

Олена Ковальчук

кандидат юрид. наук, доцент, заслужений юрист України,
доц. кафедри конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
ел. адреса: kolenaukr@gmail.com

ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ, СТРУКТУРА ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ДВОПАЛАТНОГО ПАРЛАМЕНТУ В УКРАЇНІ

© Ковальчук О., 2017

Дослідження присвячено розглядові проблемних питань запровадження двопалатного парламенту в Україні. Запропоновано формувати Верховну Раду України з двох палат: нижньої – Палати представників і верхньої – Палати регіонів, щоб нижня Палата складалася зі 189 депутатів, верхня з 27 депутатів. Загалом парламент налічував би 216 депутатів. Депутатом нижньої палати може бути громадянин України, який на день виборів досяг 35 років, верхньої – 40 років, та повинні проживати в Україні останні десять років.

Нижню – Палату представників формувати на основі пропорційної системи. Для проведення голосування утворювати 27 багатомандатних округів і від кожного округу обирати по 7 депутатів. Вибори проводити за відкритими партійними списками, а виборчу квоту визначати окремо в кожному виборчому окрузі. Для розподілу мандатів між партіями – кількість голосів виборців за кожен окрему партію, що пододала 10 % бар’єр ділити на виборчу квоту. Верхню – Палату регіонів формувати виключно з голів обласних рад, яких обирати не депутатами відповідної ради, а громадянами відповідної територіальної громади за мажоритарною системою відносної більшості.

Ключові слова: двопалатний парламент, структура парламенту, повноваження парламенту, закон, палати парламенту, депутати, голова обласної ради, вибори.

Елена Ковальчук

ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ, СТРУКТУРА И ПОЛНОМОЧИЯ ДВУХПАЛАТНОГО ПАРЛАМЕНТА В УКРАИНЕ

Исследование посвящено рассмотрению проблемных вопросов введения двухпалатного парламента в Украине. Предлагается формировать Верховную Раду Украины с двух палат: нижней – Палаты представителей и верхней – Палаты регионов, чтобы нижняя палата состояла из – 189 депутатов, верхняя из – 27 депутатов. В общем парламент насчитывал бы – 216 депутатов. Депутатом нижней палаты может быть гражданин Украины, достигший на день выборов 35 лет, верхней – 40 лет, и должны проживать в Украине последние десять лет.

Нижнюю – Палату представителей формировать на основе пропорциональной системы. Для проведения голосования образовывать 27 многомандатных округов и от каждого округа избирать по 7 депутатов. Выборы проводить по открытым партийным спискам, а избирательную квоту определять отдельно в каждом избирательном округе. Для распределения мандатов между партиями – количество голосов избирателей за

каждую отдельную партию, которая преодолела 10 % барьер делить на избирательную квоту. Верхнюю – Палату регионов формировать исключительно из председателей областных советов, которых избирать не депутатами соответствующего совета, а гражданами соответствующей территориальной общины по мажоритарной системе относительного большинства.

Ключевые слова: двухпалатный парламент, структура парламента, полномочия парламента, закон, палаты парламента, депутаты, председатель областного совета, выборы.

Olena Kovalchuk

Cand. lawyer Sciences, associate professor,
Honored Lawyer of Ukraine docent
Department of Constitutional and International Law
Institute of Jurisprudence and Psychology
Lviv Polytechnic National University

ORDER OF FORMATION, STRUCTURE AND AUTHORITY OF THE TWO PARLIAMENT IN UKRAINE

The research is devoted to the consideration of problematic issues of the introduction of a bicameral parliament in Ukraine. It is proposed to form the Verkhovna Rada of Ukraine from two chambers: the lower one – the House of Representatives and the upper – the Chamber of Regions, so that the lower chamber consisted of 189 deputies, and the upper chamber – 27 deputies. In total, the parliament would have 216 deputies. A lower house's deputy may be a citizen of Ukraine, who on the day of elections has reached 35 years of age, the upper one is 40 years old and must have lived in Ukraine for the last ten years.

