і Америки (Канада, США, Мексика, країни Південної Америки), Австралії та Японії. В той же час тільки деякі держави Азії запровадили двопалатну систему парламенту (Індія, Пакистан, Таїланд, Малайзія); бікамеризм майже відсутній в Африці та на Близькому Сході. Серед 27 держав-членів ЄС тринадцять мають двопалатну систему парламенту (Об'єднане Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Франція, ФРН, Італія, Нідерланди, Бельгія, Ірландія та ін.). Однак Греція й Португалія твердо стоять на позиціях монокамеризму. А

Данія і Швеція – держави в минулому з бікамеризмом, перейшли до системи однопалатного парламенту.

Теоретичне осмислення бікамералізму в сучасній теорії демократії почалося з робіт класиків політичної думки Дж. Локка, Ш. Монтеск'є, А. Токвіля, Дж. Медісона, Т. Джефферсона й інших мислителів XVII-XIX ст.ст., які обґрунтовували доцільність бікамералізму для демократичних політичних систем. На думку перших мислителів-теоретиків демократії, принцип двопалатності покликаний сприяти більш ефективному, зваженому прийняттю рішень, згладжуванню суперечностей між інтересами великих і малих регіонів однієї країни, наступності у роботі парламенту і його компетентності.

Смисл поділу парламенту на дві палати неможливо визначити однозначно. Спочатку існування двопалатного (бікамерального) парламенту пояснювали дією **принципу "роздільного представництва"**. Зокрема, Джон Локк, розглядаючи принцип поділу влади, наполягав на тому, що верховна, законодавча, виконавча та церковна влади повинні бути відділені одна від одної. При цьому, за Локком, законодавча влада – це влада, яку довірив народ обраному ним парламенту, який має бути двопалатним (у складі палати лордів та палати громад) для того, щоб виражати інтереси різних станів [8]. Ш. Монтеск'є вважав, що певні прошарки, особливо малочисельні, але авторитетні (аристократія, духовенство), потребують окремого представництва, котре дозволить їм приймати участь у здійсненні державної влади. Мислитель підкреслював, що двопалатність – ефективний засіб "утримувати від крайнощів" як виконавчої, так і законодавчої влади. Конструкцію влади, "волю, що забезпечує свободу", мислитель описав так: "Законодавчі збори складаються тут із двох частин, що взаємно стримують одна одну належним їм правом скасування, причому обидві вони зв'язуються виконавчою владою, що, у свою чергу, зв'язана законодавчою владою". Роздільне представництво можна забезпечити, якщо за кожним станом закріплювати певну кількість місць у парламенті, після чого депутати від різних станів збираються разом і працюють в одній колегії. У Франції кінця XVIII століття саме за таким принципом й були зібрані Генеральні Штати, які склалися з трьох секцій – від дворянства, духовництва й третього стану. За висловом Монтеск'є, у кожній країні є відома кількість осіб, що відрізняються одна від одної походженням, багатством, освітою настільки, що їх необхідно виділити в особливу установу, тому що загальна воля була б для них рабством; закон створює для них привілеї, завдяки яким вони, захищаючи загальну волю, стримують народне представництво, як останнє стримує несправедливі домагання знаті [12]. Ідеї Монтеск'є стали основою державної філософії "батьків" Конституції США й були серйозно розвинені ними. Визнаючи ідею народного суверенітету, вважаючи вибори найбільш ефективним засобом формування владних інститутів, творці конституції не довіряли виборцям і боялися вибуху "народних пристрастей". А. Гамільтон зауважував: "Говорять, що голос народу – глас божий; але хоча цей вислів багатьма цитується й приймається на віру, насправді він невірний. Народ має буйну вдачу й мінливість; він рідко здатний судити й вирішувати правильно" [17]. Дж. Медісон фактично ототожнює "тиранію більшості" з "тиранією уряду". На думку цього мислителя, двопалатність підвищує відповідальність представницьких органів перед виборцями. Для того, щоб фракцію більшості, що утвориться в результаті виборів, позбавити можливості придушувати права меншостей, Дж. Медісон запропонував модель федеративної республіки з представницьким правлінням. Відповідно до

