

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/330500831>

Особливості взаємодії сенату республіки Польща із сеймом у процесі реалізації державно-управлінських функцій

Article · January 2010

CITATIONS

0

READS

21

1 author:



[Svitlana Soroka](#)

Petro Mohyla Black Sea National University

26 PUBLICATIONS 0 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Cooperation Mechanisms between Parliament and Government [View project](#)



"EU GOVERNANCE AND POLITICS OF EUROPEAN INTEGRATION" [View project](#)

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ СЕНАТУ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА ІЗ СЕЙМОМ У ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ФУНКЦІЙ

У статті аналізуються особливості взаємодії між двома палатами польського парламенту в процесі реалізації державно-управлінських функцій. Відзначено, що найбільш активна співпраця між Сеймом і Сенатом відбувається в процесі реалізації законодавчої функції. Основними законодавчими компетенціями Сенату, які вимагають тісної співпраці з Сеймом, є: право законодавчої ініціативи, висловлення власної позиції щодо законів, прийнятих Сеймом, та участь у ратифікації міжнародних угод. Звернено увагу на відсутність будь-яких арбітражних (узгоджувальних) механізмів між двома палатами, що є однією з значних перешкод на шляху до повноправної участі Сенату в законодавчому процесі. На основі проведеного дослідження визначено досвід Польщі, який може бути корисним для оптимізації роботи державних органів нашої держави.

Ключові слова: бікамералізм, парламент, функції органів державної влади.

В статье анализируются особенности взаимодействия между двумя палатами польского парламента в процессе реализации государственно-управленческих функций. Отмечено, что наиболее активное сотрудничество между Сеймом и Сенатом происходит в процессе реализации законодательной функции. Основными законодательными компетенциями Сената, которые требуют тесного сотрудничества с Сеймом, являются: право законодательной инициативы, высказывания собственной позиции относительно законов, принятых Сеймом, и участие в ратификации международных соглашений. Обращено внимание на отсутствие арбитражных (согласовательных) механизмов между двумя палатами, что является одним из препятствий на пути к полноценному участию Сената в законодательном процессе. На основе проведенного исследования определено опыт Польши, который может быть полезным для оптимизации работы государственных органов нашего государства.

Ключевые слова: бикамерализм, парламент, функции органов государственной власти.

In article features of interaction between two chambers of the Polish parliament in the course of realisation of state function are analyzed. It is noticed that in the course of legislative function realisation there is the most active cooperation between the Diet and the Senate. The main legislative competences the Senate which demand close cooperation with the Diet are: the right of the legislative initiative, the statement of own position concerning laws accepted by the Diet and participation in ratification of the international treaties. The attention to absence arbitration mechanisms between two chambers that is one of obstacles in a way to full participation of the Senate in legislative process is paid. On the basis of the conducted research definitely experience of Poland which can be useful to optimisation of work of state structures of our country.

Key words: bicameralism, parliament, the public authorities' functions.

На сучасному етапі розбудови української держави питання двопалатного парламенту стає все більш актуальним. Пропозиції утворення другої палати парламенту постійно висловлюються політиками і державними діячами протягом періоду незалежності нашої держави. Введення

двопалатної структури парламенту в Україні передбачається також згідно з поданим Президентом України В. Ющенко на всенародне обговорення Проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України».

Досвід функціонування двопалатного парламенту в Польщі може бути досить корисним для України. Врахування позитивів і негативів польського бікамералізму допоможе з'ясувати питання необхідності запровадження в Україні другої палати парламенту, а в разі позитивної відповіді сприятиме пошуку більш ефективної моделі двопалатного парламенту в Україні.

Проблема взаємодії законодавчих органів Республіки Польща є недостатньо дослідженою в українській історіографії. Лише окремим аспектам даного питання, в контексті розгляду інших державно-управлінських і політологічних проблем, були присвячені наукові праці вітчизняних учених, серед яких слід виокремити В. Журавського, Є. Скребця, О. Фісуна, Н. Бокало, С. Трохимчука, Г. Зеленько [1-5]. У польській науці особливостям функціонування та взаємодії Сейму та Сенату у процесі виконання державно-управлінських функцій приділяється значна увага. Серед праць польських науковців на особливу увагу заслуговують дослідження Я. Окжешика, П. Сарнецького, М. Добровольського, В. Мачейка, В. Орловського, Б. Банащак та ін.

Проте у перерахованих наукових розвідках питання взаємодії Сенату із Сеймом не розглядаються комплексно, а переважно в контексті визначення місця і ролі Сенату в системі державних органів, або при розгляді основних функцій польського Сейму.