Lower – the House of Representatives to form on the basis of a proportional system. For voting, to form 27 multi-mandate constituencies and to elect seven deputies from each district. Elections to be held on open party lists, and the election quota should be determined separately in each constituency. For distribution of mandates between parties – the number of votes for each individual party that has exceeded 10 % barriers to divide the election quota. Upper – the Chamber of Regions to form solely from the heads of regional councils, which are not elected by deputies of the relevant council, but by the citizens of the respective territorial community according to the majority system of the relative majority.

Key words: bicameral parliament, parliament structure, powers of the parliament, law, parliamentary chamber, deputies, chairman of the regional council, elections.

Постановка проблеми. Неефективна діяльність Верховної Ради України породжує впродовж багатьох років питання пошуку можливих шляхів удосконалення роботи законодавчого органу. Змінилась форма правління держави з президентсько-парламентської держави на парламентсько-президентську, Регламент Верховної Ради України раніше був затверджений постановою Верховної Ради України, тепер він затверджений на рівні Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”, не раз змінювались виборчі системи для обрання народних депутатів України, однак і надалі ми не можемо стверджувати, що законодавчий орган є реальним представником народу та здійснює його волю.

З огляду на це, видається актуальним розглянути питання можливості формування в Україні двопалатного парламента, його структури та повноважень.

Аналіз дослідження проблеми. Окремі аспекти досліджуваної проблеми розглядали такі українські вчені-конституціоналісти, як В. І. Чушенко, В. Ф. Погорілко, Ю. Г. Барабаш,

О. О. Майданник, О. В. Марцеляк, М. П. Орзіх, В. О. Серьогін, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, В. М. Цвік, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та ін. Думки науковців щодо можливості запровадження в Україні двопалатного парламенту розходяться, оскільки бачення кожного ґрунтується на власному науковому та практичному досвіді.

Мета статті – розкрити основні проблемні питання можливого способу формування двопалатного парламенту та його структури і повноважень палат.

Виклад основного матеріалу. Питання можливості запровадження в Україні двопалатного парламенту постає від часу проголошення незалежності України в 1991 році. Активізувалось це питання перед прийняттям Конституції України 28 червня 1996 року, коли у ряді проектів передбачалась наявність двох палат. Однак, у чинній Конституції України закріплено однопалатну структуру парламенту. Втім, аналіз практики діяльності Верховної Ради України показує, що в Україні вже давно необхідно було формувати законодавчий орган з двох палат. Підтвердженням став всеукраїнський референдум 16 квітня 2000 року, під час якого більшість громадян України підтримали таку ініціативу. Таке питання і зараз є предметом жвавих дискусій, оскільки громадяни України залишаються незадоволеними ефективністю діяльності законодавчого органу.

Слід зауважити, що двопалатні парламенти функціонують сьогодні у понад сімдесяти державах. Абсолютна більшість із них – успішні демократії, які демонструють високі показники й економічного, і соціального розвитку. Серед них – Австралія, Австрія, Аргентина, Бразилія, Бельгія, Індія, Велика Британія, Єгипет, Ірландія, Іспанія, Італія, Канада, Німеччина, Нідерланди, США, Франція, Швейцарія, Японія та багато інших розвинених країн. Після розпаду Радянського Союзу, двопалатні парламенти створили деякі країни СНД – Білорусь, Казахстан, Киргизія, Таджикистан, Російська Федерація, а серед країн колишнього соцтабору – Польща, Чехія, Хорватія, Румунія, які є унітарними республіками, а також федеративні Сербія, Чорногорія, Боснія і Герцеговина [1, с. 51].

В юридичній літературі розглянуто різні способи формування палат і світова практика є прикладом різноманітних підходів до цього питання.

