

Мартинюк Р. Чи потрібен Україні двопалатний Парламент? // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 8. – С. 99-102.

Проблематика переходу до двопалатної структури Верховної Ради України озвучена в роботах ряду вітчизняних авторів: В. Шаповала, В. Борденюка та Г. Журавльової (“Парламентаризм і законодавчий процес в Україні”), В. Журавського (“Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми)”, “Двопалатний парламент в Україні: проблеми формування”), В. Кравчука та М. Кравчука (“Проблеми вдосконалення діяльності парламенту”), А. Гальчинського, О. Литвиненка, В. Паламарчука (“Проблеми реалізації політичної реформи в Україні”) та ін. Однак потреба наукового аналізу відповідної проблематики зберігає свою значимість. Завданням автора цієї статті стало проаналізувати низку актуальних проблем, пов’язаних із перспективою переходу до бікамералізму в Україні, які не знайшли або знайшли недостатнє висвітлення у вітчизняній спеціальній літературі.

Під парламентом звичайно розуміють одно- або двопалатну представницьку установу, хоча з юридичних позицій це поняття може бути значно складнішим. В англосаксонському праві парламент – триєдина установа, яка включає главу держави (монарха у Великобританії, президента в Індії), верхню і нижню палати. У країнах, які зазнають впливу англійського права, де представницький орган має одну палату а главою держави є президент, парламент розглядається як двоєдина установа, що складається із зазначених органів. Навпаки, у континентальному праві під парламентом розуміють його обидві палати (єдину палату), а глава держави не може бути його складовою. В юридичному середовищі трапляються випадки і більш оригінального сприйняття парламенту. Німецький Бундесрат у вітчизняній фаховій літературі звичайно визначається як верхня палата німецького Парламенту (нижня палата – Бундестаг). Однак у самій Німеччині більшість державознавців вважають, що тільки Бундестаг можна йменувати парламентом. Відповідно до змісту

Основного Закону ФРН тільки Бундестаг обирається населенням, складається з депутатів (тільки членів Бундестагу Основний Закон називає депутатами) і представляє німецький народ як єдине ціле. Лаконічні формулювання німецького Основного Закону про статус Бундесрату в питанні про визначення його природи обмежуються вказівкою на те, що “через Бундесрат землі приймають участь у законодавчому управлінні Федерацією і у справах Європейського Союзу” [1, с. 196].

У сучасний період у більшості країн діють двопалатні парламенти. Двопалатність (бікамералізм) тривалий час була типовою рисою парламентаризму. Ще для буржуазних парламентів у період їх виникнення була характерна двопалатна структура. В унітарних державах вона відобразила насамперед компроміс між буржуазією, що прагнула влади і дворянством. При цьому нижні палати формувались шляхом прямих виборів. Представницьким нижнім палатам протистояли верхні, призначувані главою держави чи сформовані за спадковою ознакою, або утворені тим і іншим шляхом. За таким принципом, наприклад, донедавна формувалася Палата Лордів Великобританії.

Перевага двопалатної структури парламенту вбачається насамперед у тому, що верхня палата покликана виступати як засіб стримування демократичних аномалій, які можуть проявлятися в нижній палаті [2, с. 14]. Верхня палата, членство в якій відповідає більш жорстким умовам, утримує нижню палату від поспішних, непродуманих, емоційних рішень. Верхня палата, яка звичайно складається з фахівців-професіоналів (на відміну від нижньої, що формується на партійній основі з політиків часто без фахового досвіду), покликана забезпечити врівноважений підхід у законопроектній роботі, надати їй високого професійного рівня. Діяльність верхньої палати має стримувати нижню, створюючи такі умови, за яких буде забезпечений зважений законодавчий процес, виключене прийняття непродуманих та покvapливих рішень і зберігатиметься рівновага в державному механізмі. Теоретично в умовах бікамеральної структури палати виступають одна щодо одної як експертні установи. Між тим, якщо верхня палата перестає грати таку роль і стає

аналогічною за своїм складом нижній палаті, вона перетворюється в зайвий дублікат останньої [3, с. 101].

Очевидним є також те (принаймні з абстрактно-теоретичних позицій, не враховуючи національної специфіки), що спеціалізація палат бікамерального парламенту веде до покращення якості їх діяльності: кажучи цілком спрощено, двопалатний парламент виконує свої функції краще і якісніше ніж однопалатна представницька установа.

Після Другої світової війни від двопалатної системи відмовились ряд європейських держав, деякі країни Азії й Африки з унітарною формою державного устрою. Хвиля загального демократичного піднесення, що спостерігалась у повоєнний період та зумовлене нею запровадження прямих виборів до верхніх палат унеможливили здійснення верхніми палатами традиційно їм притаманної функції контролю за нижніми палатами. До того ж, у ряді європейських держав верхні палати парламентів скомпрометували себе співробітництвом із фашистами. Як наслідок – частина бікамеральних європейських парламентів була реорганізована в монокамеральні. Однак у період краху радянської системи в деяких країнах Східної Європи (Польща, Румунія, Білорусь, Росія) спостерігалася зворотня тенденція. У результаті проведеної там перебудови державного механізму була відновлена бікамеральна структура парламенту.

Нині двопалатна структура парламентів характерна насамперед для федерацій, де верхня палата репрезентує інтереси суб'єктів федерації.

Бікамералізм виправдовує себе лише в умовах розвиненого парламентаризму. Як вважає Джованні Сарторі, запровадження двопалатної структури представницького органу є доцільним на тому етапі розвитку державності, коли в силу розвитку партійної системи стане можливим формування близької за партійною приналежністю парламентської більшості в нижній і верхній палатах парламенту [4, с. 178]; за інших умов запровадження другої палати парламенту спричинить ускладнення (сповільнення) законодавчого процесу [5, с. 111]. Також в умовах авторитарного режиму вето

сильної верхньої палати, яка звичайно формується із прибічників глави держави, може суттєво ускладнювати законодавчий процес.

На переконання дослідника, принаймні в теоретичному плані посилення начал парламентаризму в організації механізму влади в Україні та підвищення ефективності діяльності Верховної Ради України потребує розв'язання питання про здійснення відповідних інституційних змін у структурі Парламенту – переходу до бікамеральної структури Верховної Ради України [6, с. 33].

Запровадження двопалатної структури українського Парламенту крім вищезгаданих загальнотеоретичних має ще один важливий аргумент, обумовлений суто національними реаліями. Верхня палата, яка б утворювалась на основі представництва регіонів і територіальних громад, стала б легальним засобом впливу регіональних еліт на формування державної політики, відображення в законодавчій діяльності регіональних інтересів та інтересів територіальних громад. Таким чином, верхня палата стала б стабілізуючим чинником української державності, забезпечила б більш високий рівень стабільності політичної системи України, сприяла б зменшенню випадків виникнення конфліктних ситуацій між представницьким органом і Урядом [7, с. 55]. Однак, формування верхньої палати нового українського Парламенту має здійснюватись на основі законодавчо визначеної (бажано на конституційному рівні) однакової квоти представництва для всіх регіонів. Така уніфікована квота дозволить повноцінно представити в Парламенті України інтереси менш населених регіонів, які за умови диференційованої (пропорційно до чисельності населення) квоти залишилися б у цьому відношенні дискримінованими.

Саме двопалатний орган забезпечить необхідні стримування і противаги в системі поділу влади [8, с. 80]. Звичайно, верхня палата майбутнього українського Парламенту має формуватися в інший спосіб, аніж нижня палата, у іншому випадку верхня й нижня палати будуть досить схожі. Це, звичайно, полегшуватиме законодавчий процес, але не сприятиме цілям контролю верхньої палати за нижньою.

При цьому слід виходити із принципу пріоритетності ролі Палати, сформованої на основі партійного представництва (тобто нижньої палати), у реалізації повноважень Верховної Ради України. Це, між іншим, зумовлює потребу в нормативному визначенні функцій кожної з Палат: верхньої, що формуватиметься за принципом регіонального представництва й нижньої, що формуватиметься шляхом прямих виборів на партійній основі.

Загалом створення у структурі Верховної Ради України верхньої палати сприятиме підвищенню якості та ефективності законодавчого процесу на основі запровадження механізму узгоджувальних процедур міжпалатної взаємодії. Це, у свою чергу, сприятиме значному зниженню рівня конфліктності у взаєминах між Парламентом і Президентом України. В остаточному результаті це посилюватиме позиції Верховної Ради України в системі стримувань і противаг.

Дослідник, однак, вважає, що з метою уникнення фінансового тягаря, який несе із собою запровадження верхньої палати у представницькому органі, чисельність народних депутатів, представлених у обох Палатах, не має перевищувати сучасного конституційного складу Верховної Ради України – 450 чоловік.

Аргументуючи в цілому переваги двопалатного парламенту, необхідно зазначити, що запровадження верхньої палати Парламенту в Україні може стати чинником, який гальмуватиме законодавчий процес.

На це питання, однак, неможливо дати однозначну відповідь. Питання про запровадження верхньої палати Верховної Ради України порушує цілу низку інших супутніх питань. Насамперед важливе значення має те, чи буде це Парламент із сильною чи слабкою верхньою палатою.

У суспільстві з низькою політичною і правовою культурою, значною кількістю маловпливових партій, представлених у парламенті й застосуванням пропорційної виборчої системи на виборах до представницького органу (а відтак, відсутності у верхній та нижній палаті стабільної центристської більшості, здатної забезпечити конструктивну міжпалатну взаємодію) двопалатна структура парламенту, звичайно, гальмуватиме законодавчий

процес. Але ще більше цей чинник спрацюватиме в парламенті із сильною верхньою палатою. Тому, на переконання дослідника, в Україні доцільно запроваджувати представницький орган із слабкою верхньою палатою й лише тоді, коли ефективність функціонування такого Парламенту буде забезпечена відповідним розвитком партійної системи та політичної і правової культури владної еліти [9, с. 40].

Політичні партії в Україні на цьому етапі без застережень ще не можна визначити партіями парламентського типу. Партії в Україні ще не виражають інтересів великих соціальних груп, а тому звільнені від відповідальності перед виборцями, не можуть повноцінно враховувати інтереси і настрої населення, а також запропонувати програми ефективного розв'язання найважливіших для суспільства проблем. Обмеженість соціальної бази політичних партій ставить під сумнів їхню спроможність вирішувати суспільні завдання. З огляду на цю обставину перехід до бікамеральної структури українського Парламенту стане можливим лише за наслідками розвитку багатопартійної системи України, партійної структуризації самого представницького органу й формування стабільної конструктивної парламентської більшості.

Відповідно до функціонального призначення верхньої палати має бути визначене коло її повноважень, які б не перетиналися з повноваженнями нижньої палати. До повноважень верхньої палати мають бути віднесені розв'язання проблем регіонального характеру та установчі повноваження. До прерогатив нижньої палати слід віднести прийняття бюджету, встановлення податків. Як зазначалося, на думку автора, на початковому етапі структура нового українського Парламенту має будуватися на принципах нерівновправного (егалітарного) бікамералізму (це має бути Парламент із слабкою верхньою палатою): нижня палата повинна мати можливість долати вето верхньої палати на законопроекти (нижньої палати) двома третинами голосів від конституційного складу нижньої палати.

У перспективі, однак, на відповідному етапі розвитку політичної системи України доцільний перехід до двопалатного Парламенту із сильною верхньою

палатою. У такому випадку конструктивним засобом узгодження позицій Палат у законодавчому процесі має стати практика створення Узгоджувальної комісії, яка б формувалася із представників обох Палат у рівній пропорції. У випадку ускладнення законодавчого процесу в Парламенті на етапі узгодження позицій Палат щодо остаточного змісту законопроекту за рішенням більшості від конституційного складу обох Палат мала б утворюватися згадана Комісія. Завданням Комісії було б вироблення узгодженого тексту законопроекту з його подальшим представленням на затвердження в Палати. У випадку незгоди однієї з Палат із запропонованим Комісією текстом законопроекту законодавчий процес у представницькому органі має припинитися.

Можливим додатковим засобом розв'язання затяжного конфлікту між Палатами із приводу остаточного змісту законопроекту могло б стати надане Кабінету Міністрів України право вимагати від нижньої палати схвалити законопроект у її редакції.

У згаданому відношенні вартий уваги державно-правовий досвід Франції. Сенат – верхня палата французького Парламенту – сильна верхня палата. Конституція П'ятої Французької Республіки вимагає, аби тексти обох Палат по законопроекту були ідентичними (абз. 1 ст. 45), тому “мандрівки” з Національної Зборів (нижньої палати Парламенту) до Сенату й назад (так звана процедура “човника”) можуть тривати подекуди кілька місяців. Якщо сенатори і депутати після двох читань проекту так і не дійшли згоди, Уряд має право сформувати із представників обох Палат змішану паритетну узгоджувальну комісію (абз. 2 ст. 45). Сам Парламент виявляти ініціативи щодо створення згаданої комісії не може. Текст, підготовлений узгоджувальною комісією, може бути переданий Урядом для схвалення в Палати. При цьому жодна поправка не може бути прийнятою без згоди Уряду.