Насправді обрана автором проблема вимагає всебічного і глибокого наукового аналізу. Необхідно з'ясувати, в якому напрямку відбувалася еволюція взаємозв'язків двох палат польського парламенту в процесі виконання законодавчої функції, наскільки ефективною є така взаємодія, а також визначити, яким чином її можна удосконалити на сучасному етапі. Особлива увага у статті зосереджена на визначенні того досвіду, який може бути корисним для оптимізації роботи державних органів нашої держави.

Рішення про створення в Польщі другої палати парламенту – Сенату – було прийнято в процесі переговорів «Круглого столу» (6 лютого – 5 квітня 1989 року), які стали початком трансформації державного устрою. Враховуючи також факт запровадження інституту Президента, відбулося повернення до традиційної для Польщі структури органів державної влади. Згідно з домовленостями «Круглого столу», передбачалося, що Сенат складатиметься зі 100 сенаторів, обраних у цілковито вільних виборах, чого не можна було сказати про Сейм, вибори до якого були демократичними тільки на 35 %, тому що 65 % мандатів були гарантовані для провладних політичних сил. Зазначалося, що «Сенат матиме право законодавчої ініціативи, а також розглядатиме ухвалені Сеймом закони. Сенат може виступити проти прийняття закону, тоді повторно його ухвалення вимагатиме від Сейму більшості у 2/3 голосів». Також Сенат разом із Сеймом мав реалізовувати конституційну функцію: брати

участь у прийнятті та внесенні змін до Конституції [17, с. 10]. Всі перераховані положення були закріплені у Законі про зміну Конституції від 7 квітня 1989 року.

З огляду на вищезазначене слід зауважити, що конституційна позиція Сенату не була чітко визначена. Не було окреслено загального статусу другої палати парламенту, цілей створення, головних завдань та місця в структурі державних органів. Положення стосовно Сенату містилися у 3-му розділі Конституції, який отримав назву «Сейм і Сенат Республіки Польща». Сенат порівняно із Сеймом займав набагато слабшу позицію. Лише Сейм – відповідно до пп. 1 і 2 ст. 20 Конституції – залишався «вищим органом державної влади» і тільки він «як найвищий виразник волі народу» мав реалізовувати його суверенні права. До того ж п. 3 ст. 20 Конституції лише за Сеймом визнавав право схвалення та прийняття законів, що визначають основні напрямки функціонування держави, а також здійснення контролю над діяльністю інших органів влади і державної адміністрації [26, с. 486]. Отже, аналізуючи зміни, внесені до Конституції і законодавства, можна погодитися з думкою польського науковця П. Сарнецького про те, що Сенат відродився переважно у формі палати «роздумів і обговорення», сконцентрованої в основному на законодавчій функції, а не у формі палати «опору», інституції зрівноваженої з першою палатою парламенту і такою, що є для неї повноправним партнером [20, с. 15].

Відсутність чіткого визначення взаємовідносин між Сеймом і Сенатом, а також їх правової позиції давала підстави сумніватися в існуванні в Польщі бікамералізму. На цьому наголошувала низка дослідників. Так, наприклад, польський дослідник В. Орловський вважав, що Сейм втілював у життя волю народу за участю Сенату як другого представницького органу. Таким чином, зміни до Конституції від квітня 1989 року слід інтерпретувати не як намір створення двопалатного парламенту, а лише другого органу представницького характеру, який би доповнював існуючу систему представницьких органів [15, с. 59-60].

Пізніше компетенції Сенату поступово розширюються, за ним визнається право участі у призначенні членів Національної Ради Юстиції, внесення скарг до Конституційного Суду, розгляду звітів Омбудсмена, отримання сенаторами інформації про діяльність від органів державної адміністрації. Процес формування щодо рівної правової позиції Сейму і Сенату було фактично закінчено з прийняттям 17 жовтня 1992 року так званої Малої Конституції – Конституційного Закону про взаємовідносини між законодавчою і виконавчою владою Республіки Польща та про місцеве самоврядування. У ньому вперше чітко сформульовано, що Сенат разом із Сеймом є органом законодавчої влади. З Конституції ліквідовано запис, який трактував лише Сейм найвищим органом державної влади, таким чином,

усунуто його керівну позицію серед державних органів. До найважливіших рішень Малої Конституції слід віднести засаду, згідно з якою постанова Сенату про неприйняття закону або про внесення поправки Сенату до закону вважалася прийнятою, якщо Сейм не відхилив її абсолютною більшістю голосів. Таким чином, було знижено межу більшості голосів, необхідних для подолання вета Сенату: з 2/3, зазначених у порозуміннях «Круглого столу», до абсолютної більшості [25, с. 396-399].