Наприклад, нижню палату переважно обирають громадяни, а щодо другої палати є безліч способів її формування. Перший спосіб передбачає формування верхніх палат шляхом прямих виборів, але з деякими особливостями. Наприклад, верхню палату Конгресу США – сенат, як і нижню, обирають громадяни країни, але не за територіальними округами, як палата представників, а від кожного штату по два сенатори.

Другий спосіб – за допомогою непрямих багатоступневих або непрямих виборів. Найхарактерніші приклади – Франція, Норвегія, Індія та ін. Французький сенат формується триступневими виборами. Сенатори Франції обираються на дев'ять років депутатами Національних зборів, депутатами в генеральних радах департаментів і депутатами муніципальних рад.

Третій спосіб формування верхньої палати – за призначенням. Принцип призначення використовується в Канаді, у деяких невеликих державах, які входять до складу Співдружності – в Антигуа, на Багамах, Бермудах, Ямайці та ін. За цим способом формують також верхню палату німецького парламенту бундесрату, тому що бундесрат складається з депутатів, призначуваних урядами земель зі свого складу.

Четвертий спосіб формування – за спадкоємним принципом або феодалний спосіб (йдеться про Великобританію). І п'ятий спосіб формування верхньої палати найчастіше називається змішаним (Італія, Індія та ін.). У певному розумінні формування сенату італійського парламенту можна віднести до змішаного способу, тому що хоч основна частина італійського сенату обирається, але кожний президент Італії може призначити в сенат п'ять осіб за особливі заслуги в галузі науки, мистецтва, культури. Крім того, усі колишні президенти Італії можуть там перебувати “по праву” [2, с. 232–234].

Однак, Україна повинна шукати свій шлях розвитку, ґрунтуючись на практиці минулих років, досвіду зарубіжних країн і що, найголовніше сприйняття громадянами України таких змін. Це не

повинні бути звичайні зміни до Конституції України та відповідних законів, а кардинальне реформування законодавчої гілки влади, що дозволить перезавантажити весь державний механізм та змусити його працювати на народ і державу через чітко виписані процедурні питання, структуру та повноваження парламенту.

Під таким дієвим механізмом вбачаємо здійснення таких кроків.

Формувати Верховну Раду України з двох Палат: нижня – Палата представників і верхня – Палата регіонів (назви парламенту і палат можуть бути іншими – це не важливо, головне – суть).

Термін повноважень нижньої палати чотири роки, верхньої – п'ять.

Нижня палата складається з 189 депутатів, верхня з 27 депутатів. Загалом парламент налічує 216 депутатів.

Депутатом нижньої палати може бути громадянин України, який на день виборів досяг 35 років, верхньої – 40 років, та повинні проживати в Україні останні десять років. Особа, яка вже була депутатом однієї з палат, не може обиратись у ту саму палату, де вона вже була депутатом.

Також одна і та сама особа не може бути одночасно кандидатом у депутати однієї з Палат та інших рівнів рад (має визначитись відразу з одним виборним органом). Не можна балотуватись одночасно в дві палати.

Нижню – Палату представників – формувати на основі пропорційної системи:

– для проведення голосування утворювати 27 багатомандатних округів і від кожного округу обирати по 7 депутатів;

– вибори проводити за відкритими партійними списками;

– виборчу квоту визначати окремо в кожному виборчому окрузі (загальну кількість дійсних голосів виборців поданих за всі партії в окрузі, що подолали 10 % бар'єр, ділити на кількість мандатів, тобто на 7);

– для розподілу мандатів між партіями – кількість голосів виборців за кожен окрему партію, що подолала 10 % бар'єр, ділити на виборчу квоту;

– нерозподілені мандати розподіляти з допомогою методу найбільшого середнього. Такий спосіб направлений на формування великих партій (забезпечення більшості в парламенті);

– кожна партія складає списки своїх членів з 7 осіб (лише 7 мандатів від кожного округу, за бажанням, може подавати списки у всіх 27 багатомандатних округах по 7), в такому порядку, в якому хоче, щоб депутати у випадку перемоги отримали мандати;