Якщо комісія виробила взаємоприйнятний текст і він схвалений Палатами, законопроект передається на підпис Президентові Республіки. Таким чином, законодавчий акт вважається прийнятим Парламентом, якщо він схвалений у ідентичній редакції обома Палатами. Однак у здійсненні законотворчої

діяльності Палати все ж не рівноправні. Якщо обидві Палати не дійдуть згоди щодо обговорюваного законопроекту у процесі його обговорення на своїх засіданнях або засобом утворення узгоджувальної комісії, Уряд може просити Національні Збори винести остаточне рішення (абз. 4 ст. 45) [10, с. 673, 674]. Звичайно, у даному випадку вирішальна роль належить самому Уряду, а не Парламенту. Проте при розбіжностях між Палатами саме Національним Зборам надається можливість сказати останнє слово.

Бікамеральна структура українського Парламенту із сильною верхньою палатою також потребувала б перегляду процедури подолання вето Глави держави на прийнятий Верховною Радою України законопроект. Уявляється, що нова редакція ст. 94 Конституції України, яка регламентує законодавчий процес на стадії промульгації, мала б набути орієнтовно такого вигляду:

“Закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України.

Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.

У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і набуває чинності після завершення п'ятнадцятиденного терміну з моменту отримання його Президентом України.

Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий обома Палатами Верховної Ради України не менш як двома третинами від їх конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він набуває чинності після завершення десятиденного терміну з моменту отримання його Президентом України.

Закон набирає чинності через десять днів із дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування”.

Перехід до бікамеральної структури Верховної Ради України потребує також перегляду процедури внесення поправок до Основного Закону України, прописаного відповідними положеннями статей 154, 155 та 156 Конституції України.

Адаптована до двопалатної системи процедура внесення поправок до Конституції України за змістом згаданих статей могла б виглядати наступним чином:

“Законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу однієї з Палат Верховної Ради України.

Законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I “Загальні засади”, розділу III “Вибори. Референдум” і розділу XIII “Внесення змін до Конституції України”, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу кожної з Палат Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу кожної з Палат Верховної Ради України.

Законопроект про внесення змін до розділу I “Загальні засади”, розділу III “Вибори. Референдум” і розділу XIII “Внесення змін до Конституції України” подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу однієї з Палат Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу кожної з Палат Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України”.

Попри те, що запровадження верхньої палати Парламенту є одним із найбільш дискусійних питань у суспільстві та середовищі політичної еліти України а тому, можливо, буде здійснене лише у віддаленій перспективі, в умовах політичної стабільності, потреби державно-правового розвитку України визначають необхідність практичного втілення згаданого завдання. Більш швидкий сценарій запровадження двопалатного Парламенту є можливим за умови прийняття нової Конституції України шляхом застосування референдарної процедури чи схвалення її конституантою.

1. Основной Закон Федеративной Республики Германии. Ст. 50 // Конституции государств Европейского Союза / Под ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА-ИНФРА.М, 1999. – 816 с.

2. Шаповал В. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. – К.: Програма Л, 1995. – 136 с.

3. Гайек Ф. А. Право, законодавство і свобода. Нове визначення ліберальних принципів справедливості і політичної економії. Т. I-III. – К.: Аквілон-Прес, 2000. – 448 с.

4. Сарторі Джованні. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів. – К.: АртЕк, 2001. – 224 с.

5. Шаповал В., Борденюк В., Журавльова Г. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 216 с.

6. Журавський В. Двопалатний парламент в Україні: проблеми формування // Право України. – 2001. – № 3. – С. 33-35.

7. Кравчук В., Кравчук М. Проблеми вдосконалення діяльності парламенту // Нова політика. – 2001. – № 3. – С. 53-55.

8. Гальчинський А., Литвиненко О., Паламарчук В. Проблеми реалізації політичної реформи в Україні // Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки. – К.: НІСД, 2003. – 317 с.

9. Рудик П. Конституційна реформа в Україні: проблеми та перспективи. – Київ: Атіка, 2006. – 256 с.

10. Конституция Французской Республики // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА-ИНФРА.М., 1997. – 816 с.