

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342.53

ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ФОРМИРОВАНИЕ ДВУХПАЛАТНОЙ СТРУКТУРЫ ПАРЛАМЕНТА В ЕВРОПЕЙСКИХ УНИТАРНЫХ ГОСУДАРСТВАХ, И ПЕРСПЕКТИВЫ ВВЕДЕНИЯ ДВУХПАЛАТНОГО ПАРЛАМЕНТА В УКРАИНЕ

канд. юрид. наук, доц. Т. А. ФРАНЦУЗ-ЯКОВЕЦ
(Одесская юридическая академия, Украина)

Рассматриваются основные факторы, являющиеся основополагающими для эволюции структуры законодательного органа государственной власти в разные исторические периоды. Настоящее исследование фокусируется на феномене бикамерализма тех государств, в которых развитие парламентаризма характеризуется специфическими особенностями. Предлагается рассмотреть вопрос об определении исторических факторов, которые оказывают существенное влияние на формирование двухпалатной структуры парламента и ее модификации в демократических европейских странах с унитарной формой правления. Актуальность этих вопросов связана с возможностью применения двухпалатной структуры парламента в политической системе Украины.

Введение. Анализ современного бикамерализма в Европе свидетельствует о его естественной модернизации. Сегодня бикамерные парламенты действуют во всех крупных странах: Германии, Великобритании, Франции, России, Италии, Испании, Польше. И среди них есть как унитарные, так и федеративные государства. Для современной Европы феномен однопалатного парламента встречается довольно редко.

Можно сказать, что бикамерлизм является одним из основных направлений парламентаризма. Об этом шла речь в Париже на Форуме сенатов, где были представлены фактические данные существующих современных бикамеральных парламента [1].

В то же время бикамеральные парламенты европейских стран значительно отличаются друг от друга с точки зрения различных путей формирования палат. Выбор, как правило, зависит от многих факторов. Среди них можно выделить следующие: опыт исторического прошлого того или иного государства, политические традиции, национальные особенности и т.д. Проблема формирования двухпалатного парламента всегда находилась в области власти, политики и общества, потому что успех функционирования двухпалатного парламента в значительной степени зависит от того, каким образом он формируется.

Вопросы касательно количества палат парламента и принципов их формирования, считаются наиболее спорными в науке конституционного права. Для Украины проблема является особенно острой из-за ее новизны. Более того, идея практической реализации двухпалатного парламента в Украине возникает время от времени в политических дебатах. Реконструкция парламента в Украине требует детального изучения, так как в украинском обществе не выработаны научные подходы к этому институту власти и его месту в современном мире.

Основная часть. Известно, что бикамеральная система возникла в Англии в середине XIV века, когда парламента был разделен на Палату лордов и Палату общин, которые успешно существуют до сих пор. Единственным исключением был перерыв функционирования палат в середине XVII века. Считается, что двухпалатная система в Англии утвердилась под влиянием исторических условий, которые фактически способствовали утверждению своеобразного характера политической системы этой страны [2].

Британский двухпалатный парламента объединил консерватизм и динамизм на протяжении всей своей истории. Менее демократичный процесс выборов и более длинный срок полномочий верхней палаты является наглядным свидетельством консерватизма двухпалатной законодательной системы Вестминстерской парламентарской модели. Консервативная форма верхней палаты также связана с понятием наблюдения за принятием решений. Сегодня Палата лордов состоит из пэров, духовных и судебных лордов и наследственных пэров, которые получили всеобщее избирательное право и могут наряду с другими быть избранными в Палату общин [3, с. 236]

Двухпалатные парламенты на европейском континенте формировались под значительным влиянием политической доктрины С. Монтескье [4]. Основа этой модели – в идее представительства меньшинств и регулировании власти. Согласно концепции С. Монтескье, одна из палат должна быть национальной, а другая – аристократической природы. Палаты контролируют друг друга, обеспечивая необходимый баланс власти. Обе палаты связаны с исполнительной властью. С другой стороны, исполнительная власть уравновешивается законодательной властью.

Парламент четко отражает тенденции развития государства и общества в разные исторические периоды.