цієї моделі потреби громадян виражає двопалатний парламент, палати якого й забезпечують компроміс між інтересами великих і малих штатів США. Специфічні інститути, що були створені у 1787 р., мали перешкодити встановленню прямого правління народу. Тому в американській політичній системі всі гілки влади (законодавча, виконавча й судова) не тільки розділені й незалежні одна від одної, але й рівноцінні. Відповідно до цієї моделі й було створено механізм стримувань і протигаг, що дотепер забезпечує ефективність і стабільність американської політичної системи.

Однак не всі прихильно ставляться до двопалатності парламенту. Зокрема, Томас Пейн скептично ставився до ідеї двопалатної структури парламенту. Супротивники бікаммеральної легіслатури в США критикували такий засіб парламентського устрою за дорожнечу та функціональну складність порівняно з однопалатною парламентською конструкцією. Пейн критикував "хвалену конституцію Англії", де визначено спадкоємний аристократичний устрій парламенту у вигляді палати перів, натякаючи на те, що США не можуть повторювати англійську систему через те, що в американських штатах спадкоємна аристократія зійшла зі сцени [13].

Двопалатна конструкція парламенту, як вважають класики американської політичної думки – автори "Федераліста" – А. Гамільтон та Дж. Медісон, по-перше, захищає республіку від забуття її керівниками своїх зобов'язань перед виборцями: "...безпеку народу стає вдвічі надійніше, тому що будь-які задуми узурпації або зради зажадають домовленості між двома автономними палатами, тоді як за інших обставин було б досить славолюбства і продажності однієї". По-друге, названа модель перешкоджає "схильності всіляких асамблей піддаватися раптовим спалахам бурхливих пристрастей, йти за крामольними верховодами, приймати не продумані, згубні рішення". По-третє, компенсується ще одна "вада", яка полягає "у недостатньому знайомстві представників, що обираються, із завданнями й принципами законодавства". І, нарешті, бікаммералізм сприяє наступності в роботі парламенту в умовах часткої зміни складу Палати представників [17].

Один з найвідоміших у світі теоретиків демократії Роберт Даль вказує на те, що перший успішний досвід демократизації нації-держави припадає саме на країни з полікаммеральною парламентською системою [2]. Хоча перші збори у цих країнах далеко не завжди можна було назвати демократичними, представницький рух у них прагнув до розширення виборчих прав. Це відбувалося не в останню чергу завдяки впровадженню саме бікаммеральної парламентської системи. Однак у вітчизняній юридичній літературі із цього приводу висловлюється і протилежна думка. Так, на думку М. Томенка, двопалатність парламенту – лише данина монархічним традиціям (Велика Британія, Португалія, Франція) або ж наслідок федеративного устрою (США, ФРН, Австрія, Канада), і його наявність не свідчить про реальну демократичну організацію суспільства [18]. Іноді окремі дослідники заявляють, що бікаммералізм шкідливий для розвитку демократичного суспільства і небезпечний для збереження цілісності країни. Однак таке твердження є повністю безглуздом, оскільки досвід таких держав, як Швеція, Норвегія, Данія, Люксембург, доводить протилежне. Бікаммералізм у названих державах аж ніяк не позначається на розвитку демократії, і в жодному разі не слугує підставою до втрати цілісності держави.

