

УДК 342.53

**Т.А. Француз-Яковець**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
докторант Інституту держави і права  
НАН України ім. В.М. Корецького

## **Роль і місце парламенту в державно-правовому процесі України та Республіки Білорусь**

*В статті досліджуються моделі, роль і місце парламенту в державно-правовому процесі України та Республіки Білорусь. Зазначаються основні нормативно-правові акти, в яких закріплені характеристики вищих законодавчих органів обох країн. Акцентовується увага на основних відмінностях у характеристиках вищих органів державної влади, позитивних моментах розвитку парламентаризму в Республіці Білорусь і Україні. Узагальнюється практика, пропонуються на основі досвіду Республіки Білорусь варіанти вдосконалення парламентської моделі в Україні для побудови ефективної, демократичної, незалежної держави.*

**Ключові слова:** парламент, бікамералізм, Верховна Рада України.

**Т.А. Француз-Яковець**  
кандидат юридических наук, доцент,  
докторант Института государства и права  
НАН Украины им. В.М. Корецкого

## **Роль и место парламента в государственно-правовом процессе Украины и Республики Беларусь**

*В статье исследуются модели, роль и место парламента в государственно-правовом процессе Украины и Республики Беларусь. Отмечаются основные нормативно-правовые акты, в которых закреплены характеристики высших законодательных органов обеих стран. Акцентируется внимание на основных отличиях в характеристиках высших органов государственной власти, положительных моментах развития парламентаризма в Республике Беларусь и Украине. Обобщается практика, предлагаемая на основе опыта Республики Беларусь, варианты усовершенствования парламентской модели в Украине для построения эффективного, демократического, независимого государства.*

**Ключевые слова:** парламент, бикамерализм, Верховная Рада Украины.

**T. Frantsuz-Yakovets**  
Candidate of Law, Docent,  
Doctorate in the V.M. Koretsky Institute of State and Law  
of the National Academy of Sciences of Ukraine

## **The role and place of the parliament in the state-law process of Ukraine and the Republic of Belarus**

*The model, the role and place of the parliament in the state-legal process in Ukraine and Belarus are examined in the article. The main legal acts which embody characteristics of the highest legislative*

*bodies of both countries are highlighted. It's focused on the basic differences in the characteristics of the supreme bodies of state power; the positive aspects of the parliamentary development in Belarus and Ukraine. The practice of these two countries is generalized and is offered on the basis of experience of the Republic of Belarus different variants and options of improvement of the parliamentary model in Ukraine, due to development of effective, democratic and independent stale.*

**Keywords:** *parliament, bicameralism, Verkhovna Rada of Ukraine.*

### **Постановка проблеми**

Проблема бікамералізму набуває особливої актуальності в умовах розвитку демократії, побудови економічно могутньої, незалежної, правової держави, де будуть враховуватися суспільні потреби і різноманітні соціальні інтереси громадян. Особливої актуальності в контексті конституційної реформи (створення Конституційної Асамблеї), на необхідності якої наголошує Президент України, набуває це питання. Саме на парламент, як показує міжнародна практика, покладена функція здійснення законодавчих повноважень. Під час аналізу ефективності, демократичності, як свідчить практика, коли мова йде про бікамеральну структуру парламенту, законодавча функція в різних пропорціях фокусується на обидві палати, визначаючи їх різне політико-правове призначення. Реалії ХХІ століття яскраво засвідчують, що кількісний показник бікамералізму має стійку тенденцію в світі до зростання. Двопалатні парламенти діють майже у всіх великих, економічно успішних, демократичних країнах, окрім Індонезії, Китаю, Пакистану, Південної Кореї, Туреччини (структура конструкції парламенту Туреччини протягом історії змінювалася декілька разів). Як показують дослідження, характерним показником, що вказує на успішність, є те, що в більшості європейських унітарних державах успішно функціонують бікамеральні парламенти. Досвід розвинених, економічно процвітаючих держав з бікамеральним парламентом у контексті ролі й місця парламенту в державно-правовому процесі України та Республіці Білорусь є актуальним, адже питання запровадження двопалатної структури парламенту в Україні доволі гостро дискусійне, неодноразово опинялося у центрі уваги українських учених,

політиків, державників. На необхідність наукового дослідження проблематики бікамералізму вказує недостатній стан її опрацювання вітчизняною юридичною наукою, різновекторність поглядів, політична заангажованість, фрагментарність досліджень, відсутність фундаментальних комплексних досліджень. Зазначене свідчить про доцільність і необхідність подальшого наукового розроблення питань ролі й місця парламенту в державно-правовому процесі.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Питання становлення інституту парламенту, його ролі та місця в державно-правових процесах України і Республіки Білорусь розглядався, вивчався, коментувався провідними юристами, вченими, політиками, експертами: А. Азнарком, А. Сухаревим, О. Скрипнюком, А. Фадєєвим, В. Штихау, Ю. Шемшученком та ін.

