

УДК 342.4(328)

ДВОПАЛАТНИЙ ПАРЛАМЕНТ ЯК ОСНОВА СТАБІЛЬНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Росоляк О.Б., к. ю. н., доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного і фінансового права
Тернопільський національний економічний університет

Гонак І. М., аспірант
кафедри міжнародної економіки
Тернопільський національний економічний університет

Проаналізовано юридичні аспекти зміни структури законодавчої гілки державної влади, що можуть бути здійснені в Україні в контексті впровадження в дію двопалатного (бікамерального) парламенту. Обґрунтовано ефективність можливого впровадження двопалатності Верховної Ради України.

Ключові слова: парламент, двопалатний парламент, Верховна Рада України, верхня палата парламенту, нижня палата парламенту.

Проанализированы юридические аспекты изменения структуры законодательной ветви государственной власти, которые могут быть осуществлены в Украине в контексте введения в действие двухпалатного (бикамерального) парламента. Обоснована эффективность возможного внедрения двухпалатности Верховной Рады Украины.

Ключевые слова: парламент, двухпалатный парламент, Верховная Рада Украины, верхняя палата парламента, нижняя палата парламента.

Rosoliak O.B., Gonak I.M. BICAMERAL PARLIAMENT AS THE BASIS FOR STABILITY MECHANISM OF GOVERNMENT IN MODERN CONDITIONS

Analyzed the legal aspects of changing the structure of the legislative branch of government that can be implemented in Ukraine in the context of the action in the two-chamber (bicameral) parliament. The effectiveness of the possible implementation parliament of two chambers Verkhovna Rada of Ukraine.

Key words: parliament, bicameral parliament, Verkhovna Rada of Ukraine, upper house, lower house of parliament.

Постановка проблеми. Для ефективного функціонування державного механізму найважливіше значення має законодавча гілка влади. Поняття «законодавча влада» відображає одну з основних функцій парламенту – законотворчість. Це власне парламентська функція, яку не реалізує жоден інший орган держави.

На думку О.Ф. Скакун, «законодавча влада – це делегована народом своїм представникам у парламенті (Верховній Раді, Державній Думі, Конгресі, Фолькетинзі, Альтинзі та ін.) державна влада, що має виключне право приймати закони [5, с. 97]. Відповідно до статті 75 Конституції України «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України» [1].

Метою статті є визначення можливостей впровадження в Україні двопалатного (бікамерального) парламенту. За твердженням В.М. Шаповала, «парламент – загальнонаціональний представницький орган державної влади, що діє постійно і головним призначенням якого є здійснення законотворчості. Представницький характер парламенту полягає в тому, що він повністю або частково формується шляхом прямих виборів» [10, с. 434].

Виклад основного матеріалу. Колегіальний за своєю внутрішньою структурою та принципами діяльності парламент являє собою різноманітні групові, партійні та національні інтереси [3, с.127].

За твердженням В.О. Ріяка, «парламент – це виборний колегіальний орган держави, наділений нормотворчими, фінансовими та

контрольними повноваженнями, що діє в умовах демократичного режиму. Парламентаризм у широкому розумінні слова – це система формування та діяльності верховного представницького органу, держави, а також політико-державних відносин та інститутів, прямо чи непрямо пов'язаних з ним за умови існування в суспільстві демократичного режиму» [3, с. 127].

Схвальною є думка М.В.Кравчука, що «Верховна Рада України є єдиним загальнонаціональним представницьким органом законодавчої державної влади. Вона також бере участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, є загальним представником народу і виразником його волі» [4, с. 124].

Отже, ефективність функціонування парламенту є основним елементом у дієздатності державного механізму. За твердженням Ю.С. Шемчушенка, «Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в Україні, парламент» [8, с. 343]. Проте цей орган в Україні працює неефективно. Приймаються популістські, корупційні, лобістські та інші неправові закони, які вбивають економіку, підприємницьку ініціативу, віру громадян у майбутнє держави, негативно впливають на діяльність органів влади та територіальну цілісність України. Депутати, прогулюючи засідання Верховної Ради України, голосуючи за інших депутатів та здійснюючи інші корупційні діяння, не турбуються про ставлення до них громадян та не зважають на правоохоронні органи, прикриваючись положеннями



статті 80 Конституції України про те, що «народним депутатам України гарантується депутатська недоторканість» та про те, що «народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до відповідальності, затримані чи заарештовані» [1]. Кругова порука депутатського корпусу фактично забезпечує порушників законодавства від відповідальності за правопорушення. Всі ці аспекти делегітимізують в очах громадян діяльність державних органів у загальному та українського парламенту зокрема.

Для покращення ситуації у сфері українського парламентаризму, на нашу думку, є впровадження в Україні інституту двопалатного парламенту.