На наше переконання, у даний час двопалатність потрібно пояснювати не тільки якимось одним фактором, припустимо наявністю федеративної форми політико-територіальної організації держави, а мабуть ком-

плексно підходячи до цієї проблеми, аналізуючи кілька факторів, які могли лежати в основі бікаммералізму в тій чи іншій державі. Адже відомо, що у багатьох унітарних державах, в особливості тих, які мають автономні утворення, утворюють другу палату парламенту, в якій є представники адміністративно-територіальних одиниць. Але і представництво територій повністю не пояснює наявності двопалатного парламенту. Наприклад, інтереси яких територій відображає верхня палата норвезького Стортингу, якщо його двопалатність утворюється в результаті поділу обраних депутатів на Лагтинг (1/4) і Одельстинг (3/4 від загальної кількості депутатів парламенту)? У США двопалатними є не лише федеральний Конгрес, а легіслатури багатьох штатів. Н. В. Кисельова вказує на те, що нині простежується зв'язок розмірів державної території і бікаммералізму, а також між численністю населення і структурою законодавчого органу. У великих за територією та за чисельністю країнах превалює двопалатна побудова парламенту і навпаки [4]. Крім цього, у юридичній літературі відмічається, що одним з факторів, що сприяє бікаммералізму, є поліетнічний характер населення країни. Пострадянський досвід свідчить, що в країнах з часткою національних меншин менше 18 % двопалатні системи не зустрічаються. Однак і тут не завжди можна стверджувати, що існує пряма залежність між вибором парламентської системи і національною структурою населення. Країни з високою часткою національних меншин (Латвія – 42,3 %, Киргизстан (після 2005 р.) – 36,1 %, Молдова – 35,5 %, Естонія – 32,1 %) не знають або відмовилися від двопалатного парламенту. Уряди країн Балтії та Молдови реалізують етнократичну політику, при якій бікаммералізм, заснований на представництві населення, принципово неможливий [16]. Як слушно у цьому зв'язку зауважує проф. А. З. Георгіца, "хоча причини вибору тієї чи іншої системи нерідко мають історичний характер, пояснюються національними особливостями, все ж у переважній більшості цей вибір пов'язаний із серйозними політичними ухвалами, які далеко виходять за межі парламентської діяльності" [1].

З огляду на вищевикладене, можна стверджувати, що питання двопалатного парламенту є надзвичайно складним, і будь-які необдумані рішення можуть призвести до негативних наслідків. Наука конституційного права докладно описує всі переваги і недоліки бікаммералізму. Як правило, до *позитивних моментів* можна віднести: оптимізацію діяльності палат завдяки скороченню кількості членів палати та створенню умов для конструктивного обговорення питань і прийняття рішень; більшу публічність і прозорість процедур обговорення і прийняття рішень, оскільки процес ухвалення будь-яких рішень відбувається в кілька етапів, а, отже, стає більш доступним для публіки і преси; створення умов для прийняття політично виважених рішень, більш скрупульозного і досконалого опрацювання проектів законодавчих актів; палати контролюють одна одну, що дозволяє уникнути зловживань з боку однієї палати і підвищити якість роботи самого парламенту; збалансування політично протилежних сил у парламенті, що, в свою чергу, дозволяє краще узгоджувати політичні інтереси суспільства, запобігає свавіллю та зловживанням; кожен регіон (територіальна частина, громада) буде представлений у парламенті, що дасть змогу найкращим чином забезпечити його розвиток і врахувати всі можливі інтереси та особливості при ухваленні законів і будь-яких важливих рішень. У юридичній літературі наводяться і інші причини доцільності існування двопалатного парламенту. Зокрема, це: намагання досягти більш стійкої рівноваги сил між виконавчою і за-

