ДОВГОСТРОКОВІ ЕФЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ БІКАМЕРАЛІЗМУ В УКРАЇНІ

На даному етапі побудови української держави можна стверджувати про те, що той процес інституціонального будівництва, який було обрано на початку незалежності, вичерпав себе. Необхідний пошук нових політичних форм, які здатні забезпечити сталий розвиток та вивести країну з кризового стану. Головною проблемою постає незбалансованість політичної системи та, як наслідок, неефективність інституціональних рішень, зафіксованих у Конституції 1996 року. Задля виходу з кризового становища необхідним є комплекс реформ, що охоплює усі сфери життя суспільства. Одним з основних напрямків реформування є оптимізація інституціонального дизайну політичної системи. Ключовим напрямком стратегії оптимізації політичних інститутів та розвитку демократії може стати введення бікамерального парламенту, адже на даному етапі розвитку української політичної системи на перше місце виходить саме криза парламентаризму.

Ті інститути, що були запроваджені як в Конституції 1996 року, так і в реформі 2004 р., відповідали у значній мірі політиці нації-держави, де її основною характеристикою виступає те, що кожна держава повинна містити в собі не більше однієї культурно однорідної нації, де кожна держава – це нація, а кожна нація – це держава. Але на сьогоднішній день одним з найбільш актуальних політичних завдань постає питання про те, яким чином політична система України здатна інтегрувати соціально-політичні та національно-культурні розмежування у рамках єдиної держави. Ігнорування вирішення даних питань веде до перманентних конфліктів всередині політичної системи, а в перспективі загрожує колапсом самої держави.

Таким чином, в сучасних умовах необхідне (1) визнання соціокультурного різноманіття та (2) відображення його в інституційному дизайні політичної системи України. Мова йде про формування держави-нації на противагу нації-держави. Дані ідеальні типи (нація-держава та держава-нація) відрізняються за вибором різних методів побудови

демократичного суспільства. Так, в умовах держави-нації не можуть ефективно функціонувати механізми класичної мажоритарної демократії, тому що за обставин багатьох соціальних розмежувань вона передбачає виникнення багатосегментного суспільства, де немає поділу на правих та лівих, які перебувають при владі по черзі.

Україна має певну кількість соціально-політичних розмежувань саме тому, що не є класичною нацією-державою, а державою-нацією, яка складається з декількох соціокультурних частин, які раніше входили до складу різних імперських проектів. Існуюча структура парламенту в Україні не відповідає реаліям політичної моделі демократизації, елементом якої є унікамеральна структура парламенту, що більшою мірою відповідає принципу побудови нації-держави. Однією з основних проблем є та, що наявна композиція парламентаризму ефективно діє в гомогенних державах з єдиною культурною ідентичністю, і, таким чином, за існуючих соціально-політичних розмежувань парламент не виконує свою основну функцію – представництво інтересів. Також багатомірність українського суспільства означає проблемність коаліціювання, і, як наслідок, неможливість демократичного визначення переможця, тому що переможці та переможені отримують приблизно рівну кількість голосів і, в результаті, виникає ситуація політичного пату. Виходом може слугувати звернення до різних варіантів некласичних типів демократії. Значну роль при цьому грає інституційний дизайн політичної системи, який працює не на продукування інституційних колізій, а, навпаки, на їх запобігання.

Існуючі протиріччя можуть бути розв’язані за рахунок пошуку оригінальних конституційних рішень в самій формі правління або відходу від чистих типів пропорційної системи до менш пропорційних. Такі кроки щодо оптимізації політичної системи дозволяють краще визначити переможця, а також допомагають знизити кількість коаліційних партнерів за рахунок закладених у них механізмів, що виступають у якості ефективного бар’єру. Наприклад, знизити пропорційність результатів допомагає перехід від

пропорційних виборчих моделей на користь різних варіантів змішаної системи (наприклад, Німеччина, де пропорційна частина поєднана з мажоритарною), або двотурова система виборів (Франція). Інший шлях – збільшення повноважень голови держави, створення конституційних гібридів, наприклад, збільшення ролі президента (Франція, Фінляндія) або президенціалізація поста прем'єр-міністра (Велика Британія, Німеччина, Італія). Третій шлях – розвиток бікамералізму та/або розширення прав регіонів (Німеччина, Іспанія, Італія, Франція). Бікамеральна структура парламенту допомагає урівноважити нестабільність нижньої палати, врахувати різноманітність регіональних інтересів та представляти великі та малі соціетальні одиниці (за рахунок різних способів обрання) [3].

Для України важливим заходом має стати впровадження бікамеральної структури парламенту. Напівпрезидентська система, як зразка 1996 р, так і 2004 р., не була здатною вирішити більшість питань, особливо тих, що стосуються взаємовідносин президента та парламенту. За існуючих умов президенту постійно доводиться вести торги з партійними машинами (тобто неформалізованими групами інтересів у парламенті), а з поверненням до змішаної виборчої системи такі рентоорієнтовані відносини тільки збільшаться в об'ємі. На противагу цьому, за бікамералізму друга палата дозволить відійти від такого типу взаємовідносин, які мають змінитися від патронажно-клієнтелістських на ринкові. Верхня палата не тільки посилює представництво регіонів, а також нейтралізує діяльність партійних машин, що допомагає стабілізувати систему. Таким чином, бікамералізм дозволить створити новий баланс взаємовідносин між парламентом та президентом. Ускладненість світу вимагає від держави складних, деталізованих, комплексних рішень, завдяки чому можна передбачити та завчасно попередити потенційні ризики для українського суспільства.

І. БІКАМЕРАЛІЗМ У СУЧАСНОМУ СВІТІ

1.1. Інституціональний дизайн бікамеральних систем

Бікамералізм як система прийняття рішень на законодавчому рівні є доволі поширеним методом організації національних легіслатур. У травні 2001 року Міжпарламентський союз нараховував 178 парламентських демократій, серед яких 63 мали двопалатні парламенти. В 2009 році кількість двопалатних парламентів у світі зросла на 12 %. Таким чином, понад 40 % парламентських демократій використовують бікамеральні легіслатури, що є показником того, що бікамералізм став однією з тенденцій розвитку парламентаризму в сучасному світі. Переважна більшість двопалатних парламентів є у федеративних країнах, оскільки вони змушені шукати механізм узгодження дуалістичного устрою держави через представництво загальнонаціональних інтересів поряд з інтересами штатів та регіонів. Лише одна з федеративних держав, парламентський досвід яких вивчався Міжпарламентським союзом, має однопалатний законодавчий орган (Коморські острови). Крім того, у федераціях двопалатність практикується в субнаціональних легіслатурах (наприклад, 49 штатів США, окрім Небраски; 5 австралійських штатів; 5 індійських штатів з 25; 9 аргентинських провінцій з 24). А такі унітарні країни, як Польща та Франція, також мають стабільно та ефективно працюючі дві палати. Підраховано, що приблизно 75 % населення проживає в країнах з двопалатними парламентами.

1.1.1. Показники інституціональної структури парламентів

На формування інститутів бікамеральних систем впливає низка чинників, але їхній дизайн включає в себе й історичний досвід країни, і світове надбання, і особливості партійної та виборчої систем конкретної держави.

Структуру парламентів визначають різні фактори: форма державного устрою, політичний режим, національні традиції. На структуру парламентів також впливають і розміри держави: чим більше країна, тим швидше вона

змушена буде сформувати верхню палату. Саме ці чинники впливають на такі показники, як симетрія/асиметрія та конгруентність/не конгруентність [1]. Симетрія в асамблеї – це оцінка виміру різниці повноважень між двома палатами: чим більш урівноважені повноваження, тим більш симетрична бікамеральна система. Повноваження в даному вимірі стосуються як прийняття законодавства, так і контролю за виконавчою владою. Сильний бікамералізм характеризується високим рівнем цього значення, тобто високою симетрією. Можна виділити наступні інституціональні механізми, що визначають показник симетрії бікамерального парламенту: законодавчі повноваження сенаторів, походження законопроектів, вирішення конфліктів, інструменти контролю за виконавчою владою (табл. 1) [11].

Таблиця 1

Розрахунок симетрії парламенту

Змінні для симетрії парламенту	Максимальна кількість балів: симетрія	Середня кількість балів	Мінімальна кількість балів: асиметрія
Законодавчі ініціативи	Обидві палати можуть змінити або скасувати будь-який законопроект у будь-якій сфері	Одна палата (звичайно Сенат) може змінити або скасувати законопроект у певних сферах	Одна палата (звичайно Сенат) може тільки затягувати прийняття законодавства
Виникнення законопроектів	Або законопроекти пропонують кожна з палат, або по черзі кожна з них має ексклюзивні повноваження залежно від сфери	Деякі законопроекти повинна пропонувати одна з палат (як правило, нижня)	Усі законопроекти пропонує одна палата (як правило, нижня)
Вирішення конфліктів	Жодна палата не має переваг у ситуаціях конфлікту	–	Одна палата (як правило, нижня) має переваги в ситуації конфлікту

Інструменти контролю виконавчої влади	Вивчення або інтерпеляція	Палати мають однакові інструменти	Одна палата (як правило, нижня) має більше інструментів	Одна палата (як правило, нижня) має всі інструменти
	Участь у формуванні уряду	Затвердження кабінету потрібне з боку однієї або обох палат	Затвердження кабінету потрібне тільки з боку однієї палати (як правило, Сенату)	Затвердження кабінету потрібне тільки з боку однієї палати (як правило, Сенату)
	Роль за імпічменту	Потрібен розгляд всім парламентом	Одна палата звинувачує, друга приймає рішення	Розгляд виконується однією палатою

Другий аспект бікамеральних систем більшою мірою зосереджується на складі палати. Конгруентність в асамблеї – це оцінка виміру різниці у складі між двома палатами: чим більше схожий склад, тим більш конгруентна бікамеральна система. Сильний бікамералізм характеризується низьким значенням рівня цього виміру, тобто високою неконгрунтністю. Можна виділити такі інституціональні механізми, що сприяють інституціональній неконгруентності, як електоральна система, розмір палати, вимоги до обраного сенатору, термін перебування, оновлення палати (табл. 2) [11].

Таблиця 2

Розрахунок неконгруентності парламенту

Змінні для некогруентності парламенту		Максимальна кількість балів: крайня не-конгруентність	Середня кількість балів: поміркована не-конгруентність	Мінімальна кількість балів: конгруентність
Електоральна система	Округи та формула	Різні для кожної палати	Частково відмінні	Однакові для обох палат
	Спеціальна представ-леність меншин	Меншини представлені більше ніж 5 % в одній з палат	Меншини представлені менше ніж 5 % в одній з палат	Немає спеціального представництва меншин
	Призначені сенатори	Одна палата складається з призначених членів	Одна палата складається з призначених та обраних членів	Жодна з палат немає призначених членів

	Непрямі вибори	Непрямі вибори членів однієї з палат	–	Прямі вибори обох палат
Розмір палат		Одна палата в три (або більше) рази менше за другу	Одна палата менша ніж у три рази за другу	Палати однакові за розміром
Вимоги до обраного сенатора	Вік	Різниця складає більше 9 років	Різниця складає від 1 до 9 років	Однаковий вік
	Інші вимоги	Більш жорсткі вимоги до членів однієї з палат	–	Однакові вимоги
Термін правління		Мандат в однієї палати в два рази більший за мандат другої	Мандат більше, але не вдвічі	Однаковий мандат
Оновлення палат	Синхронне оновлення обох палат	Часткове оновлення однієї палати і повне другої	Оновлення на половину однієї палати, а другої – на третину	Повне або часткове оновлення обох палат
	Одночасність виборів	Палати не обираються одночасно	Палати обираються одночасно половиною електорального населення	Палати обираються одночасно

Отже, де дві палати обираються різними методами або сконструйовані таким чином, що існує надлишкове представництво певних меншин, називаються «неконгруентними», в іншому випадку – «конгруентними». В цьому вимірі увага виключно сконцентрована на територіальному параметрі представництва і тенденції про недостатнє представлення малонаселених областей у верхніх палатах. Тільки дві гібридні бікамеральні парламенти (Ісландії та Норвегії) можна назвати конгруентними. Це є результатом того, що в цих країнах існують єдині вибори та законодавчий орган розділяється на дві частини після виборів.

В усіх країнах нижня палата обирається на прямих виборах, тоді як верхня скоріше виступає продуктом непрямих виборів (Франція, Австрія, Нідерланди), призначення (через землі в Німеччині, чи Королевою в Великій

Британії), часткового призначення (Ірландія, Іспанія, Бельгія). Крім того, в федеративних країнах верхня палата представляє різні територіальні одиниці (Швейцарія, Німеччина, Бельгія). Тільки в Італії верхня палата формується прямими народними виборами [20, p. 368].

Багато хто зазначає, що конгруентна палата є марнотратним надлишком (redundancy) [17]. Також вказують, що однопалатний парламент та конгруентний двопалатний парламент можуть продукувати однакові результати. Така ситуація виникає у випадку отримання однією партією більшості у двох палатах одночасно [14]. Тому більшість дослідників роблять висновок, що бікамералізм може мати сенс тільки в тому випадку, якщо місця в палатах розподіляються різними шляхами [5].