Функції і повноваження парламенту були доповнені та конкретизовані у прийнятій 2 квітня 1997 року Конституції Республіки Польща. У ній була визначена модель двопалатного парламенту, яка характеризується наявністю двох окремих органів законодавчої влади – Сейму і Сенату. Сейм займає домінуючу позицію, хоча досить спірним є питання рівня тієї домінації (це питання неодноразово буде порушуватися в процесі нашого дослідження).

У процесі діяльності Сенат виконує низку державно-управлінських функцій, серед яких законодавча, конституційна, контрольна, креативна (системоутворююча). Основна частина компетенцій Сенату як законодавчого органу відноситься до законодавчої функції. Під час реалізації даної функції відбувається й найбільш активна співпраця між Сеймом і Сенатом. Визначимо основні законодавчі компетенції Сенату, які вимагають тісної співпраці із Сеймом:

- право законодавчої ініціативи;
- висловлення власної позиції щодо законів, прийнятих Сеймом;
- участь у ратифікації міжнародних угод.

Правом законодавчої ініціативи наділені поряд із Сенатом депутати, Президент і Рада Міністрів, а також група громадян (100 тис. чол.), які володіють виборчими правами. Стосовно законодавчої ініціативи Сенату, слід зазначити про відсутність сутнісних обмежень щодо її тематики. Існує лише одне обмеження, яке стосується обох палат парламенту: згідно зі статтею 221 Конституції,

виключно Рада Міністрів має право законодавчої ініціативи щодо закону про державний бюджет, закону про провізорний бюджет, про зміни до закону про державний бюджет, про отримання державної позики, а також щодо закону про надання фінансових гарантій державою [11]. Право законодавчої ініціативи надається Сенатові як цілісному органу, тому необхідною є його відповідна ухвала. Це говорить про певну дискримінацію Сенату порівняно з Сеймом, у якому право законодавчої ініціативи мають 15 депутатів.

Конституція, регулюючи процес законодавчої ініціативи, вживає поняття «законопроект». З цього випливає, що ініціатор повинен внести формально впорядкований текст проекту з назвою, окремими розділами, статтями і т. д. До законопроекту, згідно з п. 2 ст. 34 Регламенту Сейму, додається відповідне обґрунтування, у якому пояснюється необхідність і мета прийняття закону, прогнозуються суспільні, економічні, фінансові й правові наслідки, вказуються джерела фінансування та ін. [18]. Проект Сенату представляється і обґрунтовується у Сеймі сенатором-репрезентантом, який також зобов'язаний брати участь у роботі над проектом відповідних комісій Сейму, надаючи необхідну інформацію і обґрунтовуючи пропонувані рішення. На вимогу сеймових комісій Маршал Сейму може повернути проект закону Сенатові з пропозицією його доопрацювання. На підставі п. 4 ст. 119 Конституції Сенат може відімати власний законопроект до закінчення другого читання у Сеймі. Сенат міг би, як ініціатор законопроекту, вносити до нього автопоправки до кінця другого читання, проте це вимагало б від нього окремої постанови, тому що право таке не надається окремому сенатору, який представляє законопроект у Сеймі [20, с. 58].

Реалізує Сенат власне право законодавчої ініціативи досить рідко, що ілюструє наступна таблиця, хоча в останні роки можна прослідкувати тенденцію активізації законодавчої ініціативи Сенату.

Таблиця 1

Кількісне порівняння законодавчих ініціатив Сенату Республіки Польща (1989-2009 рр.)

Каденція	Кількість ініціатив	Прийняті Сеймом
1989-1991	27	17
1991-1993	9	4
1993-1997	19	7
1997-2001	27	14
2001-2005	26	16
2005-2007	19	3
2007-2009 (не скінчилася)	61	33
Разом	188	94

У таблиці використані дані Канцелярії Сенату Республіки Польща. Режим доступу: <http://www.senat.gov.pl>.

Причини такої «пасивності» Сенату, за слушною думкою Я. Окжешика, криються у наступному:

- Сенат не має відповідного експертного забезпечення;
- процедура висування ініціативи цілою палатою є досить складною і довготривалою;
- сучасний законодавчий процес усе частіше характеризується тенденцією до зосередження законодавчої ініціативи у виконавчій гілці влади [14, с. 124].