конодавчою владами; стримування влади, тобто коли друга палата стає противагою першій, стримуючи її від можливого радикалізму; сприяння покращанню роботи законодавчої машини завдяки тому, що в обов'язки другої палати входить здійснення старанної перевірки частото поспішних рішень першої палати; безперервність й стабільність влади. Серед *критичних голосів* на адресу бікамеризму найбільш типовими є такі аргументи: друга палата не дає ніякої користі, якщо вона, обираючись за тими ж правилами, що і перша палата, фактично її дублює; друга палата є антидемократичною, якщо вона, формуючись за іншими правилами, ніж перша палата, спирається на більш вузьке представництво; ускладнення процедури обговорення і прийняття проектів законодавчих актів; створення штучних перешкод на шляху оптимального прийняття рішень, що призводить до послаблення представницької влади загалом та до посилення авторитарності правління; уможливлення політичного розмежування всередині парламенту, штучного протистояння між палатами і виникнення суперечностей між гілками влади; збільшення витрат на утримання парламенту. Також окремі дослідники акцентують увагу на тому, що верхня палата парламенту об'єктивно посилює відцентрові тенденції у регіонах та неминуче стане чинником, який прискорить процеси регіоналізації України. Існує також думка про те, що двопалатність гірше поєднується з унітарністю, ніж однопалатність, що викликає додаткові протиріччя в унітарній державі [3].

На думку І. Слоvesької, при запровадженні двопалатного парламенту позитивним є те, що представлені інтереси регіонів та існує певна збалансованість у прийнятті рішень нормативного і ненормативного характеру, а негативним – можливе подвоєння видатків на утримання та збільшення бюрократичного апарату (за умови розширення загальної чисельності штату) та пролонгація процесу законотворчості [15]. Як вважає Джованні Сарторі, запровадження двопалатної структури представницького органу є доцільним на тому етапі розвитку державності, коли в силу розвитку партійної системи стане можливим формування близької за партійною приналежністю парламентської більшості в нижній і верхній палатах парламенту [14]; за інших умов запровадження другої палати парламенту спричинить ускладнення (сповільнення) законодавчого процесу [20]. Також в умовах авторитарного режиму вето сильної верхньої палати, яка, як правило, формується із прибічників глави держави, може суттєво ускладнювати законодавчий процес. Інший дослідник проблеми Мартинюк Р. доходить до висновку, що бікамералізм виправдовує себе лише в умовах розвиненого парламентаризму [11].

Дослідження історії парламентаризму другої половини ХХ століття – початку ХХІ століття доводить, що чисельність двопалатних парламентів збільшується не тільки "механічно", коли нові незалежні держави обирають бікамеральну систему, але й "еволюційно", коли держави відмовляються від монокамералізму. При чому, не дивлячись на наявність двох напрямків у зміні структури законодавчих органів, – від монокамералізму до бікамералізму і навпаки – у сучасному парламентаризмі превалює тенденція зміни однопалатної структури парламенту на двопалатну. Кількість бікамеральних парламентів постійно зростає. Хоча маємо відмітити, що протягом ХХ століття двопалатність неодноразово ставилась під сумнів в 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. В той же час за останню третину ХХ століття кількість других палат в 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), в яких зараз функціонують однопалатні парламенти, 62 (70 %) відносяться до країн третього світу, які отримали незалежність у 60-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, з них п'ять – унітарні (Білорусь, Казахстан, Киргизія, Узбекистан, Таджикистан), одна – федеративна (Російська Федерація). Наш сучасник, угорський державознавець О. Шайо наголошує: "Двопалатний устрій федерацій, незважаючи на всі пов'язані з ним труднощі, обернувся благом. Конституційна легітимізація другої палати незаперечно сьогодні і в не федеральних державах", адже розділення парламенту сприяє зрівноважуванню законодавчої влади і так само, як, наприклад, багаторазові читання при ухваленні законів, може сприяти більшій обдуманості парламентських промов [19]. Перевагою бікамеральних парламентів також вважається притаманне верхнім палатам консервативне начало. У Японії після Другої світової війни двопалатна структура парламенту не була скасована, тому що передбачалося, що Палата Радників зможе стати певним "гальмом", яке необхідне на випадок, якщо "безвідповідальна більшість" захопить контроль у нижній палаті. Швейцарські автори відзначають, що установа верхньої палати Ради Кантонів була зумовлена прагненням уникнути прийняття поспішних, що диктуються політичними пристрастями і випадковою більшістю, односторонніх парламентських рішень. Рада Кантонів повинна виконувати роль противаги нижній палаті – Національній Раді. А. Лейпхарт [7], розглядаючи питання про мажоритарну і консенсусну демократію, вважає двопалатність приналежністю плюралістичних суспільств, тобто суспільств, різко розділених за релігійною, ідеологічною, мовною або расовою ознаками, що формує відокремлені один від одного співтовариства, для яких підходить модель консенсусної демократії.

Практика сучасних демократій свідчить про високий рівень демократичності в умовах двопалатних парламентів завдяки більш тривалим і поміркованим процедурам прийняття рішень та більш адекватному представництву верств населення. Бікамеральність доцільна, якщо нижня і верхня палати мають різні інституційні засади, а їх діяльність базується на неоднакових принципах. Безперечно, бікамералізм можна визнати однією із провідних тенденцій розвитку парламентаризму в сучасному світі. Адже саме по цій моделі побудовані вищі законодавчі органи держав-лідерів світової економіки. У цьому зв'язку російська дослідниця І. Конюхова відмічає, що "нинішнє століття показує тенденцію зростання: якщо в 2000 році у світі було 67 двопалатних парламентів, то нині їх 76. Все це говорить на користь того, що бікамералізм є інструментом, корисним для державного будівництва. Формула цієї користі проста: політичний компроміс помножений на консолідацію різних політичних сил у суспільстві" [5].

Абсолютно виправданим є запитання В. Маляренка, чи вигідний двопалатний парламент незалежній Україні? [9] На думку вченого, політикам і експертам треба відкинути застарілі міфи щодо "недемократичної" природи двопалатного парламенту і неупереджено з'ясувати всі "за" і "проти" діяльності Сенату в сучасній Україні.

В українській історії елементи двопалатності уже зустрічаються в добу Запорізької Січі, де найважливіші

питання військового та політичного характеру старшина і посполиті козаки вирішували за принципом двох кіл: старшина – своє "коло", козаки – своє "коло". Конституція Української Гетьманської Держави (квітень-листопад 1918 року) передбачала утворення двопалатної системи парламенту: нижньої палати (600 депутатів, що обирались населенням) і верхньої палати (150 осіб, третину яких призначав би Глава держави, а решта мала обиратися від регіонів). Ідея двопалатного парламенту висувалась після проголошення незалежності України в цілому ряді проектів Конституції, що були представлені у Верховну Раду України Конституційною комісією, окремими політичними партіями, а також рядом науковців. Зокрема, в проекті Конституції України, підготовленому Конституційною комісією і винесеному Верховною Радою України на всенародне обговорення в липні 1992 року передбачалось утворення Національних Зборів України як єдиного органу законодавчої влади у складі двох палат: Ради Депутатів, як органу представництва всього народу України як єдиного юридично цілого, і Ради Послів, як органу "територіального представництва" в Україні. Ця ж модель бікамеризму для України з деякими неістотними змінами була повторена і в останньому проекті Конституції України у редакції від 24 лютого 1996 року, схваленому Конституційною комісією 11 березня 1996 року і внесеному у Верховну Раду України для прийняття. Відмінними ознаками двопалатного парламенту тоді були: врахування європейського досвіду бікамеризму; пристосованість до специфіки України як унітарної держави; базованість на засадах нерівноправності палат і додаткової легітимності другої палати через представництво територіальних інтересів з одночасним обмеженням влади, вдосконаленням механізмів стримувань і противаг в системі її поділу. Формування двопалатного парламенту намагалися реалізувати шляхом проведення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. Нагадаємо, що питання звучало 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?" Однак концепція функціонування двопалатного парламенту не була оприлюднена і внаслідок політичного конфлікту результати референдуму не були імплементовані до Конституції. Проте його результати стали підґрунтям для численних дискусій з приводу можливості запровадження в Україні саме двопалатного парламенту.

