



Т. А. Француз-Яковець,
кандидат юридичних наук,
докторант Інституту держави і права
НАН України ім. В. М. Корецького (м. Київ)

УДК 342.525

МЕЖІ ВПЛИВУ ВЕРХНІХ ПАЛАТ ПАРЛАМЕНТІВ НА ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС

Досліджується роль верхніх палат парламентів європейських держав у сфері реалізації законодавчих повноважень.

Ключові слова: верхня палата парламенту, двопалатний парламент, законодавчий процес, законодавча ініціатива.

Головним результатом парламентської діяльності є закон, нормативно-правовий акт, який користується авторитетом з моральної і правової точки зору. У високорозвинених країнах парламент визнається основним, та навіть більше, єдиним законодавчим органом країни. Як влучно зауважує професор Ю. А. Тихоміров: “Законодавча діяльність — це обличчя парламенту... Створення законів дозволяє відобразити в нормативно-обов’язковій формі суспільні потреби і різноманітні соціальні інтереси, знайти ту “правову формулу”, яка володіє найвищим потенціалом регулювання” [1, с. 146].

Саме на парламент покладена функція здійснення законодавчих повноважень, і коли мова йде про двопалатну структуру парламенту, законодавча функція в різних пропорціях проектується на обидві палати, підкреслюючи їх різне політико-правове призначення. Сьогодні кількісний показник бікамералізму зростає, двопалатні парламенти діють майже у всіх великих за кількістю населення країнах, крім Індонезії, Китаю, Пакистану, Південної Кореї, Туреччини (структура парламенту Туреччини впродовж історії змінювалась декілька разів). Бікамеральні парламенти успішно функціонують у багатьох Європейських унітарних державах. До великих за кількістю населення унітарних держав належить і Україна. Аналіз досвіду розвинутих країн з бікамеральним парламентом у контексті здійснення законодавчих повноважень є актуальним, адже питання запровадження двопалатної структури парламенту в Україні неодноразово опинялися у центрі уваги українських політологів і правників.

Двопалатна парламентська система не є досконалою і має характерні переваги та недоліки. Як свідчать дослідження, “двопалатну систему захищають від однопалатної на тій підставі, що дві палати є нібито запобіжним клапаном і що концентрація всіх законодавчих повноважень в одному органі є не тільки небезпечною, але й не розсудливою, оскільки двоє очей краще, ніж одне око, і розсудливість вимагає, щоб будь-який процес прийняття рішень контролювався і підтримувався за допомогою “галльм” [2, с. 176]. У науковій літературі можна знайти досить неоднозначні тези та висловлювання. З огляду на це, в межах нашого дослідження пропонується розглянути роль і значення верхніх палат парламентів, в контексті реалізації найголовнішої функції парламенту — законодавчої.

Відомо, що законодавча процедура складається з декількох стадій. Початковим моментом є внесення законопроекту в порядку здійснення законодавчої ініціативи. Таким правом, зазвичай, володіють парламентарі, уряд та іноді глава держави. Здійснення права законодавчої ініціативи може мати суттєві відмінності залежно від того, який саме суб’єкт реалізує це право. Такі особливості є характерними для



кожної держави, виходячи з функції, місця та ролі в державному механізмі того чи іншого суб'єкта законодавчої ініціативи. Правом законодавчої ініціативи наділені верхні палати парламентів багатьох високорозвинених держав.

Таким правом володіє Бундесрат (верхня палата) парламенту Австрії. Бундесрат ФРН (згідно ст. 50 Основного закону ФРН Бундесрат іменується органом “участі земель у законодавстві й управлінні федерацією”, хоча аналіз його повноважень дозволяє стверджувати, що цей орган є верхньою палатою парламенту) також наділений правом законодавчої ініціативи [3]. Специфіка права законодавчої ініціативи Бундесрату ФРН та Австрії проявляється в тому, що згідно з ч. 3 ст. 76 Основного закону ФРН [3] та ч. 1 ст. 41 Федерального Конституційного Закону Австрії [4] законопроекти можуть вноситись до Бундестагу та відповідно до Національної ради тільки через Федеральний уряд. У ФРН уряд повинен протягом трьох місяців висловити свою точку зору, при незгоді з висновками Уряду Бундесрат має право надати свої висновки на висновки Уряду.

Верхня палата парламенту Російської Федерації теж володіє правом законодавчої ініціативи, але, на відміну від Бундесрату ФРН та Австрії, Рада Федерації може вносити законопроекти безпосередньо до Державної думи. Рада Федерації як суб'єкт права законодавчої ініціативи має досить широкі можливості в сфері законодавчих повноважень. Перш за все, це стосується права внесення Радою Федерації та членами Ради Федерації до Державної Думи проектів федеральних конституційних законів та федеральних законів, а також внесення від імені палати в цілому або групи членів Ради Федерації численністю не менше однієї п'ятої пропозицій щодо поправок та перегляду положень Конституції.