### **Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми**

Ознайомлення з сучасними науковими публікаціями дає можливість зробити висновок, що після 1996 року найважливішим завданням Верховної Ради України стало створення ефективної правової системи, адаптованої до Основного Закону – новою юридичною моделлю політичної системи. Основними завданнями в цьому напрямку були корекція чинних і створення нових нормативних актів, згідно з діючою Конституцією, проведення парламентської, адміністративної, судово-правової реформи, інтегрування законодавства України в законодавство Європейського Союзу. Особливо для перехідного періоду розвитку демократичної держави Конституційна компетенція парламенту України є значною. Протистояння законо-

давчої і виконавчої влади, перехід від однієї політичної системи до іншої, так звані нові правила політичної гри, перерозподіл повноважень, на жаль, не призвели до стабільної, збалансованої системи удосконалення функціонування законодавчої гілки влади, перспективи розвитку демократії, розбудови ефективної економічно могутньої, розвиненої держави в напрямку українського контексту.

### **Формулювання цілей статті**

Наведений вище перелік невирішених питань проблематики парламенту, його ролі й місця в державно-правовому процесі, звісно, не може бути охоплений у межах цієї статті, тому, відповідно, автор ставить перед собою досить конкретну мету – використання досвіду сусідньої унітарної держави Республіки Білорусь.

### **Виклад основного матеріалу дослідження**

Єдиним представницьким органом і єдиним виразником суверенної волі народу, а також єдиним законодавчим органом держави згідно з Конституцією України, є Верховна Рада України [1, ст. 75] (Президент є представником держави). Цей орган України розвивається в дусі традицій і закономірностей цивілізованих країн. У розвинених країнах сьогодні поступово відбувається еволюція політичної системи, яка пов'язана з парламентаризмом. Роль парламентів істотно трансформується в силу загальної демократизації суспільних відносин. Парламент об'єктивно є фактором стабільності й суспільного прогресу. Звичайно, тенденція до сприйняття таких цінностей є характерною для українського суспільства, зокрема і Верховної Ради. Українське поняття парламенту в своїх основних рисах відображає елементи європейської конституційно-правової спадщини.

Верховній Раді властиві, крім законодавчої, ще три функції: представницька, установча та контрольна. Отримавши «представницький мандат» на виборах, депутати зобов'язані втілювати суспільні інтереси через ухвалення певних законів.

Таким чином, Верховній Раді необхідно, з одного боку, врахувати різні політичні позиції, а з іншого боку – досягти шляхом голосування реалізації загальної волі, політичної єдності народу України.

Складною є проблема введення двопалатного парламенту (бікамералізму). Така структурна перебудова вимагає ретельного дослідження. Перехід до двопалатного парламенту дасть новий поштовх парламентаризму в Україні.

Слід погодитися з тими українськими дослідниками, відомими вченими, юристами, політиками, які на основі наукових досліджень і розвідок зазначають, що в Європі бікамералізм став панівною моделлю, і як доказ тому, більшість європейських конституцій запровадили бікамеральні структури парламентів. Без удосконалення моделі формування парламенту в контексті євроінтеграційного визначення на шляху до європейського вибору побудови держави Україна не може рухатися до демократичних цінностей, побудови демократичної, правової держави, ефективного економічного, гармонійно-стабільного, розвиненого громадянського суспільства. Реалії сьогодення засвідчують, що конституційне конструювання бікамеральних парламентів Європи є зразком визнаних моделей бікамералізму. Отже, з погляду аналізу сучасної парламентської практики в умовах прогресивної глобалізації і викликів XXI століття такий досвід для України є найбільш цікавим і життєво важливим.