Активна полеміка стосовно двопалатної побудови парламенту України відбувалася як у політичних колах, так і в середовищі фахівців-юристів. Прибічники бікамералізму наголошували, що сприйняття Україною двопалатності остаточно зруйнує радянську модель організації державної влади, удосконалив законотворчий процес, стабілізує взаємовідносини вищих органів державної влади, насамперед, Президента України і парламенту. Опоненти стверджували, що в умовах нашої держави відповідне формування органу законодавчої влади призведе до територіальної дезінтеграції. Вони вважали двопалатність ознакою, властивою лише федеративним державам. Така особливість Верховної Ради України послабить її статус і зробить залежною від органів виконавчої влади. Однак, як нам видається, вирішальним мотивом у неприйнятті ідеї бікамералізму були не міркування його доцільності, а суто меркантильні фактори, які стосувалися виграшу/програшу конкретних політичних акторів внаслідок впровадження двопалатного парламенту. Атмосфера підозрливості та недовіри у середовищі політичних сил, домінування установок утилітаризму не сприяли раціональному та

зваженому обговоренню переваг і ризиків бікамералізму. Тема доцільності впровадження двопалатного парламенту як засобу реалізації принципу розподілу влад і створення дієвого механізму стримувань і противаг фактично пройшла поза увагою політичних акторів. Водночас постійна реанімація ідеї бікамералізму впродовж 1992-2009 рр. свідчить про те, що в суспільстві існують проблеми, які можуть бути вирішені саме за допомогою двопалатної структури парламенту.

Весь досвід світового бікамеризму однозначно вказує на те, що перехід держави до двопалатної системи парламенту або ж навпаки – це проблема не теоретичного, а скоріше прагматичного вибору країни та її народу. До того ж вирішення цієї проблеми в Україні додатково нагтовхується на невизначеність самих "територіальних інтересів", що пов'язано з незавершеністю реформи адміністративно-територіального устрою України. Сьогодні багато говориться про "регіони", але юридично ніяких регіонів в Україні не існує, а області не можуть бути основою для визначення "територіальних інтересів" населення України. Існуючі в Україні області утворено не за принципом регіоналізму, а за принципом політичної доцільності: поділ колишньої Української РСР на області сталінським режимом було проведено під функції перших секретарів обкомів Комуністичної партії Радянського Союзу. Тому мабуть, на думку окремих дослідників, питання про запровадження (або незапровадження) в Україні двопалатного парламенту слід вирішувати або після завершення реформи адміністративно-територіального устрою України, або разом з нею. Однак не слід відмовлятися від ідеї двопалатного парламенту, досвід роботи якого в багатьох країнах світу показав його переваги. До того ж двопалатний парламент завжди є консервативним, що, безперечно, виправдано. Адже у законотворчій роботі, як ніде, має діяти принцип: "Сім раз відмірай, один раз відріж". Як працює одним із основних аргументів на користь двопалатності є необхідність більшої інституціоналізації законодавчого процесу, тобто створення ще однієї інституції на шляху ухвалення законодавчих актів України. Цей мотив не викликає заперечень. Справді, наш парламент далекий від досконалості і його діяльність доволі неефективна, адже закони, які він ухвалює, не працюють належним чином. А верхня палата буде органом контролю нижньої палати (через право вето) і у такий спосіб це буде сприятиме зростанню ефективності парламенту та підвищенню якості законів. Тож двопалатний парламент – досить прийнятна модель законодавчої влади для України, яку все-таки треба реалізувати без поспіху, виважено. Щодо загрози перетворення України на федерацію, які, як аргумент, все ще висувуються противниками бікамералізму, то, дійсно, верхня палата формується з представників регіонів, але саме завдяки цьому конституційні конфлікти можуть бути замінені відкритим діалогом, а сепаратистські заяви на місцях – практичною реалізацією інтересів регіонів. "Жодна з держав, – зауважує В. Маляренко, – з таким парламентом через це не федералізувалася, не розпалася і перспектив до того не має. Польща, Чехія, Румунія, Франція та багато інших унітарних держав, створюючи двопалатні парламенти, не лякали своє населення федералізацією або розпадом держави, бо знали, що цей аргумент не підтверджений історією і є нікчемним" [10].