Очевидно, що законодавча ініціатива Сенату має велике значення для оцінювання його взаємодії із Сеймом, проте основним полем їх співпраці залишається подальша робота із законами, прийнятими Сеймом. Слід відразу звернути увагу, що ці законодавчі акти Сейму вже називаються саме законами (ст. 121 п. 1). Як слушно стверджує П. Сарнецький, формально така назва не досить вдала, тому що скерований до Сенату текст ще не є законом, обов'язковим до виконання, і може взагалі не увійти у життя, або принаймні буде змінений [12, с. 62]. Зрозуміло, що назва має формальний характер, але в черговий раз дає підстави переконатися у керівній ролі Сейму як законодавчого органу.

Закон після направлення до Сенату передається Маршалом палати до відповідних комісій задля опрацювання і надання Сенатові звіту про його можливу позицію щодо даного закону. Позиція Сенату може включати три варіанти: прийняття

закону без змін, унесення поправок до закону і відхилення закону в цілому. У першому випадку Закон скеровується до Президента з метою промульгації. У випадку внесення поправок Сенату закон повертається до Сейму. Сейм може відхилити поправки абсолютною більшістю голосів, але якщо цього не відбувається, то поправки вважаються прийнятими і закон скеровується до президента. Ідентичним шляхом відбувається відхилення сенатського вето стосовно певного закону. У випадку коли пропозиція про відхилення постанови Сенату не отримає необхідної абсолютної більшості голосів, закон вважається не прийнятим, а Сейм може його розглядати повторно лише після нової процедури законодавчої ініціативи.

В основному Сенат використовує другу з перерахованих можливостей. Згідно зі статистичними даними Сенат вносить поправки майже до половини прийнятих Сеймом законів. Проте кількість унесених Сенатом змін не може свідчити про ефективність його діяльності в цій сфері. Як свідчать критики бікамералізму в Польщі, більшість поправок мають редакційний, а не сутнісний характер. Проте серед прийнятих Сеймом поправок є такі, що не тільки суттєво змінили діюче право, а й безпосередньо вплинули на щоденне життя громадян. Особливу увагу в цьому контексті слід приділити питанню реакції Сейму на поправки, внесені Сенатом до законів, ухвалених Сеймом.

Таблиця 2

Реакція Сейму на поправки, внесені Сенатом до законів

Каденція	Кількість законів, до яких Сенат вніс поправки	Кількість законів, до яких Сейм прийняв усі поправки	Кількість законів, до яких Сейм прийняв частину поправок	Кількість законів, до яких Сейм відхилив усі поправки
I	84	18	49	11
II	47	13	24	6
III	207	37	157	13
IV	372	106	238	26
V	495	219	260	15
VI	175	78	81	13
VII	198	122	59	8
Всього	1578	593	868	92

У таблиці використані дані Канцелярії Сенату Республіки Польща. Режим доступу: <http://www.senat.gov.pl>.

Наведені відомості вказують на зростання поваги з боку Сейму до законодавчої діяльності Сенату. Вона знаходить відображення у збільшенні кількості законів, до яких Сейм приймає всі застереження Сенату. Іншим показником, що ілюструє даний процес, є кількість сенатських поправок, прийнятих Сеймом, яка зростає кожної каденції: під час III каденції Сейм прийняв 65,9 % поправок, під час IV – 72,5 %, V каденції – 83,0 %, VI каденції – 81,8 % [14, с. 145], а під час ще не закінченої VII каденції – 88,7 %. Законодавча повага для Сенату з боку Сейму, на думку

Б. Банашака, також виявляється в ухваленні Сеймом законів, враховуючи той факт, що друга палата все одно впровадить до нього поправки [6, с. 37]. Подібної думки дотримується Є. Вятр, зазначаючи: «Сенат насправді часто виправляє прийняті Сеймом закони, в зв'язку із цим виникає підозра, що саме можливість коригування сприяє тій нестаранності, з якою Сейм приймає значну кількість законів» [27, с. 120].

Особливу увагу при розгляді питання внесення поправок до законів, ухвалених Сеймом, слід приділити їх сутності і глибині. Як слушно

зауважує Я. Окжешик, у Польщі маємо справу з нерівноправною, асиметричною двопалатністю. Саме така конструкція парламенту, з домінуючою роллю однієї палати, укріплює природну тенденцію до конкуренції і компетенційних суперечок між палатами [14, с. 140]. Це підтверджує і практика функціонування парламенту. Стосовно меж і змісту поправок Сенату до законів, ухвалених Сеймом, між палатами парламенту довгий час мали місце конфлікти. Вони були пов'язані з тим, що Конституція визнавала за Сенатом право внесення поправок до законів, однак не визначала меж і глибини можливих втручань у їх зміст. У зв'язку з цим протягом 1989-2002 років виникла низка компетенційних спорів, які вирішувалися як політичними шляхами, так і через звернення до Конституційного Суду.