Інші експерти зазначають, що навіть за умов конгруентності, бікамералізм забезпечує краще законодавство, ніж при однопалатному парламенті. Двопалатна система виробляє краще законодавство по відношенню до однопалатної парламентської системи в тому сенсі, що вона сприяє кращій відповідності між цілями законодавства і засобами, що обираються для досягнення цих цілей. Прибічники даного напряму доводять, що не обов’язково, щоб дві палати мали розбіжні преференції щодо результатів політики. Отже, надається виправдання існуванню бікамералізму навіть за умови, коли преференції збігаються, що є крайнім випадком для двопалатних парламентів в сучасних республіканських системах. Інформаційна перевага бікамералізму не виходить з інституційної затримки або запобігання прийняття законодавства. Скоріше двопалатний процес вигідний тим, що він забезпечує краще законодавство відносно однопалатного процесу [17].

Сильний двопалатний парламент характеризується неконгруентністю та симетричністю. Інституціональні риси такого типу бікамералізму наступні [10, p. 63]:

– Представництво територіальних одиниць та меншин у другій палаті;

– Невиборче представництво у другій палаті (наслідування або призначення);

– Непрямі вибори у другу палату;

– Різний розмір палат (верхня палата є меншою);

– Вищий мінімальний вік для членів верхньої палати;

– Критерії відбору для членів верхньої палати за участі експертизи;

– Більш тривалий термін перебування на посаді для членів верхньої палати;

– Часткове оновлення другої палати.

– Обидві палати мають однакові повноваження щодо прийняття, зміни та відхилення законопроектів;

– Мають рівні ініціативні можливості;

– Обидві палати мають однакові інструменти політичного контролю;

– Сенат погоджується з урядовими призначеннями;

– Двопалатний метод вирішення конфліктів;

– Існує певний розподіл повноважень в питаннях імпічменту.

Також можна виділити інший підхід щодо визначеності значущості другої палати в парламенті. Дж. Цебеліс характеризує різних акторів як «вето-гравців», що мають потенціал блокувати політичні зміни. Вето-гравці – це актори, згода яких необхідна для зміни статус-кво. Друга палата має здатність бути таким вето-гравцем. Як і Лейпхарт, Цебеліс не припускає, що друга палата з сильними конституційними повноваженнями (навіть якщо вона демократично обрана) буде обов’язково впливовою, навіть коли дві палати будуть мати подібний склад. Але Цебеліс зосереджується на «прихильниках», а не на територіальному представництві. Він припускає, що, якщо другу палату контролює та ж сама політична партія, що і виконавчу владу, а отже має ті ж самі преференції в політиці, вона навряд чи матиме значний вплив. Таку палату Цебеліс називає як «поглинена». Він припускає,

що в результаті такого поглинання друга палата хоча й може мати право вето, але в той же час не мати впливу на результати політики. Число вето-гравців також може змінюватися протягом довгого часу. Наприклад Сенат в США, незважаючи на неконгруентний склад, буде менше використовувати право вето, і таким чином, бути менш впливовим протягом тих періодів, коли його буде контролювати та ж сама політична сила, що і президента [18].

Процес зняття суперечностей можна умовно поділити на дві групи: ті, що зберігають двопалатний тип прийняття рішень і не порушують баланс влади між палатами на користь однієї з них; та ті, що віддають перевагу одній з них. [1, с. 78].

Загалом механізм для вирішення міжпалатних конфліктів можна назвати як трансфер-система (navette system), яка складається з передачі законопроектів з однієї палати до іншої. Кожна палата робить пропозиції іншій, яка може або прийняти їх (в цьому випадку законодавча гра закінчується прийняттям законопроекту), або модифікувати його та пропонувати його як зустрічну пропозицію (в цьому випадку законодавча гра продовжується). Цей механізм вирішення може як продовжуватися невизначений час (легіслатура Італії, Бельгії є прикладами цієї схеми), та закінчитися відразу (в Нідерландах нижня палата робить пропозиції верхній, яка приймає чи відхиляє її), чи тривати обмежене число раундів. Якщо згоди не може бути досягнуто за задану кількість раундів, застосовуються деякі закриті правила. В деяких випадках (Іспанія, Велика Британія, Австрія, та інколи Франція), нижня палата приймає заключне рішення; в інших (Норвегія, Ісландія, Австралія) на об’єднаній сесії двох палат Парламенту; в інших (інколи у Франції, інколи в Німеччині, та в Швейцарії) на спільному комітеті чи комітеті вирішення, який досягає компромісу, і потім пропонується для кінцевого прийняття обом палатам. В деяких випадках остаточне рішення щодо законопроекту приймає нижня палата (наприклад, Австрія, Велика Британія, Ірландія, Іспанія), та тільки в Нідерландах воно делегується до верхньої палати. У Франції, Німеччині або нижня палата має

остаточне слово, або питання делегується до спільного комітету двох палат. В Бельгії та Італії трансфер не має зупиняючих правил (тобто він може продовжуватися невизначений строк).

В деяких країнах остаточний механізм вирішення міжпалатних конфліктів – це погоджувальний комітет. Ці комітети складаються з рівного числа представників обох палат, та рішення приймаються простою більшістю (табл. 3) [20, p. 371].

Таблиця 3

Приклади погоджувальних комітетів

Країна	Кількість членів (верхньої та нижньої палати)	Прийняття рішень	Призначається	Склад
Франція	По 7 членів з кожної палати	1/3 кворум, проста більшість	відповідні комітети складають списки, члени обираються голосуванням (у Сенаті обираються голосуванням, якщо 30 сенаторів ініціюють голосування)	Після 1981 пропорційна система для обох палат (перед цим мажоритарна для Національної Асамблеї)
Німеччина	По 16 членів з кожної палати	Кворум складає 7 членів з кожної палати, проста більшість	Погоджувальний комітет існує на постійній основі (обираються лідером коаліції)	Нижня палата – пропорційна система; верхня – по одному з кожної землі
Швейцарія	По 13 членів з кожної палати	Простою більшістю	Делегацією відповідних комітетів	Пропорційна система

1.1.2. Розділене правління та подвійна відповідальність уряду в бікамеральних системах

При вивчені інституційних особливостей бікамеральних систем необхідно також звернути увагу на проблему розділеного правління. Взагалі розділена відповідальність існує там, де виборець може голосувати за членів більш ніж одного органу, відповідального за визначення державної політики. Розділена відповідальність існує в державах з президентською моделлю, в

яких громадянин окремо обирає виконавчу та законодавчу владу. В цих системах органи, які обираються, відрізняються тим, що вони виконують різні функції. Подібним чином розділена відповідальність існує в двопалатній системі, де обираються обидві палати. В цьому випадку виборець відіграє подвійну роль. У федеральній системі ця подвійна роль виражається в тому, що виборець є громадянином держави та громадянином штату або регіону цієї держави. Втім, в унітарній державі це може спричиняти подвійну роль, яка є невиразною; тобто громадянин відіграє роль громадянина держави на виборах як до першої, так і до другої палати. Це ситуація, в якій більш доречним є термін «надлишковість» [14, p. 11]. Але у випадку розділеного правління бікамералізм працює задля мінімізації тиранії більшості. На відміну від інших методів затягування законодавчого процесу, він робить можливим існування кваліфікованої більшості (що досягається завдяки необхідності згоди щодо певного законопроекту в обох палатах). Таким чином, існування двох законодавчих палат забезпечує більш підходящі та гнучкі рішення, ніж спроби альтернативних розглядів в однопалатному законодавчому органі [13].

Питання скасування відповідальності уряду перед верхньою палатою викликане бажанням збільшити урядову стабільність. Дослідження подвійної відповідальності, однак, є важливим навіть не під час його практичного застосування в конституційних дебатах (тобто, чи веде подвійна відповідальність до коротшого строку перебування уряду), скоріше, воно представляє ідеальний випадок дослідження вагомості деяких базових уявлень про логіку формування уряду. Наприклад, одне з найбільш загальних вірувань про формування уряду – мінімальні уряди – це найбільш «нормальний» результат формування уряду, що уряди меншості або розширені уряди складають «аномалії», що вимагають пояснення. Зараз добре відомо, що уряди меншості та розширені уряди доволі характерні для більшості країн, та не можуть бути розглянуті як кризові явища. Однак така емпірична переорієнтація не призвела до такого ж переходу в теоретичному

полі. Існуюча кількість урядів меншості, наприклад, зосереджується на специфічних поясненнях, чому уряд більшості не може бути сформовано. Подвійна відповідальність стимулює формування розширених урядів. Таким чином, усування подвійної відповідальності призводить до типової ситуації, за якої формуються мінімально виграшні уряди. У випадку бікамеральних парламентів без подвійної відповідальності (наприклад, в Німеччині або Нідерландах), верхня палата грає тільки законодавчу роль, але не бере участь у призначенні чи звільнені виконавчої влади. Дана теоретична модель показує, що партія-форматор постає перед необхідністю принципового компромісу між контролем (його частиною вигод від займання посад) та стійкістю (розміром загальних вигод від займання посад).

Існує невелика кількість досліджень, що вивчають наслідки подвійної відповідальності на склад та тривалість коаліційних урядів. Дослідження зв'язку між бікамералізмом та коаліційним урядом зосереджується, в першу чергу, на законодавчій складовій бікамералізму, та дослідження проводяться з двох напрямків, по-перше, бікамералізм зменшує тривалість перебування уряду та, по-друге, збільшує розмір урядової коаліції. Перший висновок випливає з того аргументу, що коли вимагається згода двох палат для зміни статус-кво (тобто існування двох «вето-гравців»), уряд є менш стабільним. Другий висновок випливає з того, що в порядку приймання законодавства, а, звідси, впровадження рішень, урядова коаліція потребує підтримки більшості в обох палатах. В останніх емпіричних дослідженнях питання створення та тривалості існування урядів в західноєвропейських бікамеральних парламентських демократіях показали, що уряди, які контролюють більшість місць в обох палатах, існують значно довше, ніж ті, яким бракує більшості в одній з палат, але вони знаходять мало доказів того, що з метою забезпечення більшості в верхній палаті уряди прилучали б партії, участь яких призводила б до появи розширеної коаліції в нижній палаті [7]. Найбільш політично важливі верхні палати ті, що мають конституційну владу рівну до нижніх палат, але мають розбіжні політичні вподобання. Такі верхні палати мають

засоби зашкодити преференціям нижньої палати, а, отже, здатні гарантувати, що їх власні інтереси будуть представлені в можливих політичних результатах. Навпаки, верхня палата з повноваженнями затримання процесу вироблення рішень або тільки з владою консультативного характеру, чиї преференції збігаються з преференціями нижньої палати, мають менший вплив на вироблення політики. Також питання бікамералізму є важливим при формуванні коаліцій та тривалості кабінету в тому випадку, коли верхня палата має значний об’єм повноважень [8].

Таким чином, верхні палати можуть відрізнятися за повноваженнями та політичними преференціями. У цілому силу чи слабкість бікамералізму можна визначити за допомогою трьох характеристик: формальна конституційна влада двох палат, метод обрання, схожість або відмінність у політичному складі палат. З теоретичного погляду, найбільш важливими є ті верхні палати, які мають аналогічні з нижніми конституційні повноваження (палати симетричні), але відрізняються за складом (неконгруентні). Такі верхні палати отримують достатньо можливостей та мотивів для забезпечення врахування своїх інтересів у підсумковому проекті політичного курсу. Навпаки, верхні палати з правом вето або консультативними повноваженнями та політичними преференціями, які дублюють нижні палати, менше впливають на політичний процес навіть не маючи права формальної інвеститури, а тільки можливість перешкоджання пропозиціям уряду, мають вплив на затвердження та відставку кабінету.

1.2. Переваги та недоліки бікамералізму та унікамералізму

Питання щодо вибору державою тієї чи іншої структури законодавчого органу влади викликає потужні дискусії з боку представників політичної науки. Спірність вибору між унікамералізмом та бікамералізмом полягає в першу чергу в тому, що обидва типи організації парламенту є такими, що кожна з них містить у собі значний ряд переваг, однак в той же час переваги однієї є недоліками іншої та навпаки. Якщо одна покликана забезпечувати

якнайширше регіональне представництво чи підсилювати рішення першої палати власним експертним знанням, то інша є засадою швидкої адаптації законодавства до соціальних викликів та є менш затратною для держави.

Проблема в тому, що, оцінюючи переваги уні- чи бікамералізму з метою впровадження першої чи другої структури, органи державного управління зазвичай враховують нагальні проблеми, рішенню яких має слугувати така зміна. Наявність тих чи інших позитивних рис не може захистити державу від проявів недоліків однієї чи другої моделі побудови парламенту, вони мають бути враховані до початку змін, а їх вирішення – завчасно забезпечено додатковими інституціональними корективами. У будь-якому разі, навіть детально змодельована нова структура інститутів та механізмів, покликаних забезпечити ефективне функціонування перших, не здатна гарантувати їхню ідеальну роботу, однак знання можливих ризиків має зробити рішення з вибору подальшої структури законодавчого органу більш виваженим, а отже зробить ризики очікуваними, передбаченими та завчасно вирішеними.

