



**Ігор БУРКУТ,**

*кандидат історичних наук, політолог*

## ДВОПАЛАТНИЙ ПАРЛАМЕНТ: ЗА І ПРОТИ

**Проект нової Конституції України, запропонований Віктором Ющенком, містить декілька положень, незвичних для вітчизняної конституційної практики. Зокрема, запропоновано створити в країні двопалатний парламент замість існуючої нині однопалатної Верховної Ради.**

Розділ IV проекту Конституції носить назву „Національні Збори України” і передбачає, що вищий законодавчий орган складатиметься з Палати депутатів і Сенату (ст. 86). Палата депутатів матиме 300 народних депутатів, обраних на 4 роки. А до Сенату громадяни України обиратимуть по 3 сенатори від Автономної Республіки Крим, кожної області, міста Київ та тих міст, які за статусом прирівняні до області. Крім цього, сенаторами можуть бути Президенти України (крім усунених за імпичментом), за їх згодою. Якщо Президенти матимуть статус довічних сенаторів, то інших членів вищої палати Національних Зборів України громадяни обиратимуть на 6 років, причому кожні 2 роки склад Сенату оновлюватиметься на третину. Сенатори мають багато функцій, і одна з найголовніших – затвердження законів, прийнятих нижньою палатою.

Ця пропозиція викликала чимало заперечень з боку прибічників вже звичної форми. Одним із їхніх головних аргументів є такий: двопалатний парламент, як правило, характерний для федеративних держав. А Україна, як відомо, є державою унітарною (ст. 3 президентського проекту Конституції передбачає збереження цього статусу), відтак вища палата, мовляв, їй у принципі не потрібна.

Щоб детально розібратися у цьому питанні, необхідно, насамперед, звернутися

до історії європейського і світового парламентаризму. Саме у ній можна знайти чимало прикладів як двопалатних, так і однопалатних парламентів, там накопичено великий досвід роботи – як успішної, так і малорезультативної. Щоб не повторювати чужих помилок, їх треба вивчати і уникати. Почнемо з Англії, батьківщини парламентаризму.

Англійський король 15 червня 1215 року затвердив „Велику Хартію Вільностей”. Цей документ визначав права великих землевласників, рицарства, а також міської верхівки та вільних селян. Представники вищих суспільних верств отримали право мати своїх представників у Королівській Раді, причому рицарі обирали по 2 або 4 представники від кожного графства. Так зароджувався англійський парламент, який став своєрідним зразком для вищих представницьких органів багатьох країн.

Сама назва „парламент” походить від французького слова *parler*, що означає „говорити”. Його члени обговорювали найважливіші питання державного життя, але спочатку їх головною функцією було наповнення державної скарбниці й контроль за розподілом її засобів. У другій половині XIV ст. англійський парламент розділювався на дві палати. Верхня отримала назву „Палата лордів” (House of Lords) і складалася із знаті, причому членство у ній було спадковим.

Крім маркізів, герцогів, графів, віконтів і баронів, тут засідали архієпископи і єпископи. Членам Палати лордів король надавав титул перів. Дотепер Палата лордів складається зі „світських” та „духовних” лордів (lords temporal and lords spiritual), призначених королем. А члени Палати громад (House of Common) – нижньої палати парламенту, титулів не носили. Їх не призначав король і вони не мали спадкових прав на зайняття посад у парламенті. Цих депутатів обирали представники рицарства та мешканці міст. З розвитком британської демократії виборче право отримали представники не лише вищих, але й інших верств населення. Таким чином, кожна з палат формувалася по-різному, і функції у них помітно різнилися.

Головну роль у законодавчій роботі парламенту почала грати Палата громад – її вона зберігає дотепер. Депутатів до нижньої палати обирає населення Великої Британії на основі загального виборчого права на 5 років – це представники політичних партій, професійні юристи тощо. Всього обирається 635 осіб, а необхідний кворум для роботи палати – 40 чоловік. Працювати палата повинна п’ять днів на тиждень, всього до 175 днів на рік. Основне завдання депутатів цієї палати полягає у прийнятті законів.

А члени Палати лордів мають право накладати вето на закони, прийняті нижньою палатою. Воно діє протягом року і стосується всіх законодавчих актів, крім фінансових. Палата Лордів також є вищою апеляційною інстанцією. У ній нараховується понад тисячу членів, котрі повинні засідати чотири дні на тиждень, близько 140 днів на рік. Необхідний кворум складає лише 3 чол. Велика Британія є монархією, тому, крім парламенту, тут певні законодавчі функції належать монарху.

А Сполучені Штати Америки – республіка. Ця держава також має двопалатний парламент, який носить назву Конгрес. Проте тут депутатів обох палат обирає населення. Верхня палата називається Сенатом, і в ній представлені всі штати США. Сенаторів обирають по 2 від кожного штату, на 6 років, з оновленням палати на трети-

ну кожні два роки. Всього у сенаті 100 осіб, його очолює віце-президент Сполучених Штатів. У нижній палаті, що носить назву „Палата представників” – 435 депутатів, яких обирають на 2 роки. Слід підкреслити, що кожен з 50-и американських штатів має власні законодавчі збори, котрі обираються населенням штату на термін 2-4 роки. Американці вважають, що наявність Сенату викликана необхідністю мати представництво всіх штатів на загальнодержавному рівні.