Что касается качества палат, в определенные исторические периоды в Европе не было ни одного государства, в котором верхняя палата была бы сформирована исключительно на основе прямых выборов. Процедура прямых выборов была принята только для избрания верхних палат законодательного органа в определенных штатах США. Верхняя палата, в основном, формировалась на основе косвенных многоступенчатых выборов. Их члены были избраны в местные органы власти и рассматривались как представители общины и только косвенно национального представительства. Например, в Бельгии, одна часть верхней палаты избирается посредством прямого голосования, а другая – непрямым голосованием. Верхние палаты Дании формировались на основе двухступенчатых выборов и назначения короля.

Но сегодня двухпалатная система в большинстве европейских стран – это институт, который имеет скорее рациональное, нежели историческое происхождение.

Можно согласиться с мнением А. Есмента, что верхняя палата является важным инструментом обеспечения баланса сил, потому что такая структура парламента позволяет правительству рассчитывать на одну из палат в случае конфликта с другой [5, с. 81]. В своих трудах Дюги утверждает, что лучший способ избежать парламентской тирании является создание двух собраний, совместная работа которых необходима для наложения вето на законы и бюджет и которые, следовательно, ограничивают друг друга [6, с. 468].

Парламент Франции состоял из трех или даже четырех палат в течение длительного периода времени. В соответствии с Конституцией Франции 1799 года высшими органами власти были Сенат, законодательный орган и суд. Во время буржуазных революций французский парламент состоял из одной палаты.

В 1875 году новая конституция была снова принята, в результате чего были зафиксированы основы современной государственной системы во Франции. Верхней палатой парламента был Сенат, члены которого избирались посредством не прямых выборов сроком на девять лет. Две палаты имели право законодательной инициативы и контроля над правительством, но на практике эти функции были сосредоточены в основном в нижней палате – Палате депутатов. В соответствии с Конституцией 1946 года верхняя палата, а именно Совет Республики, обладает ограниченными полномочиями.

Современная французская двухпалатная система парламента была сформирована под властью Конституции 1958 года. Вопрос о предвыборной модели парламента был довольно спорным. В частности, левые политические силы были против введения верхней палаты.

Французский парламент является хорошим примером учреждения бикамерализма для представительства региональных интересов унитарного государства, ограничения мощности и совершенствования механизмов разделения властей. Консервативность французской парламентской модели выражается в том, что интересы маленьких районов представлены большим количеством голосов коллегии выборщиков, потому что даже самые маленькие села имеют собственный совет. Французская модель парламента успешно используется во многих других европейских унитарных государствах.

В первой половине XIX века верхние палаты рассматривались в качестве автономных государственных учреждений, имеющих кастовый характер и представляющих меньшинство. Верхняя палата была почти прямо противоположна нижней палате как органу народного представительства. Французский автор тех времен Б. Констан считал, что относительное меньшинство представленных должны быть наследственными, но в конституционной монархии наследственной была королевская власть [7].

Во второй половине XIX века взгляд касательно верхней палаты сместился в сторону рассмотрения ее в качестве полноправного противовеса нижней палате. Опасность законодательной несдержанности нижней палаты и даже возможности проявления деспотизма с ее стороны были отмечены. Считалось, что конфликт между законодательной и исполнительной ветвями неизбежен в случае отсутствия верхней палаты.

Итальянский опыт развития парламентаризма является особым примером формирования двухпалатной системы. История парламента Италии показывает противоречивый процесс становления парламентских традиций. Ярким примером является парламентский кризис XX века, во время которого итальянский парламент часто подвергается влиянию политических сил, что не было должным образом обосновано потребностями общества.

Реальное развитие парламентаризма Италии связано с окончанием Второй мировой войны и провозглашением республики. Ученые выделили три этапа развития итальянского парламентаризма: либеральный парламентаризм конституционной монархии с 1861 по 1922 год, период фашистской диктатуры с 1922 по 1943 год и период Второй мировой войны и до настоящего времени. Однако считается, что истинный парламентаризм никогда не был присущ Италии [8].

Конституция, принятая после Второй мировой войны, не устанавливает четкое различие между правовым статусом палат. Статьи 61 – 82, которые регулируют полномочия двух палат, не содержат указание на приоритет нижней палаты и при обсуждении, и при принятии финансовых законов, хотя механизмы разрешения разногласий между ними конкретно указаны. Практическое равенство палат только тогда нарушается, когда палаты принимают решение коллективно (президентские выборы, назначение членов Конституционного суда), в связи с количеством Сената (315 сенаторов) и Палаты депутатов (630 членов) [9].

Верхняя палата парламента в политической традиции Италии рассматривается как инструмент для достижения лучшего законодательного решения. Составы верхней и нижней палат по партийной принадлежности своих представителей практически идентичны, поэтому функционирование Сената не влияет на стабильность политической системы и, на самом деле, не помогает преодолеть споры в обществе.

Двухпалатный парламент Польши имеет довольно долгую историю. Считается, что Королевский Совет, который был создан в середине XIV века, заложил основу для формирования верхней палаты. С конца XIV века представители городов стали встречаться регулярно, что привело к созданию Палаты послов (Палаты депутатов). С 1493 года польский сейм состоял из короля, Сената и Палаты послов и регулярно собирался для принятия законов.

Согласно историческим данным Польши, между монархией, послами Сената и Палаты велась постоянная борьба за сферы влияния в стране. Магнаты, которые составляли большинство в Сенате, пытались получить больше власти, в то время как желанием короля было сделать так, чтобы функции Сената были совещательными.

В соответствии с Конституцией 1921 года Сенат состоял из 111 человек, избираемых сроком на 5 лет. Конституцией 1935 года было установлено, что обе палаты польского парламента подчинены президенту, который имел право назначать треть сенаторов. Остальные две трети избрались народом из претендентов, имеющих высокий уровень образования и заслуги перед Родиной. В 1946 году коммунистические власти Польши ликвидировали Сенат. Возрождение двухпалатной парламентской структуры состоялось в 1989 году.

Согласно действующей конституции 1997 года, с поправками, внесенными 4 апреля 2001 года, Сенат является верхней палатой польского парламента и состоит из 100 сенаторов. Нижняя палата – Сейм – из 460 представителей. Можно констатировать, что нынешняя модель польского парламента является одной из лучших в области представления населения в связи с удачным сочетанием избирательных и внутренних нормативных процедур.

Таким образом, учреждение верхних палат парламента в разных странах было мотивировано разными причинами. Двухпалатный парламент во Франции и Великобритании снизил противостояние между радикальными и консервативными политическими силами. Двухпалатная парламентская структура Италии повлияла на улучшение качества законов. В Польше создание двухпалатной парламентской структуры является результатом компромисса, но на протяжении всей истории Сенат избегал политизации и оказывал позитивное влияние на качество законов.

Сегодня все парламента мира делятся на две группы: однопалатные и двухпалатные. Исследователи определили, что однопалатные парламента в основном существуют на небольших территориях. Считается, что в среднем население стран, которые имеют функционирующий двухпалатный парламент, меньше 24 миллионов человек. Население – это один из шаблонов, имеющих влияние на структуру законодательной власти.

Во второй половине XX века количество двухпалатных парламента значительно увеличилось, и тенденция увеличения их числа остается в силе. Двухпалатные парламента функционируют в федеральных и унитарных государствах.

Исследователи определили различные факторы, которые влияют на учреждение или ликвидацию двухпалатных парламента в практике европейских стран в разные исторические периоды. Конечно, невозможно иметь единое мнение по вышеназванному вопросу, но большинство исследователей считают, что структура законодательного собрания определена конкретными историческими условиями и традициями.

G. Andreeva отмечает, что «число палат в некоторых странах неоднократно менялось. Это не всегда было результатом исторического развития. Такие изменения были часто диктованы практикой политических манипуляций со стороны правящих элит». В этом случае исследователь объясняет появление двухпалатных парламента как тенденции к представительству высших классов, «закрытых вместе» [10, с. 407 – 408]. Тем не менее, парламентская структура является довольно динамичным элементом и может быть преобразована в соответствии с изменениями баланса политических сил в определенном государстве.

Сегодня вопросы реализации двухпалатной парламентской структуры решаются за счет факторов политической целесообразности, эффективности работы, законности и стабильности. Возвращаясь к истории, трудно не заметить, что однопалатные парламентские структуры имели место в периоды становления государственных учреждений, а также во время революций или переворотов. Большинство исследователей указывают, что основная роль Сената в государстве – стабилизирующая, поскольку вторая палата препятствует возникновению конфликтов и споров между ветвями власти.

Несмотря на то, что двухпалатная парламентская структура является довольно распространенным явлением в Европе, не представляется возможным сформировать единую концепцию двухпалатной системы представительства. Таким образом, существует потребность в детальном анализе путей формирования верхних палат двухпалатного парламента, потому что преимущества двухпалатной системы зависят от различий между палатами и условий их полномочий.