В існуючих на сьогоднішній день рішеннях Конституційного Суду з'явилися аргументи на користь диференційованого трактування межі можливих поправок Сенату залежно від того, чи поправки були ухвалені до нового закону, який уперше унормовує визначену сферу, чи торкаються зміни закону, прийнятого раніше (новелізації). Щодо нових законів Суд був схильний допустити ширшу свободу Сенату в ухваленні поправок у межах п. 2 ст. 121 Конституції. Більш жорстку позицію він зайняв щодо змін до вже існуючих законів. Основним обмеженням Конституційний Суд визначав суворе дотримання змісту новелізації закону.

У своїх рішеннях Суд наголошував на тому, що Сейм скеровує до Сенату вже «закон», а не «законопроект». І даний документ має для Сенату фундаментальне значення, «тому праця над ним може відбуватися лише в межах змісту і форми, ухвалених Сеймом». Це означає, що діяльність Сенату в цьому випадку не трактується як продовження роботи над проектом. Іншими словами – і це непохитна позиція Конституційного Суду – поправки, внесені Сенатом до закону, ухваленого Сеймом, повинні знаходитися «в змістовних межах, визначених сферою, матерією і концепцією «сеймового» закону» [23, с. 265].

На думку Конституційного Суду, не прийняті до уваги в процесі законодавчої процедури в Сеймі положення можуть бути ухвалені лише шляхом нової законодавчої ініціативи. Ці зміни, що впливають з рішення Суду, зокрема були внесені пізніше до Регламенту Сенату. Згідно з п. 1 ст. 69 Регламенту, якщо в процесі роботи над законом, ухваленим Сеймом, Сенат вбачатиме необхідність впровадження законодавчих змін, які виходять за межі предмета закону, що розглядається, тоді разом з проектом постанови в справі закону на обговорення Сенату надходить пропозиція про внесення відповідної законодавчої ініціативи (разом з проектом відповідного закону) [19].

Якщо дана умова не виконується, то можна вести мову про приховану законодавчу ініціативу. На цьому наголошують і дослідники. Так, на думку В. Мачейко, поправка не може трактуватися

як можливість унесення до закону, схваленого Сеймом, предмета, який не був підданий правовій регуляції ні в законі, переданому до Сенату, ані в будь-якому правовому акті, прийнятому раніше. Також поправка не може стосуватися тих питань, яких не торкався Сейм при розгляді проекту аналізованого Сенатом закону. В іншому випадку, інституція поправки може бути використана для реалізації прихованої законодавчої ініціативи [13, с. 196].

Як видно з вищезазначеного, рішення Конституційного Суду мають значні наслідки для Сенату, обмежуючи його здатність під час законодавчого процесу виражати позицію, відмінну від сеймової більшості, відмовляючи Сенату у праві представляти самостійну і незалежну політичну позицію. На думку Суду, це може відбуватися лише за допомогою законодавчих ініціатив Сенату. На практиці функціонування парламенту це означає менші можливості для Сенату, ніж мають окремі депутати, які на кожному етапі законодавчого процесу можуть вносити власні пропозиції, не обмежені сферою проекту закону [14, с. 148].

Таким чином, можна дійти висновку, що існуюче положення, що міститься в п. 2 ст. 121 Конституції, не дає чіткого окреслення рівня фактичної законодавчої влади Сенату, не вказує достатньо прозоро на компетенції Сенату під час процедури внесення поправок до закону. Досвід застосування вищезгаданого положення Конституції Сенатом і Конституційним Судом дає всі підстави для запровадження доповнення до Основного Закону, у якому б чітко було окреслено предметні кордони поправок Сенату.

В контексті розгляду питання про поправки Сенату слід звернути увагу на відсутність будь-яких арбітражних (узгоджувальних) механізмів між двома палатами. Такі механізми функціонують у більшості двопалатних парламентів світу. Найпопулярнішими є комісії з представників обох палат, які спільно працюють над виробленням консенсусних рішень. Також однією з цікавих форм медіації є процедура *pavette*, яка полягає у вільному русі законопроекту з однієї палати в іншу аж до позитивного результату, тобто до моменту, коли обидві палати згодяться на один і той самий зміст законопроекту [24, с. 293]. Спроби побудови медіаційних механізмів у польському парламенті спостерігалися під час першої каденції Сенату, коли була створена спільна комісія. Проте дана ініціатива не була підтримана під час наступних каденцій. Це є однією зі значних перешкод на шляху до повноправної участі Сенату в законодавчому процесі.