1.2.1. Переваги та недоліки бікамеральної структури парламенту

Модель двопалатного парламенту, у якому перша (нижня) палата є загальним представником народу та обирається на загальнонаціональних виборах, а верхня є або експертним органом, що складається з людей, які досягли висот у своїй сфері (Велика Британія), або покликана забезпечити регіональне представництво та складається з делегатів від регіональних або етнічних груп, має багато прихильників серед дослідників політичних інститутів. Це пов’язано в першу чергу з тим, що така структура є достатньо поширеною серед великих за розміром та кількістю населення, а також серед економічно високорозвинених держав світу, чия історія, зокрема, специфіка внутрішньодержавних процесів, зумовила необхідність у двопалатності законодавчого органу влади.

Вчені, які захищають ідею двопалатного національного парламенту, говорять про такі переваги цієї системи [1, с. 49–50]:

1. Бікамеральні парламенти з обома виборними палатами краще враховують інтереси різних груп (соціальні, економічні, культурні) або географічних одиниць завдяки розширенню представництва у законодавчому органі влади. Двопалатні законодавчі органи створюються з метою розширення представництва наднаціональних органів влади. При цьому більшість з них обирається за територіальним принципом. Подібна практика має на меті врівноваження централізаторської тенденції однопалатних законодавчих органів, які зазвичай обираються за партійними списками. Втім, є випадки, коли верхня палата парламенту може не бути покликаною забезпечувати регіональне представництво, а виступати органом експертної оцінки діяльності першої палати задля прийняття останньою більш виважених рішень.

2. Зміни в інституційній структурі парламенту часто плануються з метою встановлення стабільного політичного порядку у суспільстві. Т. Гаммонд і Дж. Міллер продемонстрували це на прикладі Конституції США, країни, де взаємодія між двопалатним законодавчим органом і вето виконавчої влади має тенденцію до породження стабільних наслідків, незважаючи на дестабілізуючий вплив законодавчої влади у подоланні вето виконавчої влади. Це явище пояснюється уподобаннями законодавців. У законодавчому органі з парламентською більшістю завжди є можливість вибору домінуючої альтернативи небажаному політичному курсу. Запровадження бікамералізму породжує стабільність у тому розумінні, що прийняття небажаних політичних рішень можна уникнути завдяки пошуку компромісу між різними політичними силами.

3. Основний принцип сучасної демократії – система поділу влади – реалізується у двопалатному парламенті через контроль однієї палати над іншою.

4. Запровадження двопалатної системи сприяє прийняттю результативніших політичних рішень, зменшенню і перетворенню конфліктів між гілками влади на вирішувану проблему. Це твердження, висунуте Г. Цебелісом і Дж. Мані у 1997 році, базується на результатах вивчення взаємодії ігрових моделей. Виборні верхні палати, навіть ті, які, на думку вчених, досить слабкі, мають більший вплив на результати прийнятих рішень, адже рішення у поділеному парламенті менш схильні до циклічності. Справедливість цього твердження пояснюється інституційними заходами, застосовуваними для вирішення конфліктів між палатами та впливу на прийняття політичних рішень. Розбіжності між палатами вирішуються в процесі постійного обговорення законопроекту.

Втім, двопалатні парламенти мають вирішувати практичні та процедурні питання, відсутні за унікамералізму. Найчастіше це такі проблеми: 1) з'ясування принципів розподілу повноважень між двома палатами з погляду виконання спільних обов'язків; 2) терміни повноважень верхньої палати та її членів; 3) статус фахівців та апарату (тих, хто працює повний робочий день) і непрофесійних членів парламенту тощо [1, с. 51]. Складним для бікамеральних структур залишається питання їх фінансування, оскільки збільшення витрат на його утримання стимулюють зростання податків.

Порівняно з унікамералізмом, бікамералізм зазвичай викликає значно більше критики з боку дослідників інститутів. Загалом це пов'язано з тим, що наявність двох палат, тобто двох окремих сил, здатних формувати порядок денний, потребує постійних переговорів між ними, укладання домовленостей з окремих питань, а отже законодавчий процес матиме складніші механізми вироблення соціально важливих рішень. До того ж, певну критику подальшого функціонування бікамерального парламенту викликає значне збільшення (у окремих випадках, коли впровадження другої палати не веде до скорочення числа депутатів у нижній) кількості парламентарів, порівняно

з однопалатною структурою законодавчого органу влади (особливо залежність системи оподаткування від збільшення кількості депутатів).

Двопалатні органи законодавчої влади зі слабкою верхньою палатою є ще більш спірним питанням, ніж симетричність владних повноважень цих двох акторів, оскільки тоді нижня палата є тим, на кого покладена відповідальність за весь законодавчий процес (тобто система є по суті унікамеральною), в той час як верхня – практично є недієвим органом, що є лише місцем працевлаштування депутатів та потребує фінансування. Звичайно, експертна оцінка з боку верхньої палати має важливе значення з точки зору якості законів, які приймаються, однак якщо вона наділена незначними, зокрема виключно консультативними повноваженнями, вона не є актором, здатним формувати порядок денний, а отже її експертні висновки можуть не бути прийняті до уваги. Виходячи з цього, асиметричний розподіл владних повноважень між палатами може бути ще більш нерезультативним, ніж симетричний.

Хоча різноманітні конфігурації двопалатних парламентів демонструють нам власну ефективність протягом довгого історичного періоду, проте зазвичай одні й ті самі цілі та процесуальні результати можуть бути досягнуті за допомогою різних інструментів, які, на відміну від формування другої палати, можуть бути більш гнучкими та викликати менший потік критики [12, p. 11]. А отже зміни у структурі законодавчого органу можуть не тільки не вирішити наявні проблеми, з метою розв’язання яких вони й проводяться, а навіть посилити їх через апріорно закладені в них особливості функціонування в умовах наявного інституціонального оточення. У будь-якому випадку, перехід від унікамеральної до бікамеральної структури парламенту та навпаки має супроводжуватися додатковими інституціональними реформами задля мінімізації ймовірності проявів вищезгаданих ризиків.

Насправді, хоча це є спірним питанням, глобалізаційні процеси та Міжнародний валютний фонд (МВФ) сьогодні є більш ефективними

засобами недопущення радикальних подій у державах, які розвиваються, ніж верхня палата, якщо б така існувала. Такий стан пов’язаний з тим, що цей специфічний важіль представлений безликим «світовим оточуючим середовищем» чи «міжнародними ринками», а не окремими групами індивідів, дії яких є публічними та реалізуються в рамках законодавчого процесу тієї чи іншої держави [12, p. 11–12]. Однак, на відміну від персоналізованих груп, глобалізаційні процеси є значно менш передбачуваними, а отже простір їхнього впливу може бути значно ширшим, ніж очікується, тобто інституціональна структура держави може бути дестабілізована подіями глобального характеру.

Складність дослідження бікамералізму, а особливо винесення вердиктів щодо його недоліків, полягає в тому, що останні під певним кутом зору можуть виглядати як переваги та навіть давати певні позитивні результати. Наприклад, збільшення часу на прийняття закону, тобто затягування законодавчого процесу, має зворотній бік у формі підвищення рівня експертності кожного з законодавчих рішень. Тому полеміка між дослідниками, які виступають на захист бікамералізму, та тими, хто проти, не матиме і в подальшому єдиного заключного висновку.

Наприклад, у якості висловлення позитивних характеристик бікамералізму, Уільям Райкер полемізує з приводу того, що двопалатна структура парламенту значно сповільнює законодавчий процес, складно переносить швидкі зміни, стимулює недалекоглядних законодавців до дуалістичності політичних поглядів, але, як результат, мінімізує тиранію та несправедливість в управлінських діях. Однак такі характеристики разом з перевагами свідчать про неефективність двопалатних парламентів [15].

Взагалі, верхні палати, які обираються, завжди викликають найзначніші роздуми та дискусії. Це пов’язано з тим, що зазвичай саме у верхніх палатах найбільша увага приділяється питанням найвищого соціального значення. Наприклад, у 1981 році Іспанський Сенат витратив майже місяць на розгляд питання щодо розлучень та абортів у цій

католицькій державі, в той час як на обговорення цього питання у Конгресі було витрачено лише два дні [15]. Такі приклади зумовлюють дискусії щодо занадто повільного законодавчого процесу в рамках наявності верхньої та нижньої палати. З одного боку, обираність на всенародному голосуванні або через виборщиків передбачає надання електоратом палаті певного кредиту довіри, а з іншого, уповільнення процесів вироблення та впровадження рішень є некорисним для самих виборців, особливо якщо необхідне для прийняття рішення стосується гострих соціальних проблем. Проте така характеристика може розглядатися і як перевага, і як недолік. Справа в тому, що якщо метою є ефективність, то тоді друга палата звичайно представлятиме елемент неефективності законодавчого процесу, однак якщо мета полягає у покращенні якості продукту законотворчої діяльності та досягненні якнайбільш широкого представництва, то у такому випадку імплементація другої палати є як раз тим засобом, який дозволить досягнути вищезгаданої цілі [21, p.4]. До того ж, майже подвійна кількість депутатів, порівняно з однопалатним парламентом, складає певні труднощі для електорату, який матиме слідкувати за діями більшої кількості їхніх представників.

Верхні палати, за деякими винятками, містять меншу кількість членів та оперують більш терпимими процедурними правилами відносно обмеження часу виступів у залі засідань [15]. Послаблення у порядку другої палати можуть негативно впливати не тільки на явку сенаторів, а й на дисциплінованість самому законодавчому процесі у палаті.

Двопалатні парламенти нерідко стикаються з рядом практичних та процедурних проблем, які не існують в умовах однопалатних систем та потребують обов’язкового вирішення [15]:

– якими є принципи поділу влади між двома палатами в умовах реалізації спільної компетенції;

– якими мають бути строки, на які обираються представники у верхню палату, та яким має бути статус їхніх членів;

– яким має бути статус спеціалістів та персоналу (професійні (які працюють повний робочий день) чи непрофесійні члени парламенту) та інше.

> *Досвід функціонування двопалатного парламенту Канади демонструє окремі недоліки. Широку полеміку щодо верхньої палати викликало те, що сенатори були призначеними, а не обиралися. До того ж, вони призначалися на все життя, однак були зобов'язані йти у відставку у віці 75 років з 1965 року. З одного боку, така структура верхньої палати була покликана мінімізувати схильність сенаторів до корупційних дій, однак натомість вона призвела до ситуації, у якій сенаторські місця почали сприйматися як певні політичні винагороди, які мають бути роздані партією, що перебуває при владі. У результаті, Сенат поступово перетворився на елітний інститут, у якому від членів не вимагається значної праці, а значна частина сенаторів взагалі не відвідувала сесії [4, p. 7]*.

Певні недоліки бікамеральної структури парламенту, які представляють зворотний бік медалі щодо переваг, можуть викликати зміщення до ще більш неефективної практики вироблення та реалізації державної політики. Спірність самих по собі вад такого устрою законодавчої гілки влади, а особливо їхніх проявів у рамках конкретних політичних систем, нерідко призводить до їх переосмислення у бік визнання їх як позитивних рис даної структури. А отже, глибокий аналіз недоліків уні- чи бікамеральної структури парламенту дозволить сформувати новий погляд на те, яким чином можна нівелювати їхній вплив на політичну систему.

Одним з найважливіших вимірів вивчення негативного впливу двопалатності на законодавчий процес, який за власною природою є політичним та стосується перерозподілу, є розуміння того, що між палатами існує постійна боротьба за владні повноваження, що проявляється у користуванні власними вето-можливостями, перегляді незадовільних результатів та нав'язуванні власних преференцій [19, p. 16].

Дискусії з приводу ефективності бікамералізму не є вичерпними, запропоновані точки зору зазвичай передбачають альтернативні пояснення. Одним з найсуворіших опонентів бікамералізму був Томас Бентам. В рамках аналізу його аргументів Л. Роков зазначає, що Бентам не вбачав у двопалатному парламенті особливої вищості, а також підозрював, що він викличе ряд нескінченних протиріч та складностей. Дж. Д. Барнет також

погоджується з цим положенням. Він зазначав, що поділ законодавчої влади між двома організаціями стане перешкодою єдності та тій чи іншій меті, яку має бути досягнуто у законодавчому процесі. Л. Роков підсумовує головний аргумент Бентама наступним чином. Згідно з поглядами останнього, метою правління є «найбільше щастя найбільшої кількості» [16, p. 577]. Виходячи з цього, він пропонує, щоб склад законодавчого органу обирався всенародним голосуванням, оскільки тільки у такому випадку мета законодавства буде висловленням загальнонаціонального інтересу. Таким чином, з точки зору Бентама, не існує виправдання для впровадження другої палати в додаток до народної. Він оцінює другу палату таким чином: якщо вона покликана представляти народні інтереси, то вона є непотрібною, а якщо, навпаки, вона представляє лише певні приватні інтереси, то тоді вона є «шкідливою». Спираючись на цю тезу, Бентам робить висновок, що існування двох палат не є результатом раціонального аналізу їхньої корисності, а скоріше виникає через упередженість – «упередженість, породжену владою та сліпою традицією» [16, p. 578].