Политический и правовой статусы палат, а также их полномочия в разных странах, как правило, не совпадают. Нижняя палата всегда формируется на основе всеобщего и прямого голосования. Существуют различные способы формирования верхних палат. Как правило, верхние палаты парламентов невыеборные (Палата лордов Великобритании) или избираются путем не прямых выборов.

А. Вихарев выделяет три пути избрания членов верхних палат: выборный, невыеборный и смешанный [11]. Однако Дж. Коукли описывает восемь способов формирования двухпалатных парламентов [12, с. 151 – 156].

Способ формирования верхней палаты парламента в значительной степени определяет его полномочия и роль в системе власти. А. Соловьев указывает, что существует корреляция: сильные палаты, имеющие реальную власть, избираются прямыми выборами на основе всеобщего избирательного права граждан. Мы можем сказать, что чем «ближе» палата к населению, тем шире и полнее ее компетенция, и, следовательно, наоборот – чем «дальше» палата от избирателей, тем слабее ее полномочия на практике [13]. В самом деле, сильная верхняя палата парламента Италии избирается прямым голосованием, слабые палаты в Великобритании и Германии формируются без участия избирателей.

Тем не менее, формирование верхней палаты прямым голосованием в Европарламенте встречается довольно редко. Сенат Польши, Румынии, Чехии полностью формируется путем выборов. Например, в соответствии с законом «О выборах в Сейм и Сенат Польши» от 12 апреля 2001 года [14] Сенат избирается с использованием общих, прямых выборов и тайного голосования по принципу относительного большинства в многомандатных округах (ст. 97 закона «О выборах в Сейм и Сенат Республики Польша»).

Число избранных сенаторов зависит не от количества провинций. Как правило, 2 – 3 сенатора избираются в избирательном округе. Порядок выборов в Польский сенат тесно связан с населением административно-территориальных единиц и числом членов. Сейм избирается прямым тайным голосованием на пропорциональной основе. Избиратель имеет право указывать порядковый номер кандидата. В Румынии избрание членов Сената проводится согласно пропорциональной системе, в Чешской Республике используется мажоритарная система в два тура.

Голосование обычно не используется для формирования верхних палат федеральных государств. Швейцария является единственным исключением, где члены Совета избираются населением, часто по два кандидата от каждого кантона. Каждый кантон выбирает порядок избрания своего представителя. Например, пропорциональная избирательная система используется в кантоне Юра, в то время как в других кантонах депутаты избираются большинством голосов. Выборы в нижнюю палату Национального совета проводятся раз в четыре года на основе пропорциональной системы.

Современная европейская тенденция формирования верхних палат парламента – это «юридическая практика превращения второй (верхней) палаты в территориальную или национально-территориальную палату, которая представляет интересы стран и регионов» [14].

Этот принцип обеспечивает основу для формирования большинства верхних палат, избираемых прямым голосованием (Швейцария, Бельгия, Италия, Польша), и тех, которые избираются путем косвенных выборов (Франция, Нидерланды), посредством смешанных выборов (Испания), а также палат, члены которых назначаются (Германия, Россия). Это принцип формирования применяется в федерациях (Австрия, Бельгия, Россия, Германия) и унитарных государствах (Польша, Италия, Франция, Хорватия). Сегодня нет почти никаких различий в формировании двухпалатных парламентов федеральных и унитарных государств. Это приводит к отсутствию систематических различий в механизмах формирования и степени полномочий верхних палат в унитарных и федеративных государствах [15].

В условиях представительского равенства парламенты Бельгии и Австрии квалифицируются как самые успешные. Но, как свидетельствует практика, расширения представительства в парламенте не достаточно для повышения эффективности законодательной функции парламента. Важно разработать дополнительные механизмы для того, чтобы улучшить правовую экспертизу, сбалансировать решения путем реформирования второй палаты и одновременно нивелировать различия между членами парламента во избежание конфликтов. Можно выделить следующие механизмы: повышение возрастного барьера для кандидатов в верхнюю палату для формирования более зрелой части законодателей; учет экспертных качеств кандидатов; косвенные выборы сенаторов, для обеспечения прочных связей центрального правительства и правительств федерации и другие. Эти механизмы очень важны, потому что законодательные полномочия являются основной функцией парламента.