За твердженням Л.Т.Кривенко, «двопалатний парламент – поширена у світі структура найвищого законодавчого органу держави. Тривалий час більшість парламентів країн світу мала двопалатну (бікамеральну) структуру» [9, с. 15].

У сучасному світі бікамеральні парламенти властиві й унітарним, і федеративним державам, діють у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північній Ірландії, Італійській Республіці, Сполучених Штатах Америки, Французькій Республіці, Швейцарській Конфедерації та інших країнах. Серед країн колишнього соціалістичного табору двопалатні парламенти діють у Республіці Польща, Російській Федерації (згідно із законодавством – фактично унітарна держава), Румунії, Чеській Республіці, Республіці Казахстан, Республіці Білорусь. Отже, і для України двопалатна структура парламенту не буде унікальною і протиприродною.

Нижня Палата Верховної Ради України повинна обиратися на пропорційній основі в складі, наприклад, трьохсот депутатів (проте в Республіці Польща в нижній палаті парламенту засідає чотириста шістьдесят депутатів). Громадяни, голосуючи за партії і блоки різного політико-економічного спектру до Нижньої Палати Верховної Ради України, обирали б загальний напрям розвитку політики та економіки в діапазоні від лівого до правого політичного спектру, а депутати-мажоритарники, обрані до Верхньої Палати Верховної Ради України, стримували політичні та економічні рішення від «перегинів», корупції, популізму та неефективності. У Нижній Палаті Парламенту депутати приймали б закони на основі загальнодержавних інтересів та своїх політико-економічних поглядів, а депутати Верхньої Палати аналізували б ці рішення на відповідність не тільки загальнодержавним, а й регіональним інтересам.

Верхня палата формується в різних країнах по-різному. Сенати в Польщі, Румунії, США, Бразилії, палата радників в Японії обираються прямими виборами. Сенат Польщі (100 чоловік) обирається по воеводствах. Кожне з 47 воеводств обирає по два, а два найбільших за кількістю населення воеводства – по три сенатори; Сенат США обирається безпосередньо населенням штату за принципом: від кожного штату по два сенатори. За такими самими принципами обираються сенатори в Австралії, але норма представництва від кожного штату збільшена до десяти сенаторів.

У такому самому порядку обираються сенатори мексиканського парламенту: по два від кожного штату і по два – від Федерально-го округу. У Швейцарії члени Ради кантонів обираються безпосередньо населенням кантону, а в одному з кантонів – кантональним парламентом [3, с. 130].

В Україні ми пропонуємо вибирати до Верхньої Палати Верховної Ради України по шість депутатів від областей, Автономної Республіки Крим, Києва та Севастополя. У сумі це дасть сто шістьдесят два депутатських місця. Депутатами від регіонів могли б стати тільки жителі цих регіонів, що безперервно проживали б на території регіонів не менше десяти останніх років. Це не дало б можливості різним «псевдокандидатам» від певних територій оперативно змінити прописку і балотуватись від депресивних чи бідних регіонів. Те, що депутати Верхньої Палати Верховної Ради України були б реальними жителями цих регіонів, зумовлювало б знання специфіки і проблем області та підвищувало б ефективність захисту регіональних інтересів на загальнодержавному рівні. Це також зміцнювало б державний механізм та унітарний устрій із-за постійної потреби в спілкуванні між депутатами від різних регіонів та досягненні загальнонаціональних компромісів і забезпечувало би від можливості диктату з боку багатших чи густонаселеніших регіонів над біднішими чи менш заселеними, адже проблемою України завжди була нерівномірність між кількістю населення регіонів: на Заході держави – менш густонаселені регіони, а на Сході – більш густонаселені регіони (наприклад, Чернівецька область має населення біля 909 тис. 487 осіб, а Харківська область утричі більше – 2 млн. 715 тис. 46 осіб; у Донецькій області кількість населення складає 4 млн. 260 тис. 297 осіб, а у Тернопільській, Івано-Франківській та Львівській областях у сумі складає 4 млн. 978 тис. 889 осіб [7], що майже співмірно). Східні регіони завжди мали більший політичний вплив на загальнодержавні рішення. Наявність Верхньої Палати має нівелювати більший вплив і зрівняти вплив регіонів на державну політику.

Верхня Палата Верховної Ради України не мала б можливостей приймати закони, проте затверджувала би закони, прийняті Нижньою Палатою Верховної Ради України, повертала б їх на доопрацювання або відхиляла б їх. Якщо протягом тридцяти днів Верхня Палата не приймає ніякого рішення щодо направленої законопроекту, законопроект вважається прийнятим (подібна норма діє в Чеській Республіці).