Ніби у відповідь на одну з причин, яку наводить Рахмікулов для виникнення двопалатних законодавчих органів (тобто потребу у балансі політичної влади), Бентам стверджує, що така структура в окремих випадках призводитиме до постійного зіткнення владних полюсів, що зробить неможливим утримання двох палат у рівновазі щодо влади. Він також зазначає, що одна палата завжди буде набувати вищості незалежно від того, яким чином її визначає законодавча база держави, в той час як «підпорядкована» палата намагатиметься не дозволити виключити себе процесу вироблення владних рішень. Згодом це здатне призвести до спроб збільшення об’єму власних повноважень за допомогою «невеликого набридання» [16, p. 586]. Більше того, вчені, пов’язані з дослідженням балансу влади (Боттом, Іві, Міллер та Віктор) стверджують, що стратегічні позиції, які займають актори під час двосторонніх переговорів – як це зазвичай відбувається між двома палатами бікамеральної системи – можуть

формувати невизначеність існування взаємовигідних домовленостей. Ймовірність невдач у такого роду переговорах може бути доволі значною та здатна попередити досягнення ключових для законодавчої гілки влади результатів.

У будь-якому разі, те, що бікамеральні парламенти є загалом повільніші, ніж унікамеральні, більшістю дослідників визнається як недолік даної структури. Роков наводить тезу Бентама з приводу того, що існування двох палат, які розділяють між собою законодавчий процес, здатне викликати безглузді затримки у процесі вироблення та прийняття владних рішень. Це викликане як дублюванням паперової роботи, так і патовою ситуацією, яка є результатом «взаємних заздрощів та владного конфлікту».

Противники бікамералізму схильні стверджувати, що бікамералізм здатен певною мірою зменшити відповідальність. Члени кожної з палат можуть звинуватити одна одну у незадовільному стані законодавчого процесу. Більш того, двопалатний парламент є більш дорогим як для правління, так і для платників податків, оскільки у такому випадку виникає необхідність працевлаштування більшої кількості посадовців.

Роков також зазначає, що Бентам, окремо від простого протистояння бікамералізму, навіть запропонував аргументи заперечення захисникам даного типу парламенту. По-перше, він розглядає аргумент про те, що друга палата є особливо доречною, як помилковий. Дослідник стверджує: якщо така особлива доречність стосується парламенту в цілому, тоді друга палата має стати першою, і ніяка інша не буде потрібною. По-друге, він відмовляється прийняти те, що бікамеральний парламент може бути виправдано, оскільки друга палата здатна перевіряти поспіх першої. Згідно з його точкою зору, якщо потрібне більш серйозне обговорення, воно все ж таки має проводитися у першій палаті, а не у другій, оскільки перша палата представляє собою найбільш важливу сферу діяльності [16, p. 578].

Аргументи опонентів бікамералізму можна підсумувати у їхню віру в те, що існують інші альтернативи, які можуть принести ті самі вигоди, які дає двопалатна структура парламенту, але без характерних для нього недоліків.

Бентам пропонує широку низку заходів: голосування, таємні балотування, рівні виборчі округи, щорічне обрання парламенту, законодавство, що попереджає корупцію, точне оголошення діяльності уряду та однопалатного парламенту. Райкер, наприклад, пропонує обов'язковість законодавчих надбільшостей (тобто не менше 75 % членів парламенту потрібно для прийняття законів), багатопартійного пропорціонального представництва та судового вето по відношенню до законодавчої гілки влади [21, p. 5–6]. Звичайно, обов'язкова вимога того, щоб рішення у палаті приймалися значнішою кількістю депутатів, ніж просто більшість, позитивним чином впливатиме на представництво інтересів електоральних груп, представники від яких увійшли до парламенту, але складають досить невелику його частку для того, щоб впливати на законодавчий процес в умовах, коли для ухвалення законопроекту потрібно лише 50 %+1 голос. Однак навіть такий захід не здатен забезпечити відносно повне регіональне представництво, оскільки формат виборів до нижньої палати не передбачає представництво сил, що набрали менше, ніж становить прохідний бар'єр. На жаль, більшість партій, що представляють нечисленні етнічні групи, не спроможні подолати прохідний бар'єр до парламенту, навіть якщо останній становить 3 %.

Конфліктність бікамералізму проявляється в тому, що існує вимір різниці між медіанними виборцями двох палат [20, p.382]. Це може бути пов'язано з тим, що: по-перше, якщо виборчі цикли обох палат не синхронізовані, то електоральні преференції у різні роки можуть відрізнятися через зміни у соціально-економічному полі держави; а по-друге, зазвичай виборці мають відмінні очікування від кожного державного інституту та, виходячи з цього, обирають ті чи інші сили до складу різних владних органів.

Іншим проблемним питанням бікамералізму є те, що він потребує компромісної угоди між більшостями обох палат. Тому результат законодавчого процесу буде знаходитися у інтервалі між їхніми медіанами [6, p.5]. Якщо партійний склад у них є різним, виникає ситуація, коли медіани рішень будуть знаходитися максимально далеко одна від одної, що зумовить непередбачуваність подальшого прийняття рішення, оскільки досягти домовленості в таких умовах буде дійсно важко.

Важливим недоліком у бікамеральних структурах, які характеризуються, навпаки, подібним партійним складом, є те, що рівень взаємних поступок буде достатньо високим, щоб викликати значніші витрати та, відповідно, більший об'єм дефіциту [6, p.16]. В такому разі, можлива ситуація, коли одна політична сила фактично матиме змогу затверджувати будь-які законопроекти, що складають бажаний для неї політичний курс, навіть якщо партії меншості, які за кількістю представляють, наприклад, ненабагато меншу долю, ніж половина складу парламенту, будуть з ними не згодні.

У випадку, коли більшості у палатах парламенту складаюсь різні (тим більше між якими відбувається політичне протиборство) партії, кожна з палат намагатиметься заблокувати небажане рішення іншої, що здатне призвести до патової ситуації, у якій кожне вето з боку однієї з палат буде викликати ветування з боку іншої.

У США виборці не мають можливості привести до відповідальності жоден орган державної влади за результати процесу реалізації політичного курсу. Конфлікти можуть виникати не тільки між Президентом та Конгресом, але й між палатами Конгресу. І навіть якщо виборець має достатньо інформації щоб оцінювати, хто в системі є відповідальним за ті чи інші результати, буде важко врегулювати кожен елемент задля того, щоб досягнути бажаних результатів [14, p.12]. Патові ситуації, що можуть виникати між палатами парламенту з приводу окремих питань державної політики, мають у собі значно глибші причини конфлікту – боротьбу за

доступ до перерозподілу ресурсів, тому відповідальність за конфлікти найчастіше мають нести обидва актори законодавчого процесу.

Ще одною проблемою двопалатності є те, що фактично така структура ніколи не буде найкращим правилом вироблення рішень. Наприклад, в умовах однопалатного мажоритарного правила усі законодавці фактично погоджуються з тим, що краще прийняти преференції більшості. Однак, у випадку бікамеральної структури парламенту, кожен законодавець зацікавлений змінити будь-яке рішення, яке не співпадає з більшістю наявних голосів. Таким чином, це свідчить про недієвість висновку про те, що двопалатна структура парламенту несе у собі інформаційну функцію [6, p.30].

Дослідники також визначають два типи незручностей, які створюються бікамеральністю парламенту: за рівних умов бікамералізм зменшує тривалість уряду (за Цебелісом) та збільшує розмір урядової коаліції (за Лейпхартом). Перший висновок виходить з аргументу, що коли потрібна згода між двома палатами задля зміни статус-кво (це значить, що існує два вето-гравця), уряд стає відносно нестійким. А другий висновок є похідним від аргументу, що для того, щоб пройти законодавчий процес та таким чином реалізовувати політичний курс урядовій коаліції необхідна підтримка більшості в обох палатах парламенту [7, p.6-7].

Більш потужні проблеми виникають в умовах, коли друга палата не є безпосередньо (або через виборників) всенародно обраною. У такому випадку друга палата не матиме достатньої демократичної легітимності, а отже й реальної політичної впливовості, яку надає всенародне голосування [9, p.206]. Однак якщо депутати, які входять до складу верхньої палати парламенту, є відомими своїми досягненнями у певних сферах діяльності, вони все-таки будуть наділені легітимністю з боку громадян через їхні досягнення. Сьогодення Палати Лордів Великої Британії демонструє такий приклад.

Питання про важливість отримання другою палатою всенародного кредиту довіри через обираність на виборах знаходить найгостріші прояви у дискусії щодо британського досвіду бікамералізму, а саме функціонування верхньої палати – Палати Лордів. До 1958 року статус лорда передавався спадково, а отже «експертний» статус верхньої палати не міг бути підтверджений. До того ж, оскільки такий статус передавався у спадок переважно по чоловічій лінії, тільки 2% від складу палати представляли жінки. З реформою 1985 року, яка відмінила спадкову передачу статусу пера та замінила її присвоєнням довічного статусу, Палата Лордів набула суттєвих змін. У гендерному аспекті можна говорити про більш широке представництво, оскільки сьогодні жінки у палаті складають 23%, що є більш високим показником, ніж у Палаті Представників. До того ж, якщо до реформи лорди були виключно білими, то сьогодні, особливо після прийняття деяких постанов, у верхній палаті значно більше представників від етнічних меншин, ніж у нижній. Відміна спадкового принципу фактично наслідування місць у верхній палаті створила можливість для блоку людей, які досягнули висот у власній професії, увійти до складу Палати Лордів, в результаті чого вона стала значно більше «експертною», ніж була в умовах спадковості. Не дивлячись на те, що статус Палати Лордів все ще не є підкріплений всенародним голосуванням, в окремих питаннях її рішення є більш репрезентативними, ніж навіть рішення нижньої палати.

Бікамеральна структура парламенту є «повільною» не тільки у виробленні законодавства взагалі, але й у зміні статус-кво, оскільки наявність двох групових гравців призводить до ускладнень у пошуку прийнятних змін, чого не буває в умовах однопалатних парламентів [13, p.11]. Кожна з обох палат фактично керується наявною у ній більшістю, а у випадку, коли більшості у них представляють різні партії, бачення подальшого політичного курсу буде різним. Відповідно, будуть відрізнятися й точки зору на захист/зміну наявного статус-кво, що, звичайно, здатне призвести до міжпалатних конфронтацій у вигляді проявів здатності до використання вето кожною з них.

Ще одним спірним питанням, що стосується двопалатних парламентів, є те, чи варто обирати (або призначати) верхню палату на строк, більший, ніж строк обрання депутатів нижньої палати. З одного боку, дійсно, більший строк перебування у повноваженнях означає більший досвід для парламентарів [13, p.12], однак з іншого – тривале перебування при владі, як і «експертний» статус палати, здатні стимулювати представників верхньої палати до меншої компромісності і, як результат, до відкритої конфронтації з нижньою палатою парламенту. У такому випадку, якщо верхня палата в

додаток є призначеною, а не всенародно обраною, нижня, користуючись всенародним кредитом довіри, буде більш впливовим гравцем. Однак, у будь-якому разі, такі змагання здатні призвести лише до повного блокування законодавчого процесу.

Конкурування палат у політичному процесі розглядається дослідниками як перевага, так і суттєвий недолік. Значення двопалатності як переваги полягає в тому, що конкурентність двох палат забезпечує нівелювання маніпуляційної сили того актора, який встановлює політичний порядок денний, у момент його стикання з преференціями, які обертаються у політичному полі [13, p.15].

Справа в тому, що коли силою, яка формує порядок денний, є один актор (тобто у випадку унікамеральної структури парламенту), він здатен скорегувати голосування таким чином, що буде отримано потрібний для нього результат. Однак, якщо два актори поділяють між собою таку силу, виникає необхідність в умовах наявності у палат різних поглядів на те чи інше питання у взаємних поступках та компромісній поведінці задля збереження неперервності законодавчого процесу, а отже рішення будуть більш зваженими, їхня ефективність збільшуватиметься.

Також поділ такої сили між двома акторами (тобто палатами) означає, що кожна з них наділена певним об’ємом влади, яка й здатна змінювати порядок денний. Виходячи з цього, представництво (регіональних чи національних тощо) груп у верхній палаті дозволяє кожній електоральній одиниці мати певну частину цієї влади [13, p.39].

1.2.2. Переваги та недоліки унікамералізму

Унікамеральні парламенти у світовому політичному процесі мають своїх прибічників. З 112 держав з однопалатними парламентами 79 ніколи не формували другу палату за всю історію парламентаризму. Велика кількість країн з унікамеральною структурою законодавчої влади пов’язана з тим, що з 1950-их років кількість незалежних держав зросла з приблизно 80 до 193,

велика кількість з цих новостворених – африканські, азійські, карибські та тихоокеанські країни, які, набувши незалежності, запровадили однопалатну структуру парламенту.

Зазвичай, до переваг унікамеральної структури парламенту відносять здатність швидко затверджувати та реформувати законодавчу базу відповідно до соціальних викликів, оскільки не потрібно очікувати на їх ухвалення іншим не менш впливовим законодавчим органом; відносно більшу відповідальність, оскільки немає можливості звинуватити інший законодавчий орган у неефективності державної політики; меншу частоту проведення виборів та меншу кількість кандидатів у депутати, діяльність яких має контролювати виборець; скорочення необхідних коштів на утримання законодавчого органу влади, а отже, як результат, зменшення податкового навантаження на громадян, спрямованого на забезпечення парламенту, тощо.

Мотиви впровадження унікамералізму можуть бути узагальнені наступним чином [12, p.3]:

1. Більшість держав, які запровадили однопалатну структуру парламенту, мали відносно невелику кількість населення, що сприяло ефективній роботі однієї палати та не потребувало двопалатності як засобу досягнення якнайширшої репрезентації населення.