Досвід України підказує, що в однопалатному парламенті, обраному за пропорційною системою, символічний сепаратизм, без врахування регіональних інтересів, набуде такого поширення, що зможе трансформуватись в реальний і закінчиться якщо не територіальним, то політичним розколом України. Можна зробити

висновок, що Верховна Рада України не буде ослаблена бікамералізмом, а навпаки суттєво посилить свій вплив, оскільки її діяльність набуде реального представницького характеру. Вплив на неї зовнішніх політичних сил, в тому числі парламентських партій, зменшиться через неспроможність контролювати обидві палати, які формуються різними шляхами.

Загалом же позитивами запровадження двопалатної структури парламенту в Україні було б те, що верхня палата забезпечувала б представництво регіонів та територіальних громад. Відповідно відображення в законодавчій діяльності регіональних інтересів та інтересів громад може стати стабілізуючим чинником української державності, реального розвитку регіонів, підвищення економічної стабільності як регіонів, так і держави. Завдяки цьому може бути досягнутий і більш високий рівень стабільності самої політичної системи держави. Крім цього, на нашу думку, потрібно скоротити чисельний склад парламенту, який має обиратися саме за мажоритарною виборчою системою. Це дозволить обирати населенню найбільш авторитетних і гідних осіб у депутати, які будуть служити народу, а не партійній верхівці чи спонсору. Також на користь державі піде й регулярна ротація депутатів – з урахуванням динамічності сучасного життя і змін суспільно-політичних поглядів виборців. З іншого ж боку, негативи впровадження бікамералізму також очевидні. Ускладнена процедура прийняття парламентом рішень може призвести до повільнення темпу його роботи і, як наслідок, гальмування економічної, соціальної та правової реформ. Створення двопалатної структури парламенту може стати кроком до посилення федералістських прагнень регіонів. Окрім того, негативні наслідки чекають і бюджетну сферу, оскільки нерівномірність розвитку регіонів України та нерівнозначність їхнього внеску до держбюджету спричинятимуть запеклі суперечки і постійне блокування питань, що стосуються бюджетної сфери. Бікамералізм в Україні передбачає надання палатам неоднакової влади, тому слід очікувати і процедурно-процесуальних ускладнень у їхній діяльності, посилення внутрішніх протиріч і спроб зловживання своїми повноваженнями. За можливого скорочення чисельного складу парламенту, водночас зростуть витрати на утримання парламенту. Однак, як видається, переваги бікамералізму вагоміші за ймовірні ризики, тому ідею запровадження двопалатного парламенту потрібно розвивати та втілювати у практику нашої держави.

Отже, не зважаючи на скептичні оцінки перспектив бікамералізму окремих дослідників, усе ж більшість територіально обширних і економічно розвинених дер-

жав із сталими демократичними традиціями не чужі цінностям бікамералізму. Таким чином, двопалатність – це не просто слідування політичній моді, це нагальна необхідність для України, продиктована часом. І від того, наскільки ефективною буде реалізація закладеного в ній потенціалу, залежить подальший розвиток не лише парламентаризму, а й самої демократії.