Досить рідко Сенат використовує можливість відхилення закону в цілому. Це обумовлене меншою ефективністю такої діяльності: наскільки Сейм лише у 5,8 % випадків відхилив усі поправки Сенату, настільки сенатське вето було відхилене у 60 % випадків. Така тенденція також пояснюється мінімальною різницею у політичному складі обох

палат парламенту, тому значних ідеологічних та програмних розходжень між ними майже не буває.

Особливу процедуру, дещо відмінну від ухвалення інших законів, застосовує Сенат до Закону про бюджет. Як уже зазначалося раніше, законодавча ініціатива в сфері фінансових законів, у тому числі і бюджетного, належить виключно Раді Міністрів. Спосіб, окреслений у Конституції стосовно бюджетної процедури, викликає певні контрверсії стосовно повноважень Сенату. Так у ст. 223 зазначається: «Сенат може ухвалити поправки до закону про бюджет протягом 20 днів після надання його до Сенату». Але дане положення не дає чіткого уявлення про те, чи може Сенат виразити волю про відхилення даного закону. Більшість дослідників вважає, що Сенат не має права відхилити закон про бюджет, він може лише прийняти його або внести необхідні поправки [14, с. 129; 22, с. 54]. До того ж це можна здійснити за пропозицією Комісії бюджету і національних фінансів, яка має приготувати проект постанови Сенату після отримання пропозицій сенатських комісій. Існують і позиції окремих правників, які визнають право Сенату на відхилення закону про бюджет. Так, на думку І. Глуховського, якщо Конституція в п. 2 ст. 121 визнає за Сенатом право щодо звичайних законів протягом 30 днів прийняття без змін, ухвалення поправок або відхилення в цілому, тоді «Сенат має 20 днів на ухвалення поправок, але 30 днів на ухвалення рішення про відхилення закону про бюджет» [8, с. 109].

Одним із проявів законодавчої функції Сенату є вираження згоди на ратифікацію або денонсацію міжнародних договорів, яке передбачено п. 1 ст. 89 Конституції і повинно бути виражено у формі закону. Активніше заангажований Сенат у процедуру ратифікації міжнародних угод, «що надають міжнародній організації або органіві компетенції органів державної влади в деяких сферах» (ст. 90 Конституції): Сейм і Сенат повинні виразити свою згоду більшістю у 2/3 голосів у присутності щонайменше половини передбаченої законом кількості послів і сенаторів. Але Сейм може вибрати й інший порядок ратифікації договору шляхом загальнонаціонального референдуму [11]. Так сталося у випадку вираження згоди стосовно договору про приєднання Польщі до Європейського Союзу – Сейм видав розпорядження про проведення референдуму. Такий вибір був обумовлений не стільки намаганням Сейму позбавити Сенат широких повноважень під час прийняття рішення про приєднання, скільки загальним очікуванням, щоб воно було прийняте народом шляхом референдуму [7, с. 261].

Проте факт надання виключно Сеймові права прийняття рішення щодо способу вираження згоди на ратифікацію зазначеного міжнародного договору викликає суперечності через факт надання привілеїв одній палаті за рахунок іншої. На думку В. Соколевича, більш обґрунтованим і чітким було б прийняття даного рішення Народними Зборами,

або якщо вже Сеймові надані такі повноваження, то хоча б збільшити кількість голосів при прийнятті рішення до абсолютної більшості в присутності передбаченої законом кількості депутатів замість передбаченої ст. 90 п. 4 їх половини [21, с. 13].

При цьому, як вважає М. Київський, виникають також сумніви щодо характеру та суті постанови Сейму про вибір референдуму як способу прийняття рішення про ратифікацію міжнародної угоди, тому що референдум може бути призначений не обов'язково Сеймом, але також і Президентом за згодою Сенату. На такі роздуми наводить дещо нечітко визначення ст. 90 п. 3 про можливість схвалення рішення загальнонаціональним референдумом згідно зі ст. 125 Конституції [10, с. 267]. А це, в свою чергу, могло викликати непорозуміння і конфлікти, особливо у випадку призначення референдуму двома органами державної влади.