2. Для багатьох держав на перших стадіях державного будівництва основним питанням було не те, чи потрібна для більш ефективного управління друга палата парламенту, а чи взагалі актуальним для них є багатопартійний законодавчий орган влади. До недавніх часів серед цих країн існувало переконання, що плюралістична демократія є чимось на кшталт розкоші, яку можуть собі дозволити лише заможні західні держави – у кращому випадку, а у гіршому – нікчемним фасадом, який ховає за собою домінування капіталістичного класу.

3. Переважна більшість цих держав розробляли свої конституції у 1960-ті та 1970-ті роки, у період, коли бікамеральні структури парламенту

стали менш популярними серед західних демократій та нерідко у прогресивних колах звинувачувалися як дещо надлишкове, реакційне та недемократичне. Це також були часи, коли вважалося, що уряд здатен вирішити всі проблеми, оскільки він наділений для цього усіма потрібними повноваженнями. Унікамералізм пасував ідеологічному духу цих часів значно краще, ніж бікамералізм.

4. До того ж, більшість цих країн були бідними. В цьому контексті, аргумент, зазвичай поширений за заході, про те, що утримання другої палати потребує значних витрат, мало для них важливе значення.

5. Деякі з цих держав протягом довгого періоду часу контролювалися комуністичними партіями, які принципово заперечували принцип двопалатності, окрім федеративного випадку.

6. Той факт, що багато з цих країн були гетерогенними в етно-лінгвістичному вимірі, теоретично мав схилити деяких із них до запровадження бікамеральної структури парламенту задля забезпечення більш повного представництва всього суспільства. Однак ймовірно, що багато з них вирішили, що формальне визнання існування етно-лінгвістичних чи регіональних кліважів через створення другої палати здатне скоріше стимулювати, ніж пом’якшувати тиски всередині крихких політичних систем з фактично випадковими кордонами, які були успадковані від колоніального минулого.

З одного боку, у державах з парламентською системою правління однопалатна структура парламенту дозволяє найкращим чином оптимізувати співпрацю законодавчої та виконавчої гілки влади, оскільки приналежні до однієї політичної сили парламентська більшість та уряд не потребуватимуть тривалих переговорів щодо реалізації останнім розробленого парламентарями політичного курсу. Однак у такому випадку виникає ризик узурпації влади домінуючою політичною силою, що є протилежним плюралістичному принципу вироблення та реалізації владних рішень.

Недоліки унікамералізму в першу чергу напряму пов’язані з перевагами бікамералізму, оскільки перший зазвичай розглядають у контексті нестачі регіонального представництва та потенційної невиваженості рішень у таких парламентах. У таких вад є й зворотний бік, оскільки у більш-менш гомогенних суспільствах, у невеликих за розміром та кількістю населення державах, у країнах, де історично склалася однопалатна структура парламенту, проблеми з необхідністю забезпечення регіонального представництва можуть взагалі не бути актуальними.

Критики унікамералізму схильні стверджувати, що «регіональне управління» (характерне для верхньої палати, оскільки забезпечує місцеве представництво) знаходиться ближче до власного електорату, ніж національне (тобто нижня палата), а тому здатне кращим чином представляти інтереси громадян, ніж це може відбуватися на загальнонаціональному рівні, особливо з приводу тих чи інших місцевих питань. Тому робота однопалатного парламенту не може вважатися репрезентативною відносно інтересів електорату взагалі та регіональних електоральних груп зокрема. Однак, такий підхід дозволяє сказати, що бікамералізм, в свою чергу, може вважатися недемократичним інститутом, оскільки палати представляють різні інтереси та можуть бути розпущені, якщо вони не дотримуватимуться цього принципу [5, p.4].

Обмеженість унікамеральних структур парламенту проявляється в тому, що вони є ефективними у невеликих за розміром та кількістю населення державах, оскільки в рамках великих, а, особливо, багатоскладових суспільствах не здатні забезпечити більш менш репрезентативне представництво. Наявність автономних одиниць у країні потребує їхньої включенності у державні процеси, зокрема вироблення важливих для їхньої спільноти рішень, що не може бути у повному обсязі забезпечено однопалатним принципом побудови законодавчого органу влади, особливо зважаючи на те, що в унікамеральних парламентах

форматором та тим, хто приймає закони, є парламентська більшість, яка не обов'язково (а найчастіше не) включає у себе всі парламентські партії.

Дослідження демонструють, що унікамералізм негативно корелює з показником стабільності демократії (маються на увазі держави, що були стабільними демократіями з 1981 року). В дійсності, такий показник є досить дивним, оскільки в історичному процесі другі палати зазвичай виникали як недемократичний, елітарний важіль на державну політику, однак значна кореляція підтверджує вище окреслений недолік однопалатності [12, p.3]. Звичайно, у кожному випадку є виключення, оскільки Китайська Народна Республіка демонструє ефективні стратегії державного розвитку, спираючись на одну палату, а, наприклад, якими були б Швейцарія або Данія, маючи однопалатну структуру парламенту, змоделювати практично неможливо.

До того ж, прийнято вважати, що двопалатна структура парламенту ідеально відповідає федеративному устрою держави. Джон Меріот стверджує, що переважна більшість високорозвинених держав мають бікамеральну структуру парламенту. Виключення складають лише частина Балканських держав, Центральної Америки та найдрібніші держави (Ліхтенштейн, Люксембург та Монако), які, окрім останньої категорії, на думку Меріота, не належать до стабільних, економічно розвинених країн [12, p.3]. А отже, для досягнення стабільності політичного поля відносно великих за територією та населенням держав, які характеризуються розколотістю суспільства, унікамеральна структура законодавчої гілки влади не є достатньо ефективною.

Наслідки такого роду інституціональних перетворень можуть бути різними залежно від того, у який період історії держави була запроваджена та чи інша зміна, та чи сформувалася специфічна структура законодавчої гілки влади історично, або ж була запозичена в результаті певних соціальних явищ. Більше того, важко передбачити те, які змінні будуть визначати роботу однієї чи іншої структури у кожній окремій державі, оскільки не тільки набір інститутів визначає ефективність державної політики, а й неформальні

аспекти, такі як специфічна політична культура, політична традиція, особистісний вимір державних процесів, моральна складова суспільного життя тощо.

Різні держави схильні обирати певну структуру власного законодавчого органу влади відповідно до історичного досвіду та потенційних соціальних процесів, що зумовлює широку варіативність обраних зразків. Держави з меншою кількістю населення та невеликою територією найчастіше користуються однопалатним парламентом, в той час як більші країни, особливо з федеративним устроєм, законодавчо закріплюють двопалатну структуру парламенту, однак такий тренд не є обов'язковим.

Кожна держава керується своїми, характерними тільки для її політичної специфіки мотивами до запровадження уні- чи бікамералізму, і такі особливості є численними, оскільки можуть бути викликані історичними, культурними та навіть демографічними факторами, які, в свою чергу, також зумовлюють ефективність чи неефективність функціонування обраної структури.

Щодо інституціонального та політичного виміру проблематики, то наявна електоральна формула, партійна система та очікування виборців від конкретних політичних діячів та політичного курсу в цілому також мають значний вплив на результат реформування законодавчого органу влади. Також значну роль грають особистості тих, хто бере участь у політичному змаганні, оскільки саме вони створюють програми, які можуть у подальшому втілитися у політичному курсі держави. Врешті-решт, особливості реалізації таких політичних процесів як поділ влади, захист групових чи індивідуальних інтересів, досягнення компромісів зумовлює специфічність інституціональної структури країни, зміна у якій зумовить перетворення й у структурі законодавчого органу влади.

Хоча бікамералізм вважається найкращою структурою парламенту для великих держав з багатоскладовими суспільствами, він значно збільшує

термін прийняття рішень та витрати на утримання другої палати, здатен вносити конфліктність у роботу палат через різницю у складі палат тощо. Унікамералізм, незважаючи на швидкість та відносну безконфліктність затвердження законопроектів та економічність у його утриманні, не здатен забезпечити найбільш широке представництво регіональних (етнічних) груп, схильний до диктатури парламентської більшості, особливо тоді, коли представники однієї й тієї самої партії посідають не 50% +1 місце, а більше ніж 2/3 місць у єдиній палаті. А отже, не дивлячись на явні переваги кожного з варіантів, який може обрати держава задля оптимізації власного законодавчого органу влади, кожен з них матиме не менш значущий зворотний бік, який необхідно враховувати для того, щоб не викликати значно ширший ряд проблем, пов'язаних з неналежним функціонуванням політичних інститутів.

ІІ. ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ БІКАМЕРАЛІЗМУ В УКРАЇНІ

2.1. Ефекти запровадження бікамералізму в Україні

Перехід української держави до розвинутого демократичного стану є вочевидь наразі неможливим без структурної модернізації вітчизняної політичної системи. В-першу чергу, йдеться про нагальну необхідність підвищення функціональної якості провідних політичних інститутів країни – парламенту, уряду та політичних партій. По-друге, вибудовування ефективних відносин між інститутами держави та громадянським суспільством внаслідок ефективного регіонально-політичного представництва, і насамперед – відтворення інституціональних ландшафтів, що стимулюють розвиток конструктивних форм бізнес-політичної взаємодії влади та опозиції як на національному, так і регіональному рівні. По-третє, створення відкритого політичного ринку, що слугуватиме контекстом для формування ліберально-демократичного політичного порядку із системою стримувань і противаг, здатних попереджувати прояви експансії ключових державно-політичних гравців (з формально обмеженими політико-

режимними повноваженнями, але з істотними неформальними важелями впливу) в інші сфери, не пов'язані з їхнім колом повноваженням.

Одним із ефективних кроків, направлених на одночасне часткове вирішення усіх трьох перелічених завдань, є запровадження нової для України (але випробуваної в Європі та світі[1]) структури парламенту – *двопалатної*.

Незважаючи на те, що про можливість та доцільність даного кроку сказано доволі багато – дискусії щодо доречності та виправданості такого рішення лише зараз досягають свого апогею. Однією з причин, що підсилює актуальність теми переходу українського парламентаризму до бікамерального формату є нагальна необхідність адміністративно-територіального реформування та, як наслідок, підсилення ролі інститутів місцевого самоврядування в нових умовах управління країною. Без завершення розбудови системи місцевих інститутів влади та створення алгоритмів адекватного регіонального представництва на центрально-політичному рівні ані остаточне подолання кризових явищ в політиці, економіці чи в інших суспільних сферах, ані сталий ефективний розвиток країни в цілому є неможливими.

---

[1] Переважна кількість країн Європейської співдружності (17 з 27) та близько 70 країн світу розвивають парламентаризм у різноманітних бікамеральних формах. На думку авторитетних дослідників, світова політична практика демонструє сталий тренд до ускладнення інституціональних параметрів парламентаризму, до побудови таких нових форм законодавчих легіслатур, що здатні закріплювати більш репрезентативні моделі електорального представництва. Випадки зворотного руху: від бікамералізму до унікамералізму є вкрай поодинокими в новітній історії та характерні або для компактних за розміром та невеликих за кількістю населення країн (Данія відмовилася від верхньої палати парламенту у 1953 р., Швеція та Португалія відповідно скасували верхні палати у 1970 та 1976 рр.), або для країн, що регресують на шляху побудови демократичних політичних інститутів. Наприклад, одним з перших «реформаційних» кроків автократичного президента Венесуели Уго Чавеса стало скасування двопалатного парламенту та переходу на однопалатний; в 1993 р. під час диктатури Альберто Фухимори двопалатний парламент Перу було перетворено на однопалатний.

Водночас на пострадянському просторі йдуть протилежні процеси політично-інституціонального розвитку: в 1995 р. перейшов на двопалатний парламент Казахстан, у 1996 р. двопалатний парламент запровадила Білорусь, наразі відбуваються дискусії щодо переходу на бікамеральний тип парламенту у Вірменії. На думку експертів, саме запровадження двопалатних парламентів у даних країнах стало одним із стабілізуючих факторів у розвитку у вищезазначених політичних системах, виступило «фактором балансу».

На захист двопалатних парламентів виступає Міжпарламентський союз, який в своїй резолюції пропонує «приділяти особливу увагу двопалатній парламентській системі з метою забезпечення представленості різних національних груп».

Водночас, зважаючи на складність української ситуації, а саме існування в країні низки сталих регіональних геоекономічних кластерів та геокультурних розколів, можливе запровадження двопалатного парламенту здатне створити скріплюючий інститут гарантованого представництва «регіональних бізнес-політичних інтересів» та запропонувати алгоритм нового співіснування в цілому розвинутого центру та регіонів-донорів, що катастрофічно регресують в інфраструктурі, бізнес-середовищі та інвестиційному накопиченні. Саме розбалансованість відносин «центр – периферія (регіони)», створюють проблеми внутрішньонаціонального протистояння по осі «Схід – Захід» та сприяють появі геополітичних викликів, так званих сценаріїв «федералізації» або «регіонального геополітичного самовизначення».