Подібні ж мотиви спонукали й чимало інших федеративних держав мати двопалатні парламенти: Австрію, Аргентину, Бразилію, Мексику, ФРН і т.д. Кожна з них має свої особливості. Наприклад, нижню палату австрійського парламенту – Національну Раду, обирає все населення на 4 роки. А верхню – Федеральну Раду, обирають земельні парламенти (ландтаги) на термін своїх повноважень – 4-6 років. Отже, всі частини федерації мають своє представництво у вищому законодавчому органі єдиної держави. Але не лише федеративні держави мають двопалатні парламенти. Частина унітарних держав з тих чи інших міркувань запроваджує у свою систему парламентаризму верхні палати вищого законодавчого органу, як правило, під назвою сенату.

Як приклад, можна розглянути міжвоєнну Польщу. Вже її перша конституція 1921 р., так звана „Березнева конституція”, передбачала утворення сейму і сенату. Депутатів обидвох палат обирало населення країни на 5 років, причому компетенції сенату помітно поступалися повноваженням сейму. А 1935 року було прийнято „Квітневу конституцію”, яка значно обмежувала демократичні права громадян. Лише сейм вільно обирався, а третину сенаторів призначав президент, до того ж порядок формування сенату визначала вже не конституція, а спеціальне виборче положення. Сейм і сенат разом створювали колегію виборців, яка мала право обирати президента Речі Посполитої терміном на 7 років. Друга світова війна завадила проведенню виборів згідно цим положенням. Але недемократичність Квітневої конституції встигла прояви-

тися у повній мірі.

Таким чином, історія світового парламентаризму дає чимало прикладів двопалатних парламентів. Вона показує не лише переваги такої форми, але й засвідчує: існують і певні небезпеки. Запровадження верхньої палати українського парламенту її прибічники пояснюють необхідністю забезпечити регіональні інтереси на загальнодержавному рівні. Справді, у нинішній Верховній Раді відсутній механізм дієвого захисту інтересів всіх регіонів держави, що створює небезпеку міжрегіональних конфлік-

тів або регіонального сепаратизму. Наявність такого механізму дозволить заблокувати прийняття законів, які суперечать інтересам розвитку регіонів. Адже у Сенаті, який затверджує прийняті Палатою депутатів закони, будуть представлені всі області України, Автономна Республіка Крим, Київ та інші міста з особливим статусом. Тому при чіткому узгодженні загальнодержавних і регіональних інтересів діяльність верхньої палати парламенту може сприяти політичній стабільності держави та її поступальному розвитку.

### СТАТИСТИКА, ФАКТИ, ПОДІЇ

## Право власності на земельні ділянки

Про необхідність дотримання процедури безоплатного отримання громадянами України державних актів на право власності на земельні ділянки йшлося на спільному засіданні колегії обласної ради та Координаційної ради з питань місцевого самоврядування при голові Чернівецької обласної ради. Заслухавши та обговоривши інформацію начальника Головного управління Держкомзему України у Чернівецькій області Валентина МАНІЛІЧА щодо виконання постанови Кабінету Міністрів України від 05.08.09 р. № 84 «Деякі питання реалізації права власності на землю громадянами України у 2009 році» у частині дотримання встановленого порядку безоплатних оформлення та видачі громадянам України

у 2009 році державних актів на право власності на земельні ділянки, учасники спільного засідання вказали на низку недоліків у правовому, кадровому та організаційному забезпеченні цієї роботи. Зокрема, йшлося про суттєві труднощі під час отримання в підрозділах Держкомзему об'єктивних даних щодо вже виданих громадянам України державних актів на право власності на земельні ділянки.

Учасники спільного засідання доручили голові обласної ради Івану ШИЛЕПНИЦЬКОМУ звернутися до Уряду України щодо необхідності правового врегулювання процедури надання інформації стосовно виданих актів на право власності на земельні ділянки.

*прес-служба Обласної ради*

## Довідка

5 серпня 2009 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанову про деякі питання реалізації права власності на землю громадянами України у 2009 році. З метою захисту прав конституційних громадян на землю Уряд затвердив порядок безоплатних оформлення та видачі громадянам України у 2009 році державних актів на право власності на земельні ділянки в межах населених пунктів, а також порядок використання у 2009 році коштів Стабілізаційного фонду для здійснення заходів з безоплатних оформлення та видачі громадянам України державних актів на

право власності на земельні ділянки в межах населених пунктів. Урядова постанова, зокрема, забороняє стягнення з громадян України плати за оформлення та видачу відповідно до затвердженого цією постановою Порядку безоплатних оформлення та видачі громадянам України у 2009 році державних актів на право власності на земельні ділянки в межах населених пунктів та надання додаткових і супутніх послуг щодо розроблення документації і землеустрою, а також будь-яких інших платежів, зокрема, внесків до благодійних та інших фондів.