Отже, проведений аналіз дає підстави стверджувати, що хоча Сенат, згідно з Конституцією, є органом законодавчої влади, проте за умов, коли Сейм диспонує визначеною більшістю, він може повністю відкинути таке становище другої палати. Нерівноправність Сенату по відношенню до Сейму в законодавчому процесі посилюється самостійністю при розгляді питання про прийняття або відхилення президентського вета щодо законів. У ситуації, коли Президент відмовляється підписувати закон, ухвалений Сеймом і Сенатом, повторно ним займається лише Сейм, хоча Сенат брав безпосередню участь у його ухваленні [14, с. 130]. Важливо, що така нерівноправність обіймає ключову для парламенту законодавчу функцію. Через те, що участь Сенату в законодавстві мало чим відрізняється від обов'язкової консультації, існує думка, що польський бікамералізм є «дефектним» [9, с. 79]. Це, зокрема, підтверджується також згідно з визначенням Конституційного Суду. Так у висновку Конституційного Суду від 22 вересня 1997 року стверджується, що «в законодавчому процесі Сеймові надається визначальна і домінуюча роль» [16, с. 300]. У 1999 році Суд так охарактеризував концепцію польського бікамералізму: «Конституція 1997 року зберегла модель несиметричної двопалатності, в якій Сенат є справжнім елементом законодавчої влади, але сфера його діяльності і компетенції не ідентичні зі сферою діяльності і компетенціями Сейму» [28, с. 138].

Якщо проаналізувати зміни у здійсненні законодавчої функції, які сталися за час після відновлення Сенату як другої палати польського парламенту, то можна прослідкувати наступну тенденцію. Роль Сенату у здійсненні законодавчої функції зменшувалася. По-перше, про це свідчить зменшення кількості необхідних Сейму голосів для відхилення становища Сенату щодо закону з 2/3 до простої більшості, прийняте в Малій Конституції 1992 року. По-друге, постанови

Конституційного Суду щодо меж і суті поправок Сенату до закону, ухваленого Сеймом.

Аналізуючи питання бікамералізму в Польщі, необхідно зазначити, що протягом існування Сенату, починаючи з 1989 року, тривають дискусії стосовно його реформування і удосконалення. Серед останніх пропозицій, які впливають безпосередньо на виконання законодавчої функції парламенту, слід виділити: 1) збільшення до 3/5 більшості голосів, необхідних для відхилення постанови Сенату щодо закону, ухваленого Сеймом; 2) впровадження участі Сенату в повторному ухваленні законів після їх ветоування президентом; 3) запровадження спільної (узгоджувальної) комісії Сейму і Сенату, для вироблення спільних позицій і розв'язування можливих конфліктів між палатами парламенту. Існують навіть пропозиції ліквідації обмежень щодо змісту поправок, які вносяться Сенатом до законів [21, с. 3].

Проблемою польського парламенту, яка вимагає негайного вирішення, є також відсутність диференціації політичного складу Сейму і Сенату. Практика функціонування двопалатних парламентів доводить, що сенс існування другої палати найбільш очевидний, коли її політичний склад значно відрізняється від складу першої. Це досягається шляхом різного типу репрезентації обох палат (наприклад, нижча палата парламенту – репрезентація загальнополітична, вища – репре-

зентація територіальна), а також відмінних засад вибору і каденції палат. У Польщі «Закон про вибори до Сейму і Сенату» не забезпечує достатніх механізмів, що диференціюють результати виборів до обох палат. Впровадження мажоритарної системи виборів до Сенату (при пропорціональних до Сейму) не стало таким механізмом в умовах домінування політичних партій у політичному житті країни. Як результат, Сейм і Сенат реалізують загальнополітичний тип репрезентації.