Большинство членов верхних палат в Италии, Испании, Хорватии, Ирландии избираются посредством прямых выборов. Например, 315 сенаторов итальянского парламента избираются прямым голосованием на региональной основе и в пропорции к численности населения каждого региона, ни в одном из которых (за исключением двух) не может быть менее семи сенаторов. Система голосования неоднозначна. Таким образом, 75% избираются простым большинством, 25% – на пропорциональной основе. Косвенное голосование используется в выборах в Сенат Франции. 321 сенатор избирается коллегией выборщиков. Коллегия выборщиков состоит из членов Национального собрания от каждого департамента, члены регионального совета и членов муниципальных советов. В большинстве департаментов голосование проводится по мажоритарной системе в два тура (ст. 24 Конституции Франции).

Члены Федерального совета парламента Австрии избираются ландтагами. Наиболее заселенные земли посылают двенадцать представителей, другие земли – в зависимости от количества населения. Процедура голосования ландтага является пропорциональной. Практика избрания членов верхних палат местными властями имеет место и в Беларуси. В соответствии со ст. 91 Конституции Республики Беларусь две трети Сената избираются путем тайного голосования на заседаниях депутатов местных советов каждого региона и города Минска. Верхняя палата парламента – Совет Республики – является органом территориального представительства. Способ формирования верхней палаты не связан с населением Беларуси, но связан с числом административных районов. Восемь сенаторов избираются от каждой области. Члены нижней палаты парламента Беларуси избираются системой прямого, всеобщего, равного и тайного голосования [16]. Нижняя палата обеспечивает представительство всего населения Беларуси.

В Исландии нижняя Палата представителей избирает членов верхней палаты. Во Франции и Ирландии все члены нижних палат могут участвовать в выборах сенаторов.

Члены верхних палат частично могут быть избраны верхней палатой. Этот метод называется кооптация, т.е. введение в состав выборного органа новых членов или кандидатов по решению этого органа без дополнительных выборов. Кооптация используется в бельгийском парламенте, где 10 членов избираются сенаторами.

Принцип назначения членов парламента также имеет место. В частности, Президент Беларуси назначает восемь членов Совета Республики. Такая практика существует в Италии и Хорватии, где президент назначает пятерых членов. Королева также назначает пятерых среди бывших политических, партийных лидеров и видных ученых после представления их кандидатур Кабинетом Министров. Принцип наследственности используется в Великобритании и Бельгии.

Среди членов Сената Парламента Италии есть также бывшие президенты республики. Кроме того, Президент Итальянской Республики имеет право назначить пять сенаторов пожизненно за выдающиеся заслуги перед страной. Все эти меры призваны обеспечить более консервативный состав верхней палаты по сравнению с нижней.

Таким образом, палаты парламента формируются прямыми и косвенными выборами путем назначения региональным правительством или монархом, а также посредством кооптации. Принцип территориального представительства является доминирующим, потому что в соответствии с этим принципом определяется состав большинства верхних палат в большинстве европейских парламентах.

Понятно, что палаты парламента имеют различный состав и правила формирования, и именно поэтому функциональные характеристики палат не совпадают. Но, как правило, общими чертами многих парламентах являются: небольшой размер верхней палаты и срок пребывания в должности членов верхней палаты по сравнению с членами нижней палаты.

Таким образом, невозможно сформировать единую концепцию представительства двухпалатных парламентах. Действительно, верхние палаты значительно отличаются друг от друга. Различия заключаются в способах формирования верхней палаты парламента, которая в значительной степени имеет решающее значение для власти и ее места в правительстве. Тем не менее, функции верхних палат те же: представительство регионов, сдерживание нижних палат от радикальных решений, дополнительный контроль за качеством законов.

А. Булаков справедливо отмечает: «Идея двухпалатной парламентской структуры основывается на признании того, что общество неоднородно по своему составу и включает в себя большое количество групп с разными интересами. Современные демократические государства создают различные формы принятия политических решений. Но не представляется возможным, чтобы одновременно принимать во внимание различные интересы всех групп и отдельных лиц. Это нелегко определить, какие из многочисленных интересов должны быть институционально представлены и в какой форме. Попытки решить эту проблему сделаны на уровне законодательных органов в рамках двухпалатного парламента» [17, с. 51 – 52].

За последнюю треть XX века число двухпалатных парламентах значительно увеличились. Эта тенденция имеет логическое объяснение. Потому что общими преимуществами двухпалатной парламентской структуры являются: способность учитывать интересы всей нации, а также интересы отдельных регионов, возможность улучшить законодательный процесс, воздерживаясь от поспешных законодательных решений, что ведет к стабильности политических отношений в обществе.