Головними аргументами на користь інституційного реформування законодавчої гілки влади шляхом запровадження в Україні двопалатної структури парламенту на наш погляд є наступні:

1. Бікамералізм представляє собою інституціонально-політичну систему парламентаризму з найбільшою демократичною участю. Двопалатний парламент є політичним інститутом, що створює «додатковий мандат» виборця, безпосередньо збільшуючи його прямий вплив на політичний процес, ніж це дозволяють стандартні системи унікамерального (однопалатного) дизайну парламенту. Фактично виборець отримує замість одного – два парламентські мандати[2]: перший, партійно-політичний вотум довіри для голосування за депутата у нижню палату; другий, регіонально-політичний вотум довіри для голосування за депутата у верхню палату. Зважаючи на існуючі слабкі місця інституціонального паттерна ліберальної демократії: «одна людина – один голос» (справедливість якого досі є дискусійною як з раціональної, так і з моральної точок зору, адже теза про те,

[2] Формально схожим на дану модель є голосування за змішаною системою, за якою виборець отримує подвоєне право віддати свій голос одночасно як за пропорційною, так і мажоритарною моделями. Але сутнісно система двопалатного представництва інша, адже в змішаній системі відбувається не створення

що рівність людей перед законом логічно розвивається до рівності людей у якості політичних виборців, залишається контраверсійною), «подвійне голосування» створює ефект партисипаторної демократії (від англ.: participate – брати участь), тобто ситуації, коли переможцем є активний громадянин, той, хто приймає участь в електоральних змаганнях на відміну від пасивних громадян, що ігнорують вибори, адже активний виборець отримує два мандати, а пасивний – два мандати втрачає.

2. Бікамеральна структура парламентаризму здатна забезпечити ефективний перманентний взаємоконтроль базових гілок державної влади. У ситуації вітчизняного конституційного транзиту, коли однопалатний парламент стає не лише партійно-законодавчим субститутом – колегіальним органом кабінету міністрів, а й втрачає реальні важелі впливу над виконавчою вертикаллю , конче необхідні інституційні рішення, що здатні відбудувати систему «стримувань та противаг» у вигляді інституційних механізмів взаємного контролю. Саме запровадження верхньої палати парламенту, що не є сформованою за партійно-політичним принципом, а є регіонально-політичним відображенням країни та суспільства, зазвичай призводить до виникнення механізмів контролю законності дій виконавчої влади нижньою палатою за рахунок існування контролю діяльності нижньої палати інструментами впливу верхньої палати. Взаємний контроль у даному разі забезпечується тим, що Президент України, маючи загальнонаціональний (національно-політичний) вотум довіри, здатен в свою чергу здійснювати політико-правовий контроль над окремими палатами парламенту, в першу чергу над верхньою – регіонально-політичним інститутом представництва.

На відміну від двопалатної структури парламенту – однопалатна структура не здатна забезпечити політико-правові баланси та механізми взаємного контролю, адже однопалатність не стимулює виникнення стійкої

додаткового мандату, а навпаки його «інфляція», яка викликана відсутністю різниці між мандатами від пропорційної та мажоритарної частин депутатів.

інституційно-політичної рівноваги: на першому етапі законодавчий інститут влади використовується для контролю над виконавчим інститутом влади, а в свою чергу отримання даного контролю використовується для отримання контролю над законодавчою та судовою гілками влади.

3. Бікамеральна структура парламенту є ефективним інституційним алгоритмом встановлення та відтворення суспільної рівноваги. На відміну від однопалатних парламентів, що притаманні здебільшого невеликим гомогенним та унітарним країнам, двопалатні парламенти добре зарекомендували себе в державах із багатосегментованим суспільством із здебільшого федеративним устроєм. Для даних суспільств є характерною наявність множинних внутрішніх розколів: геополітичних, культурних, ментальних, економічних, електоральних та ін., що створюють ситуацію, коли суспільство існує в недостатньо консолідованому стані, у вигляді множинності соціально-політичних або етнічних сегментів.

Фактично країни з багатосегментованим суспільством діляться на дві категорії: розвинуті демократії (переважно держави ЄС, що вже вирішили проблему консолідації за допомогою конституційно-інституціональних механізмів) та країни-демократії, що розвиваються. В першій групі саме двопалатна структура парламенту стабілізувала політичний процес та врівноважила партикулярні суспільно-етнічні інтереси шляхом представництва різних сегментів у верхній палаті легіслатури.

У країнах, що знаходяться на шляху інституціонально-демократичного розвитку, де має місце нестабільність владної вертикалі та нерозвиненість інститутів громадянського суспільства, центральна влада часто-густо стикається з постійним ризиком систематичного отримання сепаратистських викликів від антидержавно налаштованих груп регіональних еліт (які, в свою чергу, не є повноцінно включеними в систему державного управління). Саме впровадження двопалатного парламенту зазвичай здатне найефективнішим чином привнести стабільність політичного розвитку та прозорість відносин

між центром та регіонами з огляду на можливість сталого представництва останніх у центральних органах державної влади.

4. Бікамеральна структура парламенту призведе до перезавантаження процесів партійного будівництва в Україні. Низка неоптимальних рішень в електоральній та конституційно-політичній площинах призвели до викривлення логіки еволюції вітчизняних партійно-політичних інститутів та створенню партійно-політичної системи, що не стимулює масову партійно-політичну діяльність. Партійне будівництво в Україні розвивається за бізнес-політичною логікою початкового накопичення капіталу, а не за логікою державотворення. Фактично, існуюча система партійних машин є системою партійно-політичних субститутів, що не виконують функції демократичної репрезентації та агрегації суспільно-політичних інтересів. Верховна Рада України інституціоналізувалася у «політико-правовий дах» для політико-олігархічних та політико-маргінальних груп, що, по-перше, здатні впливати на адміністрування законодавчого процесу, а, по-друге, контролювати доступ інших політичних сил до парламенту.

Контроль квазіполітичних сил над «соціально-політичними ліфтами», що ведуть до парламенту за допомогою популістської риторики, здатен закріпити дисбаланси партійно-політичного розвитку на довгі роки та перетворити дану проблему на хронічну хворобу нації. Запровадження другої палати парламенту, непартійної за своєю інституціональною суттю, здатне змінити логіку даного процесу, адже, зазвичай, саме верхні палати парламенту ставали зоною впливу суспільно-політичних сил, лояльних в першу чергу до інтересів нації та суспільства, а не вузькоегоїстичних інтересів донорів партійних проектів.

5. Бікамералізм здатен деконструювати практику неконституційного законодавчого процесу. Систематичні «правові перверсії» у вигляді антиконституційного нормотворення певним чином перетворилися на «візитівку» вітчизняного законодавчого інституту. Нівелювання

антиконституційної практики, що склалася, вимагає інституціональних рішень, здатних змінити конфігурацію алгоритмів політично-законодавчого процесу. Політична система суспільства, що 1) демократизується та не має сталої нормативно-правової бази, яка є приведеною у відповідність до Конституції; 2) розвивається у напрямку збільшення парламентських повноважень, – потребує легітимного політичного арбітражу, чий інституціональний статус, на відміну від президентських систем, повинен бути інкорпорованим саме у парламенті. В першу чергу, саме верхня палата парламенту здатна стати таким арбітром як у політичному, так і в законодавчому процесі.

Якісні позитивні наслідки функціонування такого арбітражу можуть бути найрізноманітніші, наприклад, зменшиться завантаження Конституційного суду зокрема та судової гілки влади взагалі. Саме Конституційний суд має законодавчо внормовані конституційно-експертні функції, повноваження відміняти будь-які неконституційні закони та конституційні поправки до Конституції України, що суперечать останній. Існування верхньої палати парламенту здатне не просто розвантажити діяльність Конституційного суду, але й зробити процес «конституційної експертизи» максимально публічним та прозорим. Адже з огляду на новітню історію конституційного реформування та судових експертиз певних законодавчих ініціатив, як Президента України, так і Верховної Ради, слід зауважити, що довіра до непублічного процесу конституційної експертизи Конституційним судом у громадському загалі є доволі низькою.

Окремим допоміжним сценарієм «гарантування конституції» є сама процедура погодження зміни конституції із верхньою палатою. Адже подовжені строки проходження суперечливих законопроектів дають додатковий час розгляду законопроекту та його громадського обговорення на різних суспільних площадках.

6. Бікамералізм здатен інституціональними впливами підсилити конкуренцію еліт та стимулювати її якісний відбір. Саме масова поява

двопалатних парламентів в європейських країнах на початку доби Нового часу була відображенням глибинних процесів зміни соціально-економічної структури суспільства та появою нових класів, що потребували політичного представництва. Фактично бікамералізм створюється як інституціональний консенсус поміж новими та старими класами: з одного боку «старі еліти» зберігали політичний вплив, з іншого – «нові еліти» його отримували.

В українській ситуації «нові політичні еліти» вже перетворилися на «старі» та здебільшого перейшли у фазу соціально-політичного та економічного відособлення від суспільства. Фактично такі процеси призводять до формування з одного боку таких феноменів як «влада-власність», «корпоративна влада» (crony capitalism), «капіталізм родичів та друзів» (владні інститути локально контролюються окремими соціальними прошарками), а з іншого – звужують притік нових соціальних агентів до владних структур та критично уповільнюють ротацію та циркуляцію еліт, стимулюють застій в соціально-політичній динаміці. Тобто створюється соціально-інституціональне підґрунтя для ефективного функціонування неадекватних для подальшого національного розвитку політичних структур.

Двопалатність здатна задавати систему кліважів, які створюють простори внутрішньоелітної конкуренції: партійно-політичним елітам, зосередженим у нижній палаті парламенту, які відстоюють програмно-партійні засади та орієнтовані на захист партикулярних корпоративних інтересів, протистоятимуть регіонально-політичні еліти, зосереджені переважно в сферах реальної економіки та стратегічного розвитку країни, головною метою яких буде регіональне представництво та інтереси територіальних громад. Тобто практикам корпоративно-партійного політичного лобізму буде протиставлено ефективний вплив непартійного характеру. Окремо бікамеральна структура парламенту стимулює підвищення професіоналізації та експертного рівня депутатського корпусу, покращує продуктивність законодавчого процесу. Дефіцит якісних експертів з різноманітних фахових питань серед народних обранців перетворив

Верховну Раду України на заручника вузькоегоїстичних намірів певних політичних груп. Головна інституція демократичної країни стала служити власним, а не національним інтересам, і виявилася ключовим фактором ризику в законодавчому процесі. Саме запровадження двопалатної структури законодавчого органу країни спроможне виправити ситуацію, адже, за аксіомою законотворчого процесу, у двопалатному парламенті депутати «думають двічі». Друга (верхня) палата парламенту виступає «фільтром» законодавчого процесу. Таким чином, інституціональне закріплення такого «фільтра» спричинить якісні зміни у діяльність вищого представницького органу держави.

7. Бікамералізм виступає провідним інститутом ефективної стабілізації політичної системи, що трансформується. Існуюча модель парламентаризму знаходиться у стані, який можна визначити як стала, але неефективна рівновага. Законодавча система країни відтворюється завдяки прогресуючому зниженню відповідальності перед виборцями та суспільством. Партійно-політичні фракції у парламенті є не репрезентативними депутатськими об'єднаннями, а здебільшого законодавчим крилом партійних машин, тобто структур, що не переростають свою партійно-інституціональну сутність та орієнтуються у своїх законодавчих стратегіях на бізнес-політичне підприємництво.

Фактично існуюча множинність політично-парламентських фракцій спотворює логіку системи «стримувань та противаг» і створює ситуацію «висока репрезентативність в обмін на ефективну стабільність». Наслідком такої інституціональної мутації є рецидив перманентної електорально-політичної нестабільності[3], за якою парламент не здатен стати центром стабілізації політичного простору. Двопалатна структура парламенту

[3] Особливо загрозливою є політично-електоральна нестабільність, що виникає під час закінчення «великих президентських електоральних циклів» (великий електоральний цикл є сполученням двох повних президентських циклів). Адже у випадку відсутності бізнес-політичних гарантій взаємовідносини влади та опозиції стимулюють виникнення «гри з нульовою сумою», тобто ситуації, в якій повна перемога одних є беззаперечною поразкою інших, а «переможець, який отримує усе» не зв'язаний необхідністю гарантувати посадовцям попередньої влади судову недоторканість та приватно-бізнесову автономність.

створює ситуацію, коли мультифракційність нижньої палати стримується «безфракційною» верхньою палатою та призводить до появи нового типу рівноваги, баланси якої знаходяться у більш політично стабільній, репрезентативній, але безпартійній верхній палаті.

8. Бікамералізм виступає ефективним інститутом політичних гарантій та стимулює послідовність демократизації політичного курсу в країнах, що розвиваються. Одним з найважливіших чинників демократичного розвитку країни є гарантування майбутньої долі колишніх можновладців при зміні влади, насамперед, це стосується перспектив колишніх президентів. Адже з огляду на історичну роль окремих постатей та політичні змагання, що іноді випереджають розвиток правового контексту державотворчого процесу, саме політично-правові гарантії недоторканості створюють можливості циркуляції та ротації політичних еліт, обумовлюють динаміку демократичного шляху розвитку країни.