Список використаних джерел

1. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики / А. З. Георгіца. – Чернівці: "Рута", 1998. – 484 с.
2. Даль Р. О демократии / Р. Даль. – М.: Аспект Пресс, 2000. – 203 с.
3. Кравчук Л., Андресюк Б. Нужен ли Украине двухпалатный парламент? // Зеркало недели. – 1999. – № 51. – 25 декабря.
4. Киселева Н. В. Европейская модель парламентского бикамерализма / Н. В. Киселева // Гілея: науковий вісник. – К., 2010. – Випуск 38. – С. 545-550.
5. Конохова И. А. Двухпалатность как принцип организации национальных парламентов: опыт России и мировая практика / И. А. Конохова // Журнал российского права. – М.: Норма, 2004, № 1. – С. 109-120.
6. Крисенко О., Воробіова Д. Роль бікамеральної структури парламенту у зміцненні системи державної влади / О. Крисенко, Д. Воробіова // [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/mar2009/33.htm>
7. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: Сравнительное исследование / А. Лейпхарт / Пер. с англ. – М.: Аспект Пресс, 1997. – 287 с.
8. Локк Дж. Два трактата о правлении / Дж. Локк // Сочинения в трех томах: Т. 3. – М.: Мысль, 1988. – 668 с.
9. Малярченко В. Правда про двопалатний парламент / В. Малярченко // День. – № 145. – 2007. – 31 серпня: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/187054/>
10. Малярченко В. Чи веде двопалатний парламент до федералізації держави? / В. Малярченко // Дзеркало тижня. – 2009. – 5-12 квітня. – С. 2.
11. Мартинюк Р. Чи потрібен Україні двопалатний Парламент? / Р. Мартинюк // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 8. – С. 99-102.
12. Монтескьє Ш. О духе законов / Ш. Монтескьє // Избранные произведения. – М.: Госполитиздат, 1955. – 799 с.
13. Пейн Т. Здравый смысл // Избранные сочинения / Т. Пейн / Под ред. проф. М. П. Баскина. – М.: Изд-во АН СССР, 1959. – 422 с.
14. Сарторі Джованні. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів / Джованні Сарторі. – К.: АртЕк, 2001. – 224 с.
15. Словська І. Доцільність формування двопалатного парламенту в Україні / І. Словська // Право України. – 2011. – № 3. – С. 187-192.
16. Тарасов І. Н. Бікамералізм в постсовєтському просторі / І. Н. Тарасов // Журнал Політекс. Політична експертиза: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.politex.info/content/view/297/30/>
17. Федераліст. Політичні есеє Александра Гамільтона, Джеймса Медісона і Джона Джея. – М.: Издательская группа "Прогресс", 1994. – 592 с.
18. Фрицький Ю. О. Державна влада в Україні: становлення, організація, функціонування: моногр. / Ю. О. Фрицький. – Д., 2006. – 360 с.
19. Шайо А. Самоограничение власти: Краткий курс конституционализма / А. Шайо / Пер. с венгер. А. П. Гуськовой, Б. В. Сотина. – М.: Юристъ, 2001. – С. 153-156.
20. Шаповал В., Борденюк В., Журавльова Г. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні / В. Шаповал, В. Борденюк, Г. Журавльова. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 216 с.

Надійшла до редколегії 17.03.14

О. Волощук, канд. юрид. наук, доц.,

Черновецкий национальный университет имени Ю. Федьковича, Черновцы

БИКАМЕРАЛИЗМ КАК ОДНА ИЗ ВЕДУЩИХ ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

В этой статье исследуются причины существования двухпалатного парламента в различных зарубежных государствах на основе анализа конституционного законодательства и практики ведущих государств мира, а также вносятся предложения по совершенствованию отечественного законодательства в этой области.

Ключевые слова: парламент, двухпалатный парламент, бикамерализм.

O. Voloshchuk, PhD, Associate Professor,

Chernivtsi National University named Yuriy Fedkovich, Chernivtsi

BICAMERALISM AS ONE OF THE KEY TRENDS DEVELOPMENT OF PARLIAMENTARISM IN THE MODERN WORLD

In this article the reasons being bicameral parliament in various foreign countries on the basis of analysis of constitutional law and practice of the leading nations of the world are studied, as well as suggestions for improvement of national legislation in this field are made.

Key words: parliament, bicameral parliament, bicameralism.