Но несмотря на очевидные преимущества двухпалатной парламентской структуры, мы не считаем, что все конституционные проблемы можно решить только путем инициирования деятельности второй палаты. Выдающийся английский мыслитель XIX века Джон Стюарт Милль считал, что проблема парламентской формы имеет второстепенное значение, прежде чем перейти к изменению структуры парламента, мы должны решить проблему конституционного строя, потому что это само по себе предусматривает вторая палата, которая не будет решать эти вопросы [18, с. 251 – 264]. Представляется, что невозможно повысить эффективность деятельности органов законодательной власти только путем изменения его структуры.

Наряду с положительными аспектами функционирования двухпалатной парламентской структуры необходимо уточнить негативные проявления этого явления. В частности, во время активных дискуссий

о реализации двухпалатной парламентской структуры в Украине несколько отрицательных черт были отмечены: двухпалатный парламент больше по размеру и требует гораздо больше финансовых расходов; наличие второй палаты парламента усложняет процедуру реализации законодательной функции; двухпалатная система парламента может вызывать много конфликтов.

Украинские исследователи имеют разные мнения относительно создания двухпалатного парламента в Украине. Л. Кривенко указывает, что создание двухпалатного законодательного органа не рационально из-за сложных условий жизнедеятельности населения, общества и государства в целом [19, с. 78 – 79].

По мнению некоторых ученых, создание двухпалатной парламентской структуры в Украине приведет к разрушению законодательной власти парламента в целом.

Не вдаваясь в подробности дискуссии о структурной организации двухпалатного парламента в Украине, необходимо отметить, что довольно часто существование двухпалатного парламента рассматривается как необходимый компонент демократического общества. Двухпалатная парламентская система воспринимается теоретиками демократического развития в качестве гарантии гласности, прозрачности и защиты интересов и прав меньшинств. Есть много сторонников идеи двухпалатного парламента, которые считают, что бикамерализм может обеспечить реальную демократию законодательной ветви власти, т.к. он учитывает политическую конъюнктуру и согласовывает интересы всех государственных чиновников. Истинная демократия существует только в обществе, которое имеет глубокое чувство политической ответственности. В политически некультурных обществах демократия не может быть урегулирована только путем установления двухпалатной системы. Поэтому мы не можем утверждать, что та или иная модель парламента является более или менее демократической.

Недопустимо проводить поспешную и бездумную реформу парламента в развивающихся странах. Структура, состав и полномочия парламента должны соответствовать реальным потребностям государства и общества. Выбор в пользу двухпалатной системы парламента должен быть четким и разумным в соответствии с характеристиками и особенностями страны.

Как справедливо отмечает М. Амлер: «Вопрос количества палат парламента является одним из самых спорных в науке конституционного права. Этот вопрос представляет собой академический интерес для ученых, которые работают в области политологии. Обращение к этому вопросу является результатом политического выбора каждой страны» [20].

Сегодня различные виды бикамерализма, которые были созданы в большинстве стран Европы, находятся в постоянном процессе совершенствования. Мировая практика выступает за создание двухпалатного парламента, т.к. это форма парламента, позволяющая найти баланс между существованием парламента и региональных властей.

Создание двухпалатного парламента в Украине может определенно быть полезным с точки зрения следующих факторов.

Учреждение второй палаты поможет укрепить украинский парламент институционально, сформулировать новый уровень культуры украинского парламентаризма. Бикамерализм как историческое явление предполагает, что двухпалатный парламент вносит элементы политической и парламентской стабилизации. Проблемой современного законодательного процесса в Украине является низкий профессиональный уровень депутатов. Верховный Совет часто учитывает личные интересы, а не национальные. Двухпалатная структура парламента улучшает законодательную работу, потому что законодательные решения проходят повторную проверку, что способствует демократическому и политическому развитию государства.

Нельзя не согласиться с тем, что верхние палаты парламента играют роль фильтра в законодательном процессе. Разделение на две палаты парламента способствует балансу законодательной власти, а несколько чтений законов – их большей обсуждаемости.

Учитывая проблемы демократии, Лийпхарт сказал, что двухпалатные парламента являются признаком плюралистических обществ, которые четко разделены по религиозным, идеологическим, языковым или расовым признакам и формируют отдельное сообщество. Модель консенсуальной демократии является наиболее подходящей для этого [21].