Існує поширена світова практика, відповідно до якої до складу сенатів (верхньої палати парламенту) входять «почесні сенатори» (невиборні депутати), якими довічно стають після закінчення посадових повноважень президенти країни (крім тих, яких було усунено з поста в порядку імпічменту). Дана практика доволі успішно зарекомендувала себе як у часи повоєнних демократичних трансформацій (наприклад, колишні президенти Італії входять до італійського Сенату довічно), так і в новітній політичній історії (довічними сенаторами Нікарагуа автоматично стають колишні президенти, а політики, що отримали друге місце на президентських виборах гарантовано отримують сенаторський мандат на одну каденцію; так само конституція Чилі передбачала довічне сенаторство колишнім президентам, що перебували на президентській посаді безперервно протягом 6 років, але саме безпрецедентний тиск світової спільноти примусив Конгрес вилучити із Конституції дану норму та зняти із Августо Піночета сенаторську недоторканість).

Окремим випадком виглядає посткомуністичний простір, де не завжди лінійні процеси демократизації примушували національні еліти до політичних компромісів та юридичних гарантій недоторканості при зміні державної влади (так, донедавна норма «колишній президент – довічний сенатор» діяла у Хорватії й була скасована з ліквідацією Сенату; відповідно до нової політичної реформи кількість казахських сенаторів буде збільшено за рахунок довічних сенаторів, якими автоматично стануть колишні президенти Казахстану). Дискусії щодо запровадження подібного алгоритму політичних гарантій юридичної недоторканості існують і в інших країнах, що перебувають на шляху демократичного розвитку.

9. Бікамеральна структура парламенту виступає матрицею «безкризового політичного процесу». Процес створення законів, що формує політичний порядок у країнах, котрі існують в контексті демократичної трансформації, досить часто опиняється у політичному «глухому» куті, зумовленому правовими колізіями. Політичні кризи, що зазвичай призводять до розпуску парламенту, спричиняють істотний негативний імпульс у розвитку держави, адже лише постійно працюючий та дієздатний парламент є головним чинником упевненості у демократичних перспективах розвитку країни.

Українська новітня історія вже знає приклад парламентсько-коаліційної неспроможності, реакцією на що став розпуск Президентом Верховної Ради. Цілком зрозуміло, що будь-який розпуск парламенту задля «перезавантаження» законодавчого апарату держави є призупиненням діяльності законотворчої інституції у самому широкому сенсі цього розуміння. Одним із засобів безперервної законотворчої діяльності парламенту та підтримання балансу владних відносин між ним та президентом є запровадження верхньої палати, яка мала б змогу працювати навіть під час конституційних та політичних криз. Адже, у разі необхідності жорстких дій щодо парламенту через запровадження ним неконституційних кроків, нижня палата – палата політично-ідеологічного представництва –

підлягає розпуску. Верхня ж – палата регіонального або територіального представництва – продовжить працювати. Ефективність парламентського процесу на момент переобрання існуючої каденції депутатського корпусу знижується незначним чином, але виграш від безперервної діяльності легітимного органу влади є безсумнівним.

10. Запровадження бікамеральної структури парламенту стимулюватиме створення нової парламентської макрополітичної культури в Україні. Небезпека політичного розвитку будь-якої країни, що перебуває у процесі демократичної трансформації, криється у площині узурпації непритаманних конкретному політичному інституту владних повноважень. Українська політична система існує у відкритому режимі й наділена такою істотною вадою як неструктурована та законодавчо неврегульована система стримувань та противаг. Наслідок цього – дисбаланс владних повноважень основних політичних інститутів.

Історично друга палата парламенту є запорукою відтворення постійно діючої системи конкуренції та змагань між елітами. Саме друга палата продукує суспільний діалог з владою у разі, якщо нижня палата парламенту контролюється партійно-політичними корпораціями та перестала відчувати народну волю. Де-факто в Україні діє «нульовий» бікамералізм, котрий існує у форматі унікамерального розподілу повноважень законодавчої влади, наприклад, на рівні розподілу парламентських комітетів. Але дана модель структуризації законодавчої влади відтворює конкуренцію за політичний ресурс між вертикаллю виконавчої влади: *Кабінет Міністрів – голова облдержадміністрації – голова райдержадміністрації* та вертикаллю представницької влади: *Верховна Рада – обласна рада – міська/районна рада*. У даному випадку йдеться не про змагання за адміністративний ресурс, а про нагальну необхідність у політичній конкуренції між альтернативними поглядами на перспективи країни та державні стратегії розвитку, та у підвищенні рівня політичної змагальності як одного з визначальних факторів демократичного розвитку України.

Запровадження другої палати в українському парламенті підсилить Верховну Раду інституціонально як гілку влади. Існування двопалатного парламенту сформує нову макрополітичну культуру українського парламентаризму. Історично бікамералізм як феномен та новий вимір законодавчої архітектури привносить істотний елемент політичної і парламентської стабілізації. Користуючись дискурсом механічного конструювання, верхня палата є другим, додатковим мотором, прискорювачем демократичного та політичного розвитку державної машини.

Якщо не брати до уваги ефект посилення парламенту як інституції, потрібно пам’ятати про таку ж необхідність посилення статусу законодавчого процесу, його концептуального та ідеологічного вимірів. Непосилення центрального законодавчого органу новим виміром законодавчої фундації та «концептуальна неувага» до механізмів та інструментів законодавчої сфери укорінюють у вітчизняному політичному процесі застарілі рецидиви прямого впливу політичних суб'єктів виконавчої влади та позаполітичного чи законодавчо невнормованого контексту на механізми законодавчого процесу.

Одним із головних аргументів на користь бікамералізму є можливість представництва регіонів та сприяння з боку центральної влади у розв'язанні регіональних проблем. Такий механізм необхідний в разі децентралізації шляхом перерозподілу повноважень між центром та регіонами, стосунки між якими можуть загостритися. Тому запровадження бікамералізму може здійснюватися в контексті адміністративно-територіальної реформи.

Двопалатний парламент може сприяти таким важливим наслідкам:

– модель двопалатного парламенту створює можливість для ефективного функціонування інституту парламентаризму, що є неможливим за нинішньої партійної моделі в умовах унікамералізму. Наявність верхньої палати є засобом досягнення парламентської більшості, адже ті питання, які блокували роботу законодавчого органу, будуть прийматися на спільних засіданнях обох палат. Таким чином, бікамералізм дає можливість уникнути

ситуації пату, а також за рахунок поділу повноважень він створює систему стримувань і противаг;

– більш складна правова процедура прийняття законодавства дозволяє двопалатній системі надавати стабільності законодавчим наслідкам, впроваджувати в життя більш якісні продукти нормотворення та робити це із урахуванням системи запобіжних заходів та фільтрів;

– включення другої палати в конституційний дизайн покращує якість законодавства завдяки створенню системи для виправлення помилок, заснованої на «подвійній» оцінці законодавства у двох різних законодавчих органах;

– верхня палата стає запобіжником олігархізації процесу державного управління та надмірної партизації та політичної фракціоналізації.

– так як верхня палата представляє регіональні інтереси, а нижня – загальнонаціональні, виборець фактично має два голоси: як регіональний мешканець та як прихильник тієї чи іншої партії. Виходячи з цього, нижня палата представляє інтереси партійного характеру, а верхня – непартійного. А отже, депутати верхньої палати мають змогу діяти відповідно до регіональних інтересів, оскільки є автономними від партійного формату;

– враховуючи, що сучасні партії України не виконують функції представництва інтересів різних верств населення та стратегічного розвитку країни, важливим наслідком є зростання можливостей впливу президентських структур на діяльність парламенту в цілому та забезпечення стабільності законодавчого процесу.

Зазвичай, для впровадження бікамеральної структури парламенту характерним є й ряд ***потенційних ризиків***, які можуть визначати відмову від створення другої палати. Одним з них є наступний: в умовах, коли двопалатна структура парламенту формується не протягом довгого історичного періоду (що супроводжується постійною оптимізацією балансу повноважень між палатами), а кодифікується та впроваджується на основі

експертних розробок, можна припустити, що процес її адаптації супроводжуватиметься перманентним станом переділу повноважень між ними. Така нестабільність парламенту автоматично зумовить затримання законодавчого процесу та переведення конфлікту між палатами у площину прийняття законів. Можливим ризиком формування двопалатності також є потенційна загроза перерозподілу бюджетних коштів, розрахованих на дві палати, та збільшення їхнього об'єму за рахунок інших сфер бюджетного забезпечення.

Однак, говорячи про ризики імплементації двопалатної структури парламенту, варто зазначати, що ризики від подальшого уникнення впровадження другої палати парламенту в Україні можуть бути більш значущими. Українське багатоскладове суспільство потребує більш оптимального представництва інтересів кожного з сегментів, ігнорування чого здатне призвести до нереалізованості групових інтересів і, як результат, до автономізаційного тренду у суспільстві. Активна участь регіональних еліт у політичному процесі, яку не може бути забезпечено в умовах унікамералізму (навіть за змішаної виборчої системи), не тільки не є стимулом до федералізації, але й дозволяє уникнути її.

Двопалатний парламент за допомогою регіонального представництва має забезпечувати зворотній зв'язок між електоратом та державою. Коли такий зворотній зв'язок не забезпечується через субституювання партійного поля та відсутність контролю громадянами за виробленням та реалізацією владних рішень шляхом електоральних процедур, владні органи не здатні до адекватних реакцій на соціальні виклики, зокрема на невдоволення непредставленністю більшості голосів електорату у парламенті. Звернення до питання двопалатної структури парламенту у 1995 та 2009 рр., а також динаміка політичного процесу в Україні свідчить про загострення актуальності даної проблематики.

Варто також зазначити ще один важливий аспект сучасного політичного процесу в Україні. Він полягає у тому, що змішана система, за

якою проводитимуться парламентські вибори 2012 року, формує двоякий характер законодавчої влади. З одного боку, різний спосіб відбору парламентарів формує квазі-бікамеральну систему (саме бікамеральна структура парламенту передбачає існування двох видів депутатів, обраних зазвичай різними методами, аналогічно з обранням за змішаною незв'язаною системою Верховної Ради, яка є de jure унікамеральною, а de facto – бікамеральною), у якій співіснують два кластери депутатів з однаковими повноваженнями, оскільки частина парламентарів є представниками партій, а інша – забезпечуватиме регіональне представництво. Однак з іншого, така система через унікамеральний устрій суттєво ускладнює взаємодію президента з законодавчою гілкою влади. Президент по суті опиняється у ситуації відсутності в нього опори на парламентську більшість, забезпеченої підтримкою власної партії, а залучення кандидатів-мажоритарників на власний бік вимагає від нього неформалізованої кооптації кожного ж них окремо. Витрати на такі домовленості значно перевищують витрати на розбудову та консолідацію власної політичної сили. До того ж, практика використання мажоритарного принципу обрання депутатів до нижньої палати (навіть якщо вони складають половину її чисельності) для розколотих суспільств є шкідливим. Участь депутатів-мажоритарників безпосередньо у законодавчому процесі стимулює їх об'єднання за регіональним принципом і, як результат, регіоналізацію еліт та формування партій регіонального характеру. Виокремлення мажоритарного кластеру у окрему палату, тобто його інституціоналізація, здатна привести розділені еліти до консенсусу.

Започаткування другої палати парламенту в Україні створюватиме потужні «оздоровлюючі» ефекти переформатування політичного простору України. Звичайно, короткострокові ефекти впровадження бікамеральної структури парламенту, тобто такі, що мають проявитися протягом року з моменту імплементації, не є кардинальними з точки зору оптимізації політичної системи чи партійного будівництва; однак, виступаючи у якості апріорної гарантії широкого регіонального представництва, законодавча

фіксація двопалатності має проявити себе у якості додаткового засобу легітимації державної влади в цілому та політичних сил, що ініціювали таке реформування, зокрема.

У середньостроковій перспективі, тобто протягом наступного електорального циклу, очікуватиметься підвищення ефективності роботи законодавчої гілки влади за рахунок подвійного осмислення кожного з законопроектів, що будуть прийматися. До того ж, широке представництво регіональних еліт у верхній палаті парламенту і, як наслідок, конкуренція різних політичних програм, сприятиме полілогу між елітами, результатом якого має стати вироблення загальнообов'язкових правил гри для всіх акторів політичного процесу.

Щодо довгострокових ефектів, то взяття за основу політики держави-нації, що підтримує політико-інституціональний підхід та захищає різноманітність, допомагає «виробленню» взаємодоповнюючих соціокультурних ідентичностей. Політика «держави-нації» визнає законною публічне та навіть політичне вираження діючих соціокультурних кліважів, а також створює механізми акомодації конкуруючих та конфліктуючих вимог без нав'язування будь-якої однієї. Одним з таких механізмів і є двопалатний парламент. Запровадження бікамеральної структури парламенту стане інституціональною гарантією для поваги та захисту політично важливих соціокультурних відмінностей, а також допоможе забезпечити стабільний розвиток України.

Зміна пострадянської моделі вітчизняного унікамералізма на бікамеральну парламентську модель дозволить розвиватися процесам українського націо- та державотворення в контексті європейської логіки. Відповідно інституціональні зміни дозволять нівелювати негативні ефекти від неадекватної українському формату політичної системи електоральної й адміністративної підсистем та запровадити нову якість політичного представництва та участі.

2.2. Моделювання бікамералізму для України

2.2.1. Моделі бікамеральних систем, що були пропоновані політичними діячами в Україні з часів незалежності

Протягом усієї історії дискусій з приводу впровадження другої палати парламенту в Україні можна виділити декілька окремих проектів, які не є комплексними, однак являють собою спроби визначити, яка саме модель бікамеральної структури законодавчого органу є більш актуальною для політичної ситуації в Україні. Втім, ці спроби відзначалися епізодичним характером, не дійшли до стадії прийняття, незважаючи на те, що дані проекти були потенційними засобами вирішення конкретних тимчасових інституціональних проблем.

Одним з найперших політиків, які висловили таку ідею, став Л.Д. Кучма. Мотивом до висловлення ідеї необхідності конституційних перетворень, зокрема впровадження другої палати у парламенті, став тривалий конфлікт президента з Верховною Радою, викликаний нестабільністю неформалізованої системи кооптації депутатів до складу більшості у законодавчому органі влади, яка б мала виступати на підтримку Л.Д. Кучми, а також бажанням роздроблених еліт до переділу впливів та привілеїв. На думку Л.Д. Кучми, верхня палата покликана розвивати регіональний рівень політики, оскільки має складатися з рівної кількості депутатів від кожного регіону, які б обиралися шляхом прямого голосування, в той час як нижня складалася б з представників партій, які перемогли на виборах. До того ж, на думку Л.Д. Кучми, верхня палата має стати певним фільтром для законопроектів, які приймаються нижньою палатою, і, таким чином, перебиратиме на себе функцію ветування, приналежну президентові.

Проект створення бікамеральної структури парламенту, розроблений командою В.А. Ющенка за участю В.М. Шаповала, передбачає обрання нижньої палати за партійним принципом, а верхньої – за регіональним. Повноваження нижньої палати мають носити виключно законотворчий

характер, тобто стосуватися представництва інтересів електорату, прийняття законів та затвердження бюджету, в той час як верхня палата має опікуватися інтересами регіонів та вирішувати кадрові питання. Також верхня палата має затверджувати закони, які приймає нижня. В рамках даного проекту було запропоновано скоротити строк повноважень нижньої палати відносно верхньої, що, на думку розробників, має підвищити відповідальність першої перед електоратом, а другій надати можливість накопичувати досвід роботи протягом більш довгого строку.

Проект конституційної реформи С.Б. Гавриша, який також містить ідею необхідності впровадження другої палати, закріплює за нижньою палатою кадрові питання, а саме обрання прем'єр-міністра, кандидатура якого затверджується чи відхиляється президентом. Регіональний принцип обрання верхньої палати сприятиме включенню місцевих еліт у політичний процес та забезпечуватиме більш широке представництво інтересів громадян.

В. Речицький в рамках проекту Конституції 2009 року пропонує дещо іншу концепцію двопалатного парламенту в Україні [2]. Національні Збори (тобто парламент) складатимуться з Палати регіонів, представники до якої у складі 53 сенаторів обираються обласними радами, Верховною Радою АРК та Київською міською радою, та Палати депутатів, яка має складати 300 представників. Варто зазначити, що даний проект чітко окреслює повноваження спільних та виключних повноважень палат. Якщо до перших відноситься законодавча діяльність та вузьке коло рішень, пов'язаних з поведінкою України на міжнародній арені, то другі стосуються адміністративних питань, при чому найважливіші з них, що стосуються функціонування держави, належать верхній палаті. Однак повноваження обрання суддів судів загальної юрисдикції залишається за нижньою палатою задля розмежування призначення акторів виконавчої та судової гілок влади.

Таким чином, існуючі проекти пропонують власну аргументацію необхідності встановлення другої палату парламенту, зумовлену в кожному

разі певними проблемами у політичній системі, зазначаючи набір окремих повноважень кожної з палат.

2.2.2. Базова модель двопалатного парламенту для України

З огляду на мету цього дослідження, розглянемо модель парламенту України, який складається з двох палат: *верхньої та нижньої*. Нижня палата створюється суто за пропорційною системою обрання депутатів від політичних партій, і її основною функцією є стратегічне спрямування розвитку держави та відповідність цьому спрямуванню законодавчих актів. Верхня ж палата створюється за принципом представництва існуючих у суспільстві інтересів територій. Її основною функцією є тактичне спрямування законодавчих актів на реалізацію суспільно важливих інтересів громад, а також вона стає механізмом противаги політичному волюнтаризму окремих політичних сил, які представлені у нижній палаті парламенту.

Пропонуємо наступну ***модель формування палат парламенту***:

– парламент складається з двох самостійних палат, які не можуть діяти окремо, а змушені взаємодіяти між собою.

– верхня палата парламенту формується з представників областей та АРК – по 4 від кожної, які обираються в багатомандатних виборчих округах за мажоритарним принципом строком на 5 років.

– нижня палата парламенту є органом депутатів, об'єднаних у фракції для відстоювання своїх політичних поглядів, та виконує окрему специфічну функцію і, відповідно до неї, має відносну самостійність у її реалізації. Склад нижньої палати парламенту обирається на підставі загальних та прямих виборів за пропорційно-партійною системою в одному загальнонаціональному виборчому окрузі, відповідно до відсотку голосів виборців та встановленому прохідному бар'єру.

– нижня палата складається з трьохсот депутатів, які обираються терміном на п'ять років. У стінах парламенту депутати створюють фракції й формують парламентську більшість.

– згідно з встановленим правовим порядком, ініціатива створення та розгляду правових актів належить Президенту України, депутатам обох палат парламенту, Кабінету Міністрів України, Національному банку України. Правові акти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються парламентом позачергово.

Пропонується така загальна схема ***процедури прийняття рішень***. Верхня палата парламенту знайомиться у комісіях з правовими актами. Комісії напрацьовують свої рекомендації стосовно схвалення або відхилення правового акта та передають його для подальшого узгодження на пленарному засіданні верхньої палати парламенту. Верхня палата заслуховує рекомендації комісій і без розгляду простою більшістю голосів (не менше половини загальної кількості депутатів) схвалює або відхиляє поданий правовий акт. У разі відхилення правового акта, він повертається на доопрацювання заявнику залежно від рекомендацій, наданих комісіями верхньої палати парламенту. У разі схвалення, правовий акт надходить до нижньої палати парламенту, де з ним попередньо знайомляться у фракціях для напрацювання зауважень, пропозицій і визначення щодо його прийняття, доопрацювання або зняття з розгляду. Якщо правовий акт, відповідно до регламентної норми, приймається у першому читанні простою або конституційною більшістю голосів, то він направляється на підпис і затвердження Президенту України. Якщо правовий акт приймається за основу у першому читанні простою більшістю голосів депутатів, то він направляється на доопрацювання. Згідно із зауваженнями та пропозиціями депутатів після процедури узгодження у верхній палаті парламенту, він повертається для прийняття у другому читанні нижньою палатою парламенту. У разі прийняття правовий акт направляється на затвердження і підпис Президенту України, а в разі неприйняття – знімається з розгляду і повертається його замовнику**.**

Правовий акт, прийнятий і підписаний Президентом України, набуває чинності з дня його оприлюднення у пресі. У випадку, коли Президент

накладає вето на правовий акт, він повертається із зауваженнями Президента України до парламенту. Вето Президента може бути подолано на спільному засіданні обох палат двома третинами від складу кожної з них у питаннях конституційних трансформацій чи простою більшістю від загальної кількості депутатів парламенту в інших випадках.

Наявність спільних повноважень у палат не тільки формує діалог між ними, а й сприяє більш якісним результатам їхньої діяльності. З огляду на це, до спільних повноважень мають бути віднесені такі сфери діяльності законодавчого органу влади як власне законотворчий процес, внесення змін до Конституції України, питання референдуму, затвердження та контроль за виконанням бюджету тощо. Також на спільних засіданнях обох палат мають обиратися наступні повноважні особи: Прем’єр-міністр України, міністри, голова СБУ, Генеральний Прокурор України та ін; та вирішуватися питання щодо імпічменту Президенту тощо.

До обговорення в рамках Конституційної Асамблеї можуть бути представлені наступні питання: якою має бути чисельність верхньої палати, строк її повноважень, чи є необхідною ротація депутатів, а також за яким типом мажоритарної системи вони повинні обиратися (важливим моментом є те, чи обираються пропоновані нами 4 депутати в одномандатних чи багатомандатних округах, адже якщо перший принцип збільшує рівень регіонального представництва, то вибори в багатомандатних округах посилюють зацікавленість у якісному представництві інтересів області, оскільки створюють конкуренцію між цими чотирма депутатами за один і той самий електорат, що, у свою чергу, стимулює більш тісний зв'язок них з електоратом), та чи потрібно до її роботи залучати екс-президентів держави.

Обрання депутатів за такою системою завдяки, по-перше, особливому принципу обрання, а по-друге, повноваженням, що є відмінними від повноважень депутатів нижньої палати, істотно відрізнятиме склад верхньої палати від категорії депутатів-мажоритарників, обраних за змішаною системою.

Також, важливим питанням залишається тип обрання нижньої палати, а саме – форма пропорційної системи, метод визначення квоти, відсоток прохідного бар'єру, відкритість чи закритість партійних списків. Можливим варіантом виступає синхронізація строків повноваження нижньої палати та президента, з одного боку, та виборів до верхньої палати і місцевих рад – з іншого.

Запровадження двопалатного парламенту вимагає суттєвої структурної ревізії Конституції України. Введення другої палати є елементом комплексного реформування політичної системи та включає одночасні зміни: електоральної системи, перерозподілу функцій між гілками влади, повноважень органів місцевого самоврядування тощо.

Регіональний філіал НІСД у м. Харкові

(О. Фісун, О. Крисенко, У. Мовчан, І. Работягова, Ю. Калекін, Т. Мосенцева)

ЛІТЕРАТУРА:

1. Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії: Монографія / за заг. ред. О. А. Фісуна. – Харків: Золоті сторінки, 2008. – 200 с.
2. Речицький В.В. Проект Конституції України - 2009. Перспектива прав людини./ Харківська правозахисна група. - Харків: Права людини, 2009. - 144 с.
3. Фисун А. Республика ради общего будущего: дилеммы украинского конституционного транзита // Ойкумена: Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономоческих систем и цивилизаций / Регион. фил. НИСИ в г. Харькове; ХНУ им. В.Н. Каразина; рук. проекта В.П. Семиноженко; науч. ред. А.А. Фисун. – Харьков, 2010. – Вып. 7. – 256 с. – С. 137-148
4. One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral And Bicameral Legislature // National Democratic Institute For International Affairs. – Legislative Research Series Paper. – No. 3. – 14 p.
5. Congleton R.D. On the Merits of Bicameral Legislatures: Policy Stability within Partisan Polities / [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://rdc1.net/forthcoming/BICAMEURO3.PDF
6. Cutrone M., McCarty N. Does Bicameralism Matter? // Barry R. Weingast, Donald A. Wittman (ed.). The Oxford Handbook of Political Economy. – Oxford: Oxford University Press, 2006. – 37 p.
7. Diermeier D., Eraslan H., Merlo A. Bicameralism and Government Formation // Quarterly Journal of Political Science. – 2007. – Vol. 2(3). – P. 227–252.
8. Druckman J. N., Thies M. F. The Importance of Concurrence: The Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration // American Journal of Political Science. – 2002. – Vol. 46. – No. 4. – P. 760-771.
9. Lijphart A. Patterns of Democracy: Government Forms and Perfomance in Thirty-six Countries. – New Haven: Yale University Press, 1999. – 352 p.

10. Llanos M., Nolte D. Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence // The Journal of Legislative Studies. – 2003. – Vol.9. – No. 3. – p.54-86.
11. Malamud A., Costanzo M. Subnational Bicameralism: The Argentine Case in Comparative Perspective: Paper for delivery at the XIX World Congress of the International Political Science Association (IPSA). – Durban: IPSA, 2003. – 26 p.
12. Massicotte L. Legislative Unicameralism: A Global Survey And a Few Case Studies // Journal of Legislative Studies. – 2000 – Vol. 7(1) – P. 151-170.
13. Muthoo A., Shepsle K. The Constitutional Choice of Bicameralism // MPRA Paper. – 2007. – No. 5825. – 59 p.
14. Norton P. Adding Value? The Role of Second Chambers // Asia Pacific Law Review. – 2007. –Vol.15. – No1. – P. 3-18.
15. Rakhimkulov E.R. The Relative Pros and Cons of the Second Chamber in the Ukrainian Context / [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.spea.indiana.edu
16. Rockow L. Bentham on the Theory of Second Chambers // The American Political Science Review. – 1928. – Vol. 22 (3). – P. 576-590.
17. Rogers J. The Advantage of Second Chambers in Republican Legislatures: An Informational Theory / [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/ mannheim/w13/rogers.pdf
18. Tsebelis G. Veto Players: How Political Institutions Work. – Princeton: Princeton University Press, 2002. – 320 p.
19. Tsebelis G., Money J. Bicameralism. Political Economy of Institutions and Decisions. – Cambridge: Cambridge University Press, 1997. – 231 p.
20. Tsebelis G., Rasch B. Patterns of Bicameralism // H. Doering (ed.). Parliaments and Majority Rule in Western Europe: Majority Rule and Minority Rights. – New York: St. Martin’s Press, 1995. – P. 365-390.
21. Wiese T. Playing House The Theory of Bicameral Parliaments // IPPR Briefing Paper. – 2003. – No. 22. – 11 p.