– виборець, на свій вибір, може проголосувати загалом за партію і тоді мандати будуть віддаватись згідно із списком, який склала партія, а може проставити преференції, тобто напроти кожного прізвища порядковий номер, залежно від того, кого він хоче бачити обраним в 1, 2, 3, ... 7 чергу;

– при підрахунку голосів депутатський мандат отримає кандидат, який набере більшу кількість голосів;

– якщо двоє чи більше кандидатів наберуть однакову кількість голосів виборців, то мандати розподіляться згідно з їхнім розташуванням у списку.

Відповідно в Законі України “Про політичні партії в Україні” від 05 квітня 2001 року передбачити ряд обмежувальних положень, з метою створення перешкод для проходження до парламенту дрібних, тимчасових партій, які створюються на одні вибори під окремих осіб. Адже стаття 10 цього закону якраз цьому сприяє, де визначено, що політичну партію створює група громадян України у складі не менш як 100 осіб, а рішення про створення політичної партії прийняте на її установчому з'їзді (конференції, зборах) має бути підтримано підписами не менше 10 тисяч громадян України, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя та не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим [3].

Думаємо, варто передбачити в законі, що політична партія створюється групою громадян України у складі не менш як 10000 осіб, за наявності осередків у кожній області України.

Для реєстрації, щоб взяти участь у виборах, партія повинна зібрати не менше ніж 1000000 підписів виборців на свою підтримку, та внести грошову заставу, яка не повертається ні у разі

перемоги, ані програшу. Розмір грошової застави 1000000 грн. Зі 10000 осіб членів партії кожен повинен здати по 100 грн.

Держава не повинна фінансувати діяльність політичних партій і їхню участь у виборах, адже в Україні політичною партією називають зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має за мету сприяти формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах. Ключовим у цьому визначенні є слова “добровільне об'єднання громадян”.

Верхню – Палату регіонів – формувати виключно з голів обласних рад, яких обирати не депутатами відповідної ради, а громадянами відповідної територіальної громади за мажоритарною системою відносною більшості.

Голову верхньої палати обирати з числа її депутатів більшістю голосів шляхом таємного голосування на один термін строком – 1 рік. Так, протягом п'яти років головою Палати буде п'ятеро осіб.

Таким чином, верхня палата зможе забезпечити реальний, прямий зв'язок з усіма регіонами держави через її депутатів, які одночасно є головами обласних рад та знають усі проблемні питання відповідного регіону. Це також сприятиме підвищенню інтересу виборців до кандидатури на посаду голови обласної ради та підвищенню рівня відповідальності відповідного голови перед виборцями. Державі не потрібно буде витратити зайві кошти на обрання верхньої Палати.

При самовисуванні особи в кандидати на посаду голови обласної ради варто передбачити механізм лише збирання відповідної кількості голосів виборців на її підтримку і унеможливити процедуру будь-якого обговорення та затвердження її кандидатури зборами виборців.

Водночас необхідно передбачити чіткий порядок відклику депутатів обох палат, у випадку невиконання ними своїх обов'язків та передвиборних програм у термін, який не повинен перевищувати 3-х місяців.

Отже, кожний регіон держави матиме рівне представництво депутатів у парламенті: $7 + 1 = 8$. Відповідно кожна партія, яка прагне перемогти, повинна дбати за своє представництво в кожному регіоні держави, оскільки в одному регіоні вона може взяти 1 мандат, в іншому – 5, а в якихось не отримати жодного.

За такого способу формування парламенту рішення, прийняте нижньою палатою з порушенням прав та інтересів громадян України, може бути зупинене верхньою Палатою, а дієвим механізмом для прийняття виважених рішень в інтересах народу та держави верхньою Палатою буде можливість громадян України відкликати депутата, який голосує не в інтересах народу і держави.