Украина принадлежит к группе многосегментных государств, поэтому основной риск – низкий уровень демократической и социальной консолидации. Вертикальное управление нестабильно, гражданское общество не развито как важный институциональный предохранитель. В этом случае только двухпалатный парламент может способствовать стабильному политическому развитию и прозрачности отношений между центром и регионами, объединению общества, которое было разделено на классы, что делает возможным достижение высокого уровня устойчивости государственной политической системы [22].

Двухпалатная парламентская система в основном характеризуется тремя параметрами: властью каждой палаты, избирательными процедурами формирования палат и соразмерностью и адекватностью регионального представительства. Поэтому, если мы говорим о формировании второй палаты парламента Украины, необходимо четко определить несколько позиций.

В научной литературе с точки зрения власти выделяют два вида верхних палат парламента: сильные и слабые.

Сильный бикамерализм характерен для федеративных государств, когда обе палаты имеют приблизительно одинаковые полномочия. Модель умеренного бикамерализма является более приемлемой для унитарного государства благодаря своей практике во Франции, Испании, Польше, Италии. Таким образом, структура украинского парламента может быть основана на модели неравного бикамерализма.

Основные принципы формирования второй палаты очень важны. Современные парламента используют «прямые» и «косвенные» выборы. Например, верхняя палата французского парламента формируется коллегией выборщиков сроком на девять лет. Коллегия выборщиков состоит из членов Национального собрания, членов региональных советов и муниципальных советов нижнего уровня.

Более целесообразно применять общие прямые выборы формирования палат парламента Украины. Это самый демократичный и логичный способ для унитарного государства. В этом контексте необходимо определить систему выборов для нижней палаты. Классическая модель двухпалатных парламента предусматривает, что верхняя палата является палатой территориального или регионального представительства, а нижняя – палатой политического или индивидуального представительства. Практически все исследователи соглашаются, что нижняя палата парламента должна избираться на основе пропорциональной избирательной системы. Число членов может варьироваться от 100 до 450. Создание двухпалатной структуры украинского парламента может иметь некоторые негативные последствия.

Исследователи чаще всего отмечают замедление темпов законодательной работы в качестве отрицательного последствия. Но быстрое принятие закона не является основным в процессе законотворческой деятельности. Основным фактором является эффективное регулирование общественных отношений на основе принятых законов.

Следует ожидать процедурных осложнений, которые могут возникнуть в связи с отсутствием опыта преодоления разногласий палат в решении политических вопросов независимыми субъектами на начальных этапах создания двухпалатного парламента. Введение двухпалатного парламента может также создать риск кризиса в принятии бюджета.

Важно учитывать национальные, но не политические интересы, для формирования двухпалатного парламента в Украине. В противном случае создание второй палаты может усугубить чрезмерную политизацию общества и отношения между ветвями власти. В результате политический центр может перейти к исполнительной ветви власти.

Изучение практики бикамерализма унитарных государств показывает, что потенциал парламента как института законодательной власти не зависит от количества палат, но зависит от политической системы и степени демократичности политического режима.

Выводы. Сегодня дискуссия о возможности создания двухпалатного парламента в Украине остается открытой. С одной стороны, двухпалатный парламента в Украине может усилить региональное представительство законодательного органа, повысить ответственность и качество законотворчества и, возможно, даже привести к преодолению политической коррупции в парламенте. Верхняя палата может действовать как стабилизатор в случае блокирования нижней палаты. Тем не менее, отсутствие развитых отношений между разными регионами Украины может поспособствовать децентрализации в стране.

Очевидно, что создание двухпалатного парламента в Украине тесно связано с необходимостью внесения изменений в Конституцию Украины. Мы должны принимать во внимание не только избирательную систему, но и перераспределение полномочий между ветвями власти и полномочия органов местного самоуправления. То есть с созданием двухпалатного парламента в Украине необходимо проводить административную, избирательную и налоговую реформы. Сегодня проблема формирования двухпалатного парламента в Украине обусловлена неопределенностью территориальных интересов и незавершенностью административно-территориальной реформы.