У даному сенсі доцільно навести твердження авторитетного українського юриста, вченого, практика В. Маляренка: «Заяви про те, що двопалатний парламент може призвести до федералізації та розпаду держави, є лукавими. Жодна з держав з таким парламентом через це не федералізувалася, не розпалася 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 ні-

кчемним. Вони переконані, що двопалатний парламент, навпаки, «цементує» державу, сприяє наведенню в ній порядку. Що ж до демократії, то країни, які відходять від тоталітаризму, створюють двопалатні парламенти саме заради її утвердження. Сенат у країні – це показник демократії, гарант законності та захищеності, і тому небажання запровадити його означає бажання законсервувати той безлад, який сьогодні є в Україні, оскільки він вигідний певним політичним силам. Аналіз даних щодо створення 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 їхній унітарній державі чи німцям у їхній федеративній державі, вони б давно позбулися його» [6].

Сьогодні реалії розвитку парламентаризму в Україні свідчать про гостру потребу виходу за межі парламентських політичних криз і конфліктів у Верховній Раді. Варто зазначити, що у Верховній Раді, враховуючи різку різновекторність політичних сил, які там знаходяться, ці негативні процеси мають постійну тенденцію до розгортання, протистояння, виникнення політичних криз. Необхідність розвитку українського конституціоналізму в руслі європейської традиції, важливість сталого розвитку відносин держави і людини у напрямку пріоритетності інтересів кожного громадянина й має бути ідеологією конституційної реформи, що повинна прогресувати у суспільній думці, політичних поглядах та ініціативах обраних народних депутатів, державників, правників. Відповідно, ці важливі напрямки розвитку конституціоналізму, не можуть бути тільки справою політиків, це справжня всенародна справа особливої важливості.

Характерно, як показують дослідження, в незалежній Україні перший проект двопалатного парламенту пропонувався

ще у проекті Конституції 1992 року (бікамеральна структура подавалася як альтернатива монокамеральній). Практично, з того часу ідея бікамерального парламенту в Україні, як складова конституційної реформи, час від часу відновлюється у суспільній думці, політичних ініціативах. На жаль, сьогодні існують різні погляди і думки стосовно актуальності, доцільності таких ініціатив. У багатьох випадках рудименти радянської доктрини мислення, фрагментарне бачення й володіння предметом і процесами міжнародної практики бікамералізму, часто помилкове уявлення про інтереси держави та громадянського суспільства й безпосередньо стратегічна панорама олігархічних кланів та інтересів, корупційна політична складова не додають об'єктивності в цьому питанні.

Як справедливо зазначає авторитетний учений, юрист, практик В. Маляренко: «Чому основні політичні сили в Україні не бажать двопалатного парламенту? Тому що вони не бачать своєї вигоди в ньому. Вони таким чином втрачають владу, свій вплив на процеси, які відбуватимуться в країні, оскільки не зможуть одночасно контролювати обидві палати. Створення двопалатного парламенту – це радикальні зміни в державному устрої. Вони бояться цих змін. Тим часом, як видно з досвіду інших країн, народ України виграв від створення двопалатного парламенту, оскільки це основний ключ до розв'язання тих політичних, економічних і соціальних проблем, з якими Україна зайшла в глухий кут. Доки Україна не збагне, що система однопалатного парламенту вигідна лише партійним функціонерам, вона залишатиметься убогою і сірою, а конфлікти, суперечки та вибори будуть безконечними. Крім того, з урахуванням факту, що двопалатний парламент існує в більшості успішних і гідних поваги країн світу, Україна, не створивши такого парламенту, ототожнюватиметься в цьому плані з країнами відсталими, малорозвиненими і навіть тоталітарними» [6].

Але вищесказане не буде впроваджене без відкритості, прозорості влади, що є од-

нією з найважливіших проблем. Суспільство зацікавлене у володінні інформацією про діяльність владних структур, що є їх прямим конституційним правом. Депутати мають надавати звіти про те, як виконують свої обіцянки і доручення виборців.

В умовах сучасної Білорусі в інституціональному плані найбільш виправданою є двопалатна система законодавчої влади. Пріоритетний напрям удосконалення цього інституту в Білорусі – збільшення реального обсягу його повноважень, перетворення трибуни парламенту в справжній форум для розробки та обговорення стратегії розвитку країни, всіх ключових складових внутрішньої і зовнішньої політики держави. Надзвичайну важливість має розширення функцій контролю Парламенту за державними інститутами і взагалі всієї виконавчої влади. Істотне значення набуває вплив Парламенту на виконавчу владу. Насамперед логічно виникає питання про право парламенту, з чітко окресленими механізмами регулярно заслуховувати доповіді та звіти представників виконавчої влади щодо їх програм і виконавчої роботи. Наступний елемент – реальна можливість створювати спеціальні комісії та проводити розслідування діяльності вищих посадових осіб. Найважливіший крок – передача Парламенту права призначати голову Національного банку. Контрольні функції Парламенту істотно розширилися б при переході до нього права призначення голови Державного контролю та Генерального прокурора. Бажано, щоб призначення Ради Міністрів відбувалося після узгодження з вищим законодавчим органом. У результаті були б найбільшою мірою досягнуті необхідні суспільству стабільність і узгодженість внутрішньої й зовнішньої політики держави.

Парламентаризм у Білорусії пройшов у своєму зародженні та становленні низку етапів, в яких по-різному визначалася роль представницького і законодавчого органу країни.

Традиції парламентаризму в Республіці Білорусь сягають у глибину століть. Представницькі інститути у вигляді ради ста-

рйшин і Віче існували вже в перших прототипах білоруських держав – Полоцьке, Туровське і Смоленське князівства [9]. У Великому Князівстві Литовському функцію представницької влади впродовж століть виконував Сейм.

Парламент – найважливіший інститут представницької влади в сучасних демократичних суспільствах. Він є результатом тисячолітньої еволюції суспільства, багатоговікового людського досвіду. Головна функція парламенту – законодавче забезпечення розвитку країни. Представницька гілка влади уповноважена створювати, вдосконалювати або анулювати закони, а також визначати розміри податків і регулювати їх. У сучасному світі застосовуються різні форми представницької влади, механізми та принципи якої незмінно вдосконалюються.

1991 рік – проголошення суверенітету Республіки Білорусь, традиції парламентаризму стали швидко відроджуватися. Але їх природне встановлення було штучно перерване. 15 березня 1994 року була прийнята Конституція Республіки Білорусь, відповідно до якої вищим представницьким і єдиним законодавчим органом державної влади в Республіці Білорусь стала Верховна Рада. Повноваження та функції Верховної Ради суперечили одному з основних принципів поділу влади, який виходить з вимоги рівності всіх гілок влади. На практиці в результаті спостерігалось порушення балансу повноважень гілок влади на користь Верховної Ради, які законодавчо були закріплені на основі колишнього, радянського принципу єдності державної влади. Це призвело до необхідності прийняття конституційної реформи в 1996 році. Принципові зміни відбулися у структурі законодавчої влади. Зокрема, припинила свої повноваження Верховна Рада Республіки Білорусь, замість якої було створено двопалатні Національні збори Республіки Білорусь, які є представницьким і законодавчим органом влади. Парламент складається з Палати Представників та Ради Республіки. Виконавчу владу здійснює уряд – Рада Міністрів Рес-

публіки Білорусь, яку формує Президент. У результаті внесення змін і доповнень до Конституції Республіки Білорусь Парламент набув більш досконалої структури, яка відповідає стандартам парламентаризму [5, с. 388].

Відомий юрист, учений О. Фадєєв з приводу сучасної форми білоруського парламенту має свою думку. Він вважає, що «до найголовніших недоліків політичного устрою Республіки Білорусь слід віднести наявність двопалатного парламенту. «Національні збори» Республіки Білорусь, як відомо, складаються з двох палат – Ради Республіки і Палати представників, однак двопалатна конструкція законодавчих органів більше підходить для великих країн (або міжурядових організацій) з федеративним устроєм, де суб'єкти федерації (республіки, штати, заморські території, кантони й ін.) мають можливість представляти власні інтереси через своїх представників у верхній палаті. У Росії, наприклад, ця найважливіша функція покладена на Раду Федерації, члени якої представляють 21 республіку (від Адигеї до Чувашії), 6 країв, 50 областей (включаючи одну автономну), а також 10 автономних округів. У випадку з Білоруссю, яка є унітарною державою, Рада республіки, що складається з 56 депутатів, делегованих туди місцевими радами базового та обласного територіальних рівнів, і 8 депутатів, призначених особисто Президентом, виступає в якості парламентської надбудови з незрозумілими повноваженнями і функціями. Крім жорсткого окреслення національного суверенітету, Конституція Республіки Білорусь не допускає подільності верховної державної влади як у зовнішньополітичній діяльності, так і в сфері внутрішньої політики. Подільність характерна для країн з федеративним устроєм, в яких суб'єкти федерації зберігають (нехай і обмежений «зверху») суверенітет» [8].

В умовах сучасної Білорусії, на думку автора статті, в інституціональному плані найбільш виправданою є двопалатна система законодавчої влади. Палата Пред-

ставників, або Нижня Палата, формується на основі прямого представництва, тобто безпосередньо обирається громадянами країни. Верхня палата формується на основі непрямого представництва через лімітовану кількість місць для представників великих професійних співтовариств, територій або інших категорій громадян країни. Місія Верхньої Палати полягає в тому, щоб урівноважувати і пом'якшувати деякі законодавчі ініціативи Палати Представників, яка найбільш підпадає під надмірний вплив громадської думки. Нижня палата сильно коливається, іноді не враховуючи довгострокових, стратегічних результатів законодавчих рішень.

Законодавчий процес у Білорусії за новою редакцією Конституції відображає ідеї «раціоналізованого парламентаризму», запозичені з Конституції Франції 1958 р. Право законодавчої ініціативи належить Президентові, депутатам Палати представників, Раді Республіки, Уряду, а також громадянам, які володіють виборчим правом, у кількості не менше 50 тис. чоловік і реалізується в Палаті представників. Президент, або за його дорученням Уряд, мають право вносити пропозиції до Палати представників і Ради Республіки про оголошення проекту закону терміновим. Парламент у цьому випадку повинен розглянути даний проект у 10-денний термін. На вимогу Президента або за його згодою, Уряд, Палата представників, Рада Республіки на своїх засіданнях приймають рішення, голосуючи в цілому за весь внесений проект або його частини, зберігши лише ті поправки, які запропоновані або прийняті Президентом або Урядом [7].

Законодавчу владу, крім Парламенту, може здійснювати і Президент. Законом, прийнятим більшістю голосів від повного складу палат (Палати представників і Ради Республіки), за пропозицією Президента можуть делегувати йому законодавчі повноваження на видання декретів, що мають силу закону. Він повинен визначати строк повноважень Президента і предмет регулювання на видання декретів.

**Висновки**

Отже, наша держава продовжує рухатися шляхом демократичних реформ, і Парламент України відіграє в цьому процесі одну з головних ролей. У той же час

Верховна Рада України стикається з низкою перешкод. Однією з основних ознак парламентаризму є введення двопалатного парламенту. Використання досвіду сусідньої дружньої країни Білорусії є найбільш вдалим рішенням.

**Література**

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск : Амалфея, 2007. – 48 с.
3. Декларация Верховного Совета Республики Беларусь «О государственном суверенитете Республики Беларусь» от 27 июля 1990 г. №193–XII // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1991. – №31. – Ст. 536.
4. Закон Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» от 8 июля 2008 г. № 370-3. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravovy.info/docum09/part05/akt05244/index.htm> – Название с экрана.
5. Гісторыя Беларусі у двух частках. Частка 2. Люты 1927-1997 г. Пад рэдакцыяй прафесарау Я.К. Новіка і Г.С. Марцуля. – Мн.: Універсітэцкае, 1998. – 464с. 4
6. Маляренко В. Чи веде двопалатний парламент до федералізації держави? / В. Маляренко // Дзеркало тижня. – № 12. – 05 квітня 2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dt.ua/POLITICS/chi\\_vede\\_dvopalatniy\\_parlament\\_do\\_federalizatsyi\\_derzhavi-56592.html](http://dt.ua/POLITICS/chi_vede_dvopalatniy_parlament_do_federalizatsyi_derzhavi-56592.html) – Назва з екрана.
7. Сухарев А. Я. Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник / А. Я. Сухарев (ред.), Ф. М. Решетников, У. З. Батлер и др.]. – 3.изд., перераб., доп. – М.: Норма, 2003. – 967 с.
8. Фадеев А. Законодательное безвластие / А. Фадеев. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://admin.charter97.org/bel/news/2003/11/11/zakon> – Название с экрана.
9. Штыхау Г. В. Старажытныя дзяржавы на тэрыторыі Беларусі. Мн.: «Права і эканоміка», 2002. – С. 43 – Название с экрана. 50.; Нарысы гісторыі Беларусі. У 2-х ч. – Ч.І. / М. П. Касцюк, У. Ф. Ісаенка, Г. В. Штыхау і інш. – Мн.: Беларусь, 1994. – С. 92 – 104. 3