Окремо слід зазначити, що за умови розпуску Нижньої Палати Верховної Ради України Верхня Палата тимчасово отримала б право приймати невідкладні, направлені Президентом або Кабінетом Міністрів, закони. Це, з одного боку, б стабілізувало політичну систему держави та забезпечило безперервність законодавчого процесу, а з іншого, – не дозволить узурпувати владу Верхньою Палатою Парламенту.

У Верхню Палату пропонується обирати депутатів, які на день виборів досягли тридцятирічного віку (подібна норма діє в США та Поль-

щі). Цей вік дає можливість людині отримати освіту, певний час попрацювати чи займатись суспільно-корисною громадською діяльністю, отримати певний самостійний життєвий досвід. Депутати Верхньої Палати переобиралися б наполовину кожних два з половиною роки. І, відповідно, як мінімум, половина депутатів мали б досвід законодавчої роботи.

Отже, на думку В. Фесенка, «на користь двопалатних парламентів наводять два основних аргументи: по-перше, така система забезпечує зважений законодавчий процес й унеможливорює прийняття непродуманих і поквапливих рішень. Друга палата виконує функцію інституційного збалансування, певного контролю за рішеннями іншої палати. На функцію взаємного стримування парламентських палат через можливість скасування рішень одна одної вказував ще Ш. Монтескьє. Ідеологи ліберальної демократії розглядали бікамералізм і як певний засіб проти можливості «парламентської тиранії»; по-друге, двопалатна структура парламенту дозволяє здійснити певний функціональний розподіл праці між палатами. Одна з палат бере на себе кадрові і контрольні функції, інша переважно виконує законодавчі та політичні функції» [6].

Реформа повинна впроваджуватись комплексно. Для прийняття змін до Конституції найбільше потрібні дві речі: згода конституційної більшості депутатів Верховної Ради та згода Президента. Якщо закон про вибори народних депутатів на пропорційній основі буде голосуватись сам, а не в комплексі зі змінами до Основного Закону щодо зменшення кількості депутатів Нижньої палати Верховної Ради до трьохсот депутатів і двопалатності парламенту, законопроект не має шансів бути прийнятим. Пояснення тому просте: у Верховній Раді – 450 депутатів, з яких 225 вибиралися в мажоритарних округах, і 225 депутатів за партійними списками та списками блоків. Навіть якщо припустити, що всі 225 депутатів, які обиралися на пропорційній основі, проголосують за вибори на пропорційній основі, потрібно, як мінімум, 75 голосів депутатів, які обиралися на мажоритарній основі. Але в цих 75 депутатів немає ніякої гарантії, що вони потраплять під час нових виборів у прохідні списки прохідних (у парламент) партій чи блоків.

Наведемо такий приклад. Депутат округу з округу в провінції без великих фінансових ресурсів піклується про своїх виборців, і виборці мають бажання, щоб він і надалі представляв інтереси свого регіону в найвищих органах влади. Але якщо перейти на вибори депутатів парламенту на пропорційній основі, ніхто не дасть гарантій ні депутату з провінції, ні його виборцям, що він (обраний у провінції депутат на виборах 2014 року) зможе потрапити в парламент у 2019 році й надалі захищати інтереси свого регіону. Про бідний депресивний провінційний регіон забудуть взагалі і не враховуватимуть його інтереси при розподілі загальнодержавних фінансових ресурсів. Виборці провінційного регіону обрали б його до Верховної Ради наступного скликання, але за редакції закону про вибори нардепів на пропорційній основі без прийняття змін до

Конституції щодо двопалатності парламенту в провінційного депутата дуже мало шансів бути обраним у 2019 році, і цьому є багато причин: він відомий переважно провінційному регіону, отже, майже не представляє інтересу для верхівки партії чи блоку щодо побудови передвиборчого списку; також депутат може не потрапити в передвиборчий список у випадку, якщо не складуться стосунки з верхівкою партії чи блоку або він не зможе зробити фінансовий внесок у передвиборчу кампанію партії чи блоку. І ці питання актуальні для більшості мажоритарних округів.

Тож може виникнути ще одна проблема: сьогодні налічується 450 депутатів, а ми пропонуємо налічувати 300. Куди ж у такому випадку подіти 150 депутатів – вони вклали фінансовий, адміністративний і людський ресурс у вибори 2014 року, а у 2019-му цей ресурс не буде задіяний. У цих 150 депутатів є свої політичні та економічні інтереси, які влада може після нових виборів не врахувати, а це, у свою чергу, призведе до згорання їхнього бізнесу, втрати політичної ваги для колишніх депутатів і втрати впливу регіонів на найвищу державну владу.