Но главная проблема заключается в возможности использования учреждения второй палаты парламента в качестве ключевого фактора в перераспределении полномочий и ресурсов политической власти. В любом случае формирование второй палаты парламента Украины должно быть продиктовано не политическими интересами, а только уровнем готовности общества встретить такие изменения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Bicameral System in the World. A. Survey, meeting of the Senates of the World. Palais du Luxemburg. – 2000. – March, 14.
2. Геогіца, А.З. Двопалатна структура парламенту : доктрина і сучасна конституційна практика / А.З. Геогіца // Чернівецький ун-т. Наук. вісн. Вип. 70, Правознавство. – 1999. – С. 64 – 68.
3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть : учебник для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Б.А. Страшун. – 2-е изд., обновл. и дораб. – М. : Норма, 2006. – 1104 с.
4. История политических и правовых учений : учебник для вузов / под общ. ред. проф. В.С. Нерсесянца. – Изд. 2-е, стереотип. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – С. 736.
5. Эсмен, А. Общие основания конституционного права / А. Эсмен. – СПб., 1909. – С. 81.
6. Дюги, Л. Конституционное право / Л. Дюги. – М., 1908. – С. 468.
7. Новіков, М.М. Становлення та розвиток бікамералізму в історичній ретроспективі / М.М. Новіков // Наук. праці. – 2005. – С. 61.
8. Лисовский, Ю.П. Этапы развития и упадка парламентской демократии в Италии / Ю.П. Лисовский // Из истории европейского парламентаризма. Италия : сб. ст. – С. 117 – 118.
9. Парламенти світу : зб. ст. – Київ : Молодіжна альтернатива, 2004. – 64 с.
10. Андреева, Г.Н. Конституционное право зарубежных стран : учебник / Г.Н. Андреева. – М. : Эксмо, 2005. – 656 с.
11. Вихарев, А.А. Совет федерации Федерального собрания Российской Федерации (вопросы конституционной теории и практики) / А.А. Вихарев // Аналит. вест. – 2002. – № 23 (179).
12. Коукли, Дж. Двухпалатность и разделение властей в современных государствах / Дж. Коукли // Полис. – 1997. – № 3. – С. 151 – 156.
13. Соловьев, О.М. Институты государства и гражданского общества / О.М. Соловьев, И.Ф. Ярулин. – Хабаровск, 1999. – С. 53.
14. Лысенко, В.И. Выборы в представительные органы в новой Европе : политологический опыт и тенденции 80-90-х годов / В.И. Лысенко. – М., 1994. – С. 14.
15. Федосов, П.А. Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт / П.А. Федосов // Полис. – 2001. – № 1. – С. 168 – 180.
16. «Избирательный кодекс Республики Беларусь» станом на 25 січня 2006 року // сайт «Право. Законодательство Республики Беларусь». – <http://pravo.kulichki.com/vip/izbir/index.htm>.
17. Современный парламент : теория, мировой опыт, российская практика / под общ. ред. д-ра юрид. наук О.Н. Булакова. – М. : Эскиммо, 2005. – 320 с.
18. Милль, Дж. Ст. Рассуждения о представительном правлении / Джон Стюарт Милль ; пер. с англ. – Челябинск : Социум, 2006. – 384 с.
19. Кривенко, Л. Парламент без парламентаризму? / Л. Кривенко // Віче. – 1997. – № 4. – С. 13 – 32.
20. Амелер, М. Парламенты / М. Амелер. – М. : Прогресс, 1967. – С. 31.
21. Лейпхарт, А. Конституционные альтернативы для новых демократий / А. Лейпхарт // Полис. – 1995. – № 5. – С. 35.
22. Кісельова, Н.В. Перехід від монокамералізму до бікамералізму : географічні передумови політичного вибору [Електронний ресурс] / Н.В. Кісельова. – http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2009_23/Gileya23/H5/pdf.

Поступила 17.10.2014

**FACTORS THAT INFLUENCE THE FORMATION
OF A BICAMERAL PARLIAMENTARY STRUCTURE IN EUROPEAN UNITARY STATES
AND PROSPECTS OF INTRODUCTION OF BICAMERAL PARLIAMENT IN UKRAINE**

T. FRANTSUZ-YAKOVETS

This article examines the main factors being fundamental to evolution of the structure of the legislative body of the government in different historical periods. The present research focuses on the phenomenon of bicameralism of those states in which the development of parliamentarism is characterized by specific features. In this article we suggest to consider defining historical factors that have significant influence on the formation of a bicameral parliamentary structure and its modification in democratic European countries with a unitary form of government. Actuality of these issues is due to the possibility of applying a bicameral parliament in the political system of Ukraine.