Наступним, не менш важливим питанням є розподіл повноважень між нижньою та верхньою палатами парламенту. Варто зазначити, що повноваження парламенту повинні визначатись виключно на рівні Конституції України.

Якщо відштовхуватись від повноважень Верховної Ради України визначених чинною Конституцією України [4] можна запропонувати такий поділ.

Повноваженнями нижньої палати вважати всі повноваження, передбачені Конституцією України.

Повноваженнями верхньої палати вважати ухвалення рішень та законопроектів прийнятих нижньою палатою.

Якщо верхня палата не схвалить відповідне рішення чи законопроект, нижня палата може протягом 2 тижнів зажадати скликання погоджувального комітету, в якому будуть представлені члени обох палат. Якщо комітет запропонує певні зміни до прийнятого рішення чи законопроекту, то вони повинні бути повторно розглянуті нижньою палатою та передані знову для ухвалення верхньою палатою.

Закон підписує Голова верхньої палати 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 нижньої палати для повторного розгляду.

У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений.

Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий нижньою палатою не менш як двома третинами від її конституційного складу та схвалений більшістю верхньої палати, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою верхньої палати і опубліковується за його підписом.

Заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України відбуватиметься на спільному засіданні обох Палат парламенту.

Висновки. Аналіз цього питання показує, що зволікання з прийняттям рішення створити в Україні двопалатний парламент призводить до втрати часу у розвитку нашої держави. Однак, важливо, які будуть обрані порядок формування, структура та повноваження двопалатного парламенту. Основна мета запровадження двопалатної структури – забезпечити ефективну діяльність законодавчого органу, прийняти закони високої якості, виникнення відчуття відповідальності у виборців за усвідомлений вибір відповідних кандидатів у депутати нижньої Палати і голів обласних рад – одночасно депутатів верхньої Палати та прийняття парламентом важливих виважених державних рішень для швидкого розвитку України, в якій держава створена задля народу, а не навпаки.

1. Воронов М. М. Двопалатний парламент: досвід зарубіжних країн та ідеї запровадження в Україні / М. М. Воронов, Г. В. Зубенко // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна № 1062. Серія “ПРАВО”. – Випуск № 14. – 2013. – С. 50–54. 2. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: навч. посіб. / В. М. Бесчастний, О. В. Філонов, В. М. Субботін, С. М. Пашков; за ред. В. М. Бесчастного. – 2-ге вид., стер. – К.: Знання, 2008. – 467 с. 3. Закон України “Про політичні партії в Україні” від 05 квітня 2001 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2365-14/print>. 4. Конституція України від 28 червня 1996 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

REFERENCES

1. Voronov M. M., Zubenko G. V. *Dvopalatnyj parlament: dosvid zarubizhny`x krayin ta ideyi zaprovadzheniya v Ukraini* // *Visnyk`k` Xarkivs`kogo nacional`nogo universy`tetu imeni V. N. Karazina # 1062. Seriya “PRAVO”*. – Vy`pusk # 14. – 2013. – S. 50 – 54 [Bicameral Parliament: the experience of foreign countries and the idea of introduction in Ukraine]. 2. *Konsty`tucijne (derzhavne) pravo zarubizhny`x krayin: navch. posib.* / V. M. Beschastny`j, O. V. Filonov, V. M. Subbotin, S. M. Pashkov; za red. V. M. Beschastnogo. – 2-ge vy`d., ster. – K.: Znannya, 2008. – 467 s. [Constitutional (state) law of foreign countries] 3. *Zakon Ukrainy` “Pro polity`chni partiyi v Ukraini” vid 05 kvitnya 2001 roku: [Elektronny`j resurs]*. – Rezhym`m` dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2365-14/print> [Law of Ukraine “On Political Parties in Ukrain”]. 4. *Konsty`tuciya Ukrainy` vid 28 chervnya 1996 roku: [Elektronny`j resurs]*. – Rezhym`m` dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [Constitution of Ukraine].

Дата надходження: 26.10.2017 р.