Цю проблему може вирішити Верхня Палата парламенту, якщо до неї депутати не будуть призначатися з регіонів, а обиратися на мажоритарній основі народом, і їх буде по шість від кожного регіону (27 регіонів – 162 депутати). Це дасть у сумі з нижньою палатою 462 депутати – отже, всі депутати сьогоднішнього скликання будуть зацікавлені, і це дасть змогу реалізувати реформу через Верховну Раду. З іншого боку, реформа дасть основний очікуваний результат – забезпечиться ефективність прийнятих законів, вони не будуть популістськими і відповідатимуть інтересам всього суспільства та регіонів. Можна заперечити нашим пропозиціям: збільшиться допоміжний та обслуговуючий апарат Верховної Ради. Але на роботу нашого парламенту в Державному бюджеті України на 2016 рік передбачено 674,52 мільйона гривень [2], а його неефективна робота обходиться бюджетам і економіці в сотні мільярдів, а може і трильйони гривень. Чого варті тільки пільги з податку на додану вартість – можна було б створити ще один державний бюджет. Отже, ефективність роботи парламенту набагато дорожча за ті кошти, які на нього витрачають платники податків.

Висновки. Отже, двопалатний парламент в Україні може стати стабілізуючим фактором як для політичної системи суспільства та державної влади, так і для ефективності становлення справді демократичної та правової держави в майбутньому.

Для цього пропонуємо внести такі зміни в законодавство:

1) у статті 75 Конституції України замість слів «Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України» записати «Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України в складі двох палат: Нижньої Палати і Верхньої Палати»;

2) у статті 76 Конституції України слова «чотириста п'ятдесят народних депутатів України» замінити на «чотириста шістьдесят



два народних депутати України – триста народних депутатів Нижньої Палати та сто шістьдесят два депутати Верхньої Палати»;

3) у статті 76 Конституції України замість слів «Народним депутатом України може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років» записати «Народним депутатом Нижньої Палати Верховної Ради України може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг двадцяти п'яти років, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років, а народним депутатом Верхньої Палати Верховної Ради України може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг тридцяти років, має право голосу і проживає в Україні у регіоні, від якого обирається, протягом останніх десяти років»;

4) у статті 80 Конституції України передбачити можливість дострокового припинення повноважень за голосування за інших депутатів та систематичні прогули засідань народного депутата Нижньої Палати Верховної Ради рішенням Верхньої Палати Верховної Ради. Це підвищить відвідуваність засідань та ефективність роботи парламенту загалом;

5) у статті 93 Конституції України передбачити для Верхньої Палати право законодавчої ініціативи, а законопроекти, визначені Верхньою Палатою як невідкладні, мають розглядатися Нижньою Палатою позачергово. Це, за відсутності можливості приймати закони, дасть можливість Верхній Палаті безпосередньо впливати на законодавчий процес та швидкість прийняття рішень Нижньою Палатою;

6) у статті 94 Конституції України замість слів «Закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України» записати «Закон підписує Голова Нижньої Палати Верховної Ради України і невідкладно направляє його на голосу-

вання у Верхню Палату Верховної Ради України. Після голосування у Верхній Палаті закон підписує Голова Верхньої Палати Верховної Ради України і невідкладно направляє його на Президентові України». Це дасть можливість Верхній Палаті Верховної Ради України відсіювати відверто лобістські, популістські та корупційні закони і закони, що підривають економіку чи територіальну цілісність держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua>.
2. Закон України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 5. – Ст. 54 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/928-19/page>.
3. Ряка В.О. Конституційне право зарубіжних країн. Навчальний посібник / В.О. Ряка (керівник авторського колективу), В.С. Семенов, М.В. Цвік та ін. ; за загальною редакцією В.О. Ряки. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 512 с.
4. Кравчук М.В. Теорія держави і права (опорні конспекти): навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / М.В. Кравчук. – Видання 3-тє. Перероблене й доповнене. – Тернопіль : ТзОВ «Терно-граф», 2013. – 608 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права / О.Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
6. Фесенко В. Двопалатна Верховна Рада: суспільна потреба чи політична технологія? / В. Фесенко // Центр прикладних політичних досліджень «Пента» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://polityka.in.ua/tomenko/content.php?id=pc02-2003-03>.
7. Чисельність населення (за оцінкою) на 1 червня 2016 року та середня чисельність у січні-травні 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
8. Юридична енциклопедія: В 6 томах. Том 1: А - Г / Редакція: Ю.С. Шемчушенко (голова редколегії) та інші. – К. : «Українська енциклопедія», 1998. – 672 с.
9. Юридична енциклопедія: В 6 томах. Том 2: Д - Й / Редакція: Ю.С. Шемчушенко (голова редколегії) та інші. – К. : «Українська енциклопедія», 1999. – 744 с.
10. Юридична енциклопедія: В 6 томах. Том 4: Н - П / Редакція: Ю.С. Шемчушенко (голова редколегії) та інші. – К. : «Українська енциклопедія», 2002. – 720 с.