Згідно зі ст. 70 Конституції Італії, законодавча діяльність здійснюється обома палатами. Правом законодавчої ініціативи володіють члени обох палат, виступаючи як в особистій якості, так і спільно з іншими парламентарями. Законопроект може бути внесений парламентською групою чи комісією [5]. Разом з тим на представлення законопроекту має право перш за все уряд, адже вважається, що цей орган якнайкраще може оцінити необхідність тих чи інших законодавчих змін. Значимість ролі уряду у законодавчому процесі ми зможемо також прослідкувати на прикладі інших держав.

Основна функція верхньої палати парламенту Республіки Польща — Сенату — законодавча. Важливим показником збалансованості законодавчого процесу є те, що і Сейм і Сенат мають майже рівні, можна сказати, взаємні права та обов'язки. Процедура реалізації законодавчої ініціативи закріплена в регламенті Сенату і є більш складною, ніж та, що визначена для ініціатив Сейму [6].

Сенатори верхньої палати парламенту Франції, володіють законодавчою ініціативою, вираженою у поданні законопроектів у своїй палаті, а також у праві внесення поправок до проектів нормативних актів, завдяки якому сенатори — нарівні з депутатами і членами уряду — мають право вносити зміни в обговорювані законопроекти [7].

Вплив верхньої палати на законодавчий процес може виражатись не тільки у законодавчій ініціативі, але і в інших формах. Скажімо, заява, протест, прийняття чи неприйняття законів, які були прийняті нижніми палатами. Саме тому існування верхньої палати парламенту надає більшої стійкості процесу прийняття нового законодавства в цілому, адже бікамеральна парламентська структура є вагомим перепорою на шляху до поспішних і необдуманих законодавчих змін, оскільки кожен законопроект підлягає додатковому обговоренню в другій палаті. Можна стверджувати, що закони, прийняті шляхом “подвійного обмірковування”, є більш досконалими.

Закономірно, що коли мова йде про право законодавчої ініціативи верхніх палат парламентів, мається на увазі, що цей суб'єкт є колективним, адже реалізації такого права передують проведення узгодженої діяльності всередині палати. Саме таку діяльність і називають внутрішньою законодавчою ініціативою, основними



суб'єктами якої є комітети і комісії палат. Коло питань, які можуть бути предметом виявлення цієї ініціативи в певних парламентах, може бути чітко окреслене. Скажімо, згідно з ч. 1 ст. 23 Регламенту Бундесрату Австрії для комітетів визначені питання внутрішньої законодавчої ініціативи в межах їх компетенції [8].

Законодавство Російської Федерації більш чітко визначає процес реалізації права внутрішньої законодавчої ініціативи. У Раді Федерації комітети і комісії можуть вносити на розгляд палати законопроекти з будь-яких питань, але якщо законопроекти вносяться з тих питань, які не входять до компетенції комітету чи комісії, то такий законопроект надсилається до того комітету чи комісії, до відання яких належать питання, визначені законопроектом. Окрім того, такий законопроект потрапляє і до Правового управління Апарату Ради Федерації для проведення правової та лінгвістичної експертизи (ч. 1, 2 ст. 141 Регламенту Ради Федерації) [9].

У Бундесраті ФРН питання щодо призначення відповідального комітету вирішує Президент Бундесрату після того як комісії виступили з певними пропозиціями (ч. 3 ст. 26, 36 Регламенту) [10].

Сьогодні майже всі верхні палати парламентів Європейських країн в тій чи іншій мірі володіють правом законодавчої ініціативи, але використовують його досить рідко. Як свідчить практика, переважна більшість законопроектів вноситься урядом і першочергово до нижньої палати. Хоча тут теж є певні особливості. Скажімо, до Національних Зборів парламенту Франції в обов'язковому порядку вносяться законопроекти щодо фінансів, а інші законопроекти можуть вноситись у будь-яку палату.

Однією із тенденцій, яку можна прослідкувати щодо реалізації права законодавчої ініціативи є те, що таке право частіше за все належить уряду в цілому, або окремим міністерствам. Скажімо, в державах, де існує парламентська форма правління законопроекти можуть вноситись окремими міністрами або ж депутатами правлячої партії. У президентських республіках уряд здійснює законодавчу ініціативу не в такій відкритій формі, але не менш ефективно [11, с. 215].

Як правило, законопроект може бути внесений до кожної із палат тоді, коли палати рівноправні, тобто зміст і обсяг їх повноважень однаковий (Італія), хоча такий порядок застосовується і в парламенті Великобританії, палати якого не можна вважати рівноправними.

Безперечно, більша частина законопроектів вноситься до нижньої палати і формується у нижній палаті. Верхні палати впливають на процес законотворчості шляхом обговорення законопроектів у комітетах та проведення сумісного засідання палат. Тобто саме співвідношення верхньої та нижньої палати парламенту обумовлює те, яким чином відбувається розгляд законопроекту, та якими правами наділені палати при цьому розгляді.

