



**Василь МАЛЯРЕНКО,**  
*Голова Верховного Суду України 2002—2006 рр.,  
доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент АПрН України,  
Голова Ради Комітету  
конституційно-правового контролю України*

## **ЧИ ВЕДЕ ДВОПАЛАТНИЙ ПАРЛАМЕНТ ДО ФЕДЕРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВИ?**

**Ключові слова:** державний устрій, двопалатний парламент, однопалатний парламент, міжнародний досвід, федеративні держави, унітарні держави.

Більшість успішних країн світу мають двопалатні парламенти. Прагматичні народи вважають, що це ключ для розв'язання багатьох проблем. Президент нашої держави, усвідомлюючи це, наполегливо пропонує запровадити в Україні двопалатний парламент для стабілізації становища в країні. Але більшість політичних сил заперечують проти цього. Вони лякають населення одним, на їх погляд, найважливішим аргументом – можливістю федералізації України і в майбутньому її розпадом.

Судячи з аргументів, які використовують прихильники і противники двопалатного парламенту, в нашому суспільстві немає більш-менш систематизованих знань про цей інститут влади та його місце і значення в сьогоденному світі.

Противники двопалатного парламенту заявляють, що він «шкідливий для розвитку суспільства». Така форма державного устрою, на їх думку, «небезпечна для утвердження демократії в країні і для збереження її цілісності». Вони посилаються на те, що згідно зі світовим досвідом «основним критерієм для створення верхньої палати парламенту є федеративний устрій держави або історична традиція монархізму, адаптованого до принципів демократії».

Чи справді це так – звернемось саме до міжнародного досвіду.

На земній кулі на сьогодні понад сімдесят країн мають двопалатні парламенти. При цьому абсолютна більшість із них – успішні країни, які мають позитивні показники як економічного, так і соціального плану.

Серед них Австралія, Австрія, Алжир, Аргентина, Бельгія, Бразилія, Великобританія, Єгипет, Індія, Ірландія, Іспанія, Італія, Канада, Німеччина, Нідерланди, Оман, США, Франція, Швейцарія, Японія та багато інших високорозвинутих країн зі стабільним суспільством і доброю економікою. Як бачимо, серед цих країн окремі мають як федеративний державний устрій, так і унітарний, вони є як монархіями, так і республіками.

Після розпаду Радянського Союзу, усвідомлюючи велику значимість такого парламенту для життя країни, чимало держав, які не мають ніякого відношення ні до монархізму, ні до федералізму, створили саме двопалатні парламенти, зокрема це Білорусь, Казахстан, Киргизія, Таджикистан. Росія також має двопалатний парламент. Двопалатні парламенти мають Польща, Чехія, Хорватія, Сербія і Чорногорія, Румунія, Боснія та Герцеговина, тобто держави, які позбулися комуністичної ідеології та тоталітарних уявлень про розбудову держави. Як відомо, Польща, Чехія, Хорватія і Румунія є унітарними республіками. Але жодна із цих держав не має «монархічних» традицій чи схильності до федералізації.

В той же час слід сказати, що однопалатні парламенти мають як федеративні держави, наприклад Венесуела, Об'єднані Арабські Емірати, так і унітарні, де збереглись монархічні традиції, наприклад Швеція, Норвегія, Данія, Люксембург, яких ніхто не звинувачує у відсутності демократії.

Однопалатні парламенти мають, як правило, країни невеликі, з малою кількістю на-

селення та з малими фінансовими можливостями, наприклад Литва, Латвія, Естонія, Молдова, Грузія, Вірменія, Андорра, Ісландія, багато малих острівних держав. В їх число входять також слабзорозвинуті країни Африки та традиційно тоталітарні або такі, що тяжіють до такого способу правління держави. Україна, яка зберігає однопалатний парламент, фактично демонструє тоталітарні устремління, що шкодять її іміджу у світі.

Тим, хто вважає, що двопалатний парламент доцільний лише у федеративній державі, треба знати, що Сполучені Штати Америки є федеративною державою, але складається вона з унітарних держав – штатів, які мають свої конституції і свої парламенти. У цій складній, але успішній державі двопалатні парламенти функціонують як на рівні всієї держави, так і на рівні кожного штату. Лише штат Небраска має однопалатний парламент. Всі інші 49 штатів мають двопалатні парламенти.

Треба визначити, що не Сполучені Штати Америки створили свої штати, а унітарні держави-штати створили єдину федеративну державу під назвою – Сполучені Штати Америки. І двопалатний парламент на федеративному рівні створений на базі двопалатних парламентів унітарних держав-штатів, які існують і понині.

Заяви про те, що двопалатний парламент може призвести до федералізації і розпаду держави – лукаві. Жодна із держав з таким парламентом із-за цього не федералізувалась та не розпалась і перспектив до того не має. Польща, Чехія, Румунія, Франція та багато інших унітарних держав, створюючи двопалатні парламенти, не лякали своє населення федералізацією або розпадом держави, бо знали, що цей аргумент не підтверджений історією і є нікчемним. Вони знають, що двопалатний парламент, навпаки, «цементує» державу, сприяє наведенню в ній порядку. Що стосується демократії, то країни, які відходять від тоталітаризму, створюють двопалатні парламенти саме заради її утвердження.

На чому ґрунтується у народів світу бажання мати не одну, а дві палати парламенту? Не вдаючись до деталізації функцій нижньої та верхньої палат парламенту, тим більше знаючи із Конституції, чим займається однопалатна Верховна Рада України, сконцент-

руємо свою увагу на головних особливостях верхньої палати, або Сенату, як її називають у більшості країн світу, що мають двопалатний парламент. Головна роль Сенату в державі стабілізуюча. Саме він стримує всі гілки влади від конфліктності і суперечок. У кожній редакції газети, журналу тощо є так зване «світле око». В парламенті цим «світлим оком» є Сенат. Він «шліфує» кожний нормативний акт, який вийшов із стін нижньої палати, не допускаючи сумнівних, суперечливих, не підтверджених фінансово і кадрово норм. Завдяки цьому у Президента держави майже не виникає необхідності накладати вето на законопроект, який оброблений Сенатом, а у зв'язку з цим зникає можливість конфлікту між Президентом і законодавчою владою. Сенат забирає «хліб» у Конституційного суду. В рідкісній державі, де є дві палати в парламенті, такий масовий наплив подань до Конституційного суду, як у нас. У зв'язку з цим зникає тяганина і невизначеність з нормативними актами, а отже, немає підстав для конфліктів між гілками влади. Влада отримує більшу довіру, більший авторитет у населення.

Однопалатний парламент, яким би хорощим він не був, не в змозі забезпечити справедливий і рівний захист інтересів кожного регіону країни, кожної етнічної меншини, кожного напрямку людської діяльності. Сенат, як правило, забезпечує цю функцію влади – бути справедливою і рівною до всіх.

Двопалатний парламент не дає можливості концентрувати парламентську владу в руках однієї людини або однієї політичної сили, він не дає можливості узурпувати владу щодо кадрових питань.

В окремих країнах, наприклад у США, ні одна з палат впродовж сесії не може без згоди другої перенести засідання більше ніж на визначені дні або призначити їх в іншому місці ніж те, де засідають обидві палати. Тобто палати виконують стримуючу роль одна по відношенню до іншої. Здебільшого Сенат виконує контрольну функцію щодо дій та рішень нижньої палати і уряду, а в деяких країнах має право навіть законодавчого вето.

Тобто Сенат – це надзвичайно корисний інститут влади, ігнорування створення якого нічого доброго країні не приносить. Сенат у країні – це показник демократії, гарант законності та захищеності, і тому небажання його створення означає бажання законсервувати

той безлад, який сьогодні є в Україні, оскільки він вигідний певним політичним силам.

Аналіз даних по створенню законодавчих органів влади в багатьох успішних країнах світу свідчить про те, що двопалатний парламентаризм залежить передовсім не від традицій, монархізму, федералізму чи унітаризму, а від прагматичних уявлень, від розрахунку, від користі для держави такого інституту влади. Якби двопалатний парламент шкодив прагматичним французам в їх унітарній державі чи німцям у їх федеративній державі, вони давно позбулися б його.

Саме прагматизм корисності для держави утримує двопалатний парламент як на федеральному, так і на унітарному державному рівнях у США.

Успішність і корисність двопалатного парламенту для держави залежать від форми та способу його формування. У світі щодо цього є величезний досвід.

В Україні окремі «вчені» лякають людей двопалатним парламентом, маючи на увазі спосіб його формування у Російській Федерації. Зокрема, там верхня палата – Рада Федерації, формується із вищих посадових осіб виконавчої і законодавчої влади кожної із 89 федеральних адміністративних одиниць – областей, країв, республік, автономних округів і областей, федеральних міст Москви і Санкт-Петербурга.

Тобто до Ради Федерації народ їх не обирає. Таким чином, вони не представляють народ свого регіону, хоч і покликані певною мірою захищати його інтереси.

Справді, для України такий спосіб формування Сенату може бути згубним. Але в світі є й інші способи формування верхньої і нижньої палат парламенту.

Наведу найбільш характерні принципи формування двопалатного парламенту в успішних унітарних державах.

Наприклад, у Франції двопалатний парламент складається із Сенату і Національних зборів.

Сенат має 321 місце – 296 для безпосередньо Франції, 13 для заморських територій і 12 для французьких громадян, які проживають в інших країнах. Члени Сенату обираються непрямым голосуванням колегією виборців на 9 років, третина з яких обирається кожні три роки.

Національні збори мають 577 місць. Члени цих зборів обираються загальним голосуванням по одномандатних мажоритарних округах на 5 років.

В Італії двопалатний парламент складається із Сенату та Палати депутатів. В Сенат на 5-літній строк обираються народним голосуванням 315 депутатів, із яких 232 обираються відкритим голосуванням і 83 – за принципом регіонального пропорційного представництва. Крім цих сенаторів в Італії є інститут пожиттєвих сенаторів, в число яких входять колишні президенти республіки та інші вищі посадові особи держави, чий знання та досвід італійський народ не хоче втрачати.

Палата депутатів Італії складається із 630 членів, 475 із яких обираються відкритим голосуванням і 155 – на основі регіонального пропорційного представництва на 5 років.

В Іспанії двопалатні Генеральні кортеси складаються із Сенату та Конгресу депутатів. Сенат має 259 місць, 208 членів обираються прямим загальним голосуванням і 51 особа призначається регіональними законодавчими органами влади на 4 роки. В Конгрес депутатів 350 осіб обираються загальним голосуванням за партійними списками на основі пропорційного представництва строком на 4 роки.

У Польщі двопалатні Національні збори складаються із Сейму (460 місць; члени обираються за комплексною системою пропорційного представництва на 4-літній строк) і Сенату (100 місць; члени обираються на основі мажоритарного представництва кожної провінції на 4 роки).

В світі рідкісна країна формує свій парламент лише на пропорційній основі. У абсолютній більшості випадків вони формуються на мажоритарній або змішаній основі, при якій депутат служить не партійному вождю, а народу свого виборчого округу.

Чому основні політичні сили в Україні не бажають двопалатного парламенту? Тому що вони не бачать своєї вигоди в ньому. Вони у такий спосіб втрачають владу, свій вплив на ті процеси, які будуть відбуватись в країні, оскільки не зможуть одночасно контролювати обидві палати, створення двопалатного парламенту – це радикальні зміни в державному устрої. Вони особисто бояться цих змін.

Між тим, зважаючи на досвід інших країн, народ України виграє від створення

двопалатного парламенту, оскільки це базовий ключ для розв'язання тих політичних, економічних і соціальних проблем, з якими Україна зайшла в глухий кут.

До тих пір, доки Україна не збагне, що система формування однопалатного парламенту вигідна лише партійним функціонерам, вона буде убогою і сірою, а конфлікти, суперечки та вибори будуть безкінечними.

Крім того, з урахуванням факту, що двопалатний парламент існує у більшості успішних і достойних поваги країн світу, Україна, не створивши такого парламенту, буде ототожнюватись у цьому плані з країнами відсталими і малорозвинутими, а тим більше тоталітарними.

Питання створення Сенату в Україні не повинно відкидатись з порога, виходячи лише з того, що його пропонує Президент. Пропозиції його підкріплені світовим досвідом і в своїй основі є слушними. Вони потребують глибокого вивчення і реалізації. Якщо наш парламент хоче добра Україні.

На наш погляд, у Сенаті України повинні бути моральні авторитети суспільства, якщо хочете, «батьки нації», високоосвічені і висо-

коморальні люди, які своїм життям, своєю поведінкою і відношенням до України та її народу довели, що ні за яких обставин не поступляться совістю, гідністю та честю. Справа за парламентом, за його майстерністю та совістю.

Що стосується побоювання, що в верхню палату можуть прийти олігархи, то сьогоднішній парламент має змогу запровадити певний майновий ценз і не пустити їх туди. Він може не пустити туди і синів та дочок олігархів, їх охоронців та водіїв, які є сьогодні в парламенті і шкодять іміджу політичних сил. Якщо парламент не хоче бачити у верхній палаті экс-президентів тощо, то він в змозі не передбачити в законі їх туди входження.

Тобто парламент має змогу закріпити в законі ту процедуру створення Сенату і такий його склад, які б задовольняли і народ України, і його політичні сили. Але треба щось робити. Треба усвідомлювати, що зміна облич у владі не ліквідує кризу. Необхідна зміна системи влади. Запровадження двопалатного парламенту на розумній основі – це найбільш вагомий ключ до ліквідації кризи в Україні.

*Василь МАЛЯРЕНКО*

#### **ЧИ ВЕДЕ ДВОПАЛАТНИЙ ПАРЛАМЕНТ ДО ФЕДЕРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВИ?**

##### **Резюме**

*Обґрунтовується думка про те, що запровадження двопалатного парламенту в Україні дасть ключ для вирішення тих політичних, економічних і соціальних проблем, через які наша країна зайшла в глухий кут.*

*Наголошується, що успішність і корисність такого інституту влади для держави залежать від форми та способу його формування.*

*Василий МАЛЯРЕНКО*

#### **ВЕДЕТ ЛИ ДВУХПАЛАТНЫЙ ПАРЛАМЕНТ К ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВА?**

##### **Резюме**

*Обосновывается мысль о том, что введение двухпалатного парламента в Украине даст ключ для решения тех политических, экономических и социальных проблем, в связи с которыми наша страна зашла в тупик.*

*Подчеркивается, что успешность и полезность такого института власти для государства зависят от формы и способа его формирования.*

*Vasyl MALIARENKO*

#### **IS BICAMERAL PARLIAMENT A CAUSE OF STATE FEDERALIZATION?**

##### **Summary**

*The opinion on bicameral parliament enactment in Ukraine as a key to resolve modern political, economical and social problems of the state is substantiated. The author emphasizes, that success and usefulness of these power institution for state depend on form and way of parliament formation.*