Наприкінці статті автор вважає необхідним акцентувати на наступних факторах, які слід узяти до уваги при розгляді питання впровадження в Україні двопалатного парламенту, враховуючи проаналізований досвід Польщі. Особливу увагу у статті зосереджено на визначенні того досвіду, який може бути корисним для оптимізації роботи державних органів нашої держави. По-перше, запровадження Сенату посилить процес демократизації державної влади в Україні, сприятиме ширшому представництву територіальних інтересів на державному рівні. Проте запровадження в Україні Сенату на сучасному етапі може порушити існуючі, й до того ж досить нестабільні, механізми взаємодії органів державної влади. Також необхідно враховувати, що в Україні, на відміну від Польщі, друга палата традиційно не була елементом законодавчої влади, а отже, не має досвіду функціонування двопалатного парламенту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бокало Н. Проблеми і перспективи демократизації в країнах центрально-східної Європи (на прикладі Вишеградської четвірки) / Н. Бокало, С. Трохимчук – Л.: Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. Факультет міжнародних відносин. Інститут Польщі, 2000. – 68 с.
2. Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії: [монографія] / Національний ін-т стратегічних досліджень. Регіональний філіал у м. Харкові / О.А. Фісун (заг. ред.). – Х.: Золоті сторінки, 2008. – 200 с.
3. Журавський В.С. Проблеми формування двопалатного парламенту / О.Н. Ярмиш (ред.). – Х.: Видавництво Ун-ту внутрішніх справ, 2000. – 20 с.
4. Зеленько Г. «Навздогінна модернізація»: досвід Польщі та України / Г. Зеленько – К.: Критика, 2003. – 216 с.
5. Скребец Е. В. Інститут парламентаризма в контексте опыта демократической трансформации современных обществ: дис... канд. полит. наук: 23.00.02 / Скребец Елена Владимировна. – Севастополь, 2005. – 227 с.
6. Banaszak B. Rola Senatu w procesie legislacyjnym / B. Banaszak // «Przegląd Sejmowy». – 2000. – № 5. – S. 29-40.
7. Dobrowolski M. Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym / Marek Dobrowolski. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2003. – 304 s.
8. Głuchowski J. Budżet i procedura budżetowa / J. Głuchowski. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2001. – 143 s.
9. Jarosz Z. Parlament – model konstytucyjny a praktyka ustrojowa / Z. Jarosz. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2006. – 203 s.
10. Kijowski M. Udział Sejmu i Senatu w ratyfikacji umów międzynarodowych (1919-2003) / Maciej Kijowski. – Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2004. – 348 s.
11. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl>.
12. Kudej M. Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP / Marcin Kudej. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1998. – 114 s.
13. Maciejko W. Granice poprawek Senatu RP a ukryta inicjatywa ustawodawcza / W. Maciejko // Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka. – 2008. – № 4(13). – S. 95-101.
14. Okrzesik J. Polski Senat: studium politologiczne / Janusz Okrzesik. – Warszawa: Kancelaria Senatu, 2008. – 201 s.
15. Orłowski W. Senat Trzeciej Rzeczypospolitej : geneza instytucji / W. Orłowski. – Zamość: Wydawnictwo POLIHYMNIA, 2000. – 278 s.
16. Orzeczenie z 22 września 1997 r. (K 25/97) // OTK ZU. – 1997. – № 3-4.
17. Porozumienia Okrągłego Stołu (Warszawa 6 lutego-5 kwietnia 1989 roku): [Opracowanie redakcyjne i techniczne W. Salmonowicz]. – Warszawa: NSZZ «Solidarność», 1989. – 272 s.
18. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zatwierdzony Uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl>.
19. Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zatwierdzony Uchwałą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.senat.gov.pl>.
20. Sarnecki P. Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe / P. Sarnecki. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1999. – 112 s.
21. Sokolewicz W. O potrzebie reformy Senatu / W. Sokolewicz // Państwo i prawo. – 2001. – № 11. – S. 45-56.

22. System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej / [Zięba-Załużcka H., Kaczmarczyk K., Kijowski M. i in.]; pod red. H. Zięba-Załużckiej. – [Wyd. 2]. – Warszawa: Wydawnictwo prawnicze «LexisNexis», 2007. – 319 s.
23. Szymt A. Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997-2007) / Andrzej Szymt. – Gdańsk: Wydawnictwo Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji, 2008. – 662 s.
24. Szymanek J. Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych / J. Szymanek. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2005. – 539 s.
25. Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym // Mołdawa T. Konstytucje Polskie 1918-2008 / T. Mołdawa. – Warszawa, 2008. – S. 395-412.
26. Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL // Historia ustroju i prawa w Polsce 1918-1989: Wybór źródeł / S. Rogowski. – Warszawa, 2006. – s. 486-492.
27. Wiatr J. Demokracja polska 1989-2003 / J. Wiatr. – Warszawa: Wydawnictwo naukowe SCHOLAR, 2003. – 346 s.
28. Wyrok z 23 lutego 1999 r. (K 25/98). – OTK ZU. – 1999. – № 2.

Рецензенти: Іванов М.С. – д.політ.н., професор;
Свтушенко О.Н. – к.політ.н., доцент

© Сорока С.В., 2010

Дата надходження статті до редколегії: 25.02.2010 р.