Як правило, до функцій верхніх палат належить розгляд і прийняття ними законодавчих актів, які вже прийняті нижніми палатами. Такий процес є природним і закономірним, адже саме нижній палаті належить великий об'єм повноважень у законодавчій сфері, так як вважається, що нижня палата парламенту представляє думку населення всієї країни і члени нижньої палати залежать від інтересів тих чи інших регіонів. Існують і винятки, наприклад, у Швейцарії, де обидві палати наділені однаковою компетенцією в сфері законотворчості, у випадку внесення законопроекту до Ради Кантонів першочерговий розгляд і обговорення відбувається саме Радою Кантонів, а Національна Рада (нижня палата) буде приймати рішення про прийняття чи неприйняття цього закону.

Тобто об'єм повноважень верхніх палат у законодавчій сфері більший у тих парламентах, де палати наділені рівними повноваженнями. Права верхньої палати частіше більш обмежені в фінансових питаннях та конституційних змінах. У цих сферах можливості другої палати виступати із законодавчими ініціативами та вносити поправки до законопроектів досить незначні.



Варто звернути увагу і на те, що в більшості Європейських країн майже всі закони підлягають розгляду у верхній палаті. Винятком є закони, які стосуються бюджетних чи фінансових питань, що часто у верхній палаті взагалі не розглядаються або розглядаються з певними обмеженнями (без права відхилення чи заперечення). У деяких країнах існують закони, які не можуть вступити в силу без відповідного погодження верхньої палати. Скажімо, в ФРН це закони, що регулюють питання податкових зборів чи адміністративного суверенітету земель [12, с. 205].

Для прийняття рішення стосовно того чи іншого законопроекту, як правило, встановлюються певні терміни. Основний закон ФРН у ч. 2, 3 ст. 77 встановлює строк для висловлення Бундесратом своєї незгоди щодо законопроекту, прийнятих Бундестагом у три тижні [3]. Законодавство Австрії визначає такий термін на межі восьми тижнів (Федеральний конституційний Закон Австрійської Республіки ч. 3 ст. 42). Законодавство Польської Республіки визначає термін у 30 днів, а для термінових законопроектів встановлюється 14-денний термін.

Якщо щільніше розглянути досвід сусідньої Польської Республіки, де обидві палати парламенту довгий час і досить успішно функціонують, то роль верхньої палати чітко визначає ст. 121 Конституції. Окрім права законодавчої ініціативи, Сенат парламенту Польщі виконує контрольну функцію. Сенат володіє правом ухвалення рішень щодо законодавчих ініціатив нижньої палати: ухвалений Сеймом закон, маршалек передає на розгляд Сенату; Сенат протягом 30 днів може ухвалити законопроект, розроблений Сеймом, без змін, ухвалити заміни або відхилити його загалом (якщо Сенат протягом 30 днів не винесе жодної ухвали, закон вважається ухваленим у редакції, запропонованій Сеймом); ухвала Сенату вважається винесеною, якщо Сейм не відхилить її більшістю голосів у присутності хоча б половини від конституційного складу Сейму [6].

Приклад Основного закону Польської Республіки підтверджує тезу про те, що друга палата парламенту є професійним і неупередженим "редактором", можна сказати, "фільтром" щодо законопроектів, ухвалених нижньою палатою. У багатьох державах з двопалатним парламентом закон набуває чинності лише за умови його ухвалення верхньою палатою. Тобто верхня палата виступає демократичним і стримуючим чинником для необдуманих і поспішних рішень нижньої палати. Особливо це доречно при внесенні змін та доповнень до Основних законів, тобто до конституцій чи конституційних актів. Як правило, саме на верхні палати парламентів покладаються гарантії щодо легітимності конституційних реформ.

Скажімо, закони, що передбачають внесення змін до Основного закону ФРН, набирають сили за умови погодження 2/3 членів Бундестагу та 2/3 членів Бундесрату.

В Іспанії Сенат має право ініціювати внесення змін до Конституції. При цьому проекти відповідних законів приймаються кожною палатою більшістю в 3/5 від загальної кількості голосів.

В Італії конституційні закони приймає кожна палата з інтервалом не менше ніж три місяці. Вони затверджуються абсолютною більшістю голосів кожною із палат після другого розгляду.

Таким чином, межі впливу верхніх палат парламентів на законодавчий процес можуть суттєво різнитися. Скажімо, верхня палата парламенту Австрії не може відхилити прийнятий Національною Радою закон, а має право лише подати протест на нього. Цей протест може бути подоланий Національною Радою. Повноваження Бундестагу ФРН можуть досить суттєво відрізнятись залежно від необхідності обов'язкової згоди верхньої палати. Амплітуда законодавчих повноважень коливається від межі надання консультацій (коли згода верхньої палати не є обов'язковою) і до блокування всього законодавчого процесу (щодо законів, прийняття яких вимагає обов'язкової згоди верхньої палати). Рада Кантонів Швейцарії володіє повним об'ємом законодавчий прав нарівні із Національною Радою.



Дослідники бікамералізму досить часто серед негативних наслідків його впровадження називають виникнення концептуальних суперечностей між палатами в розробці закону та очевидну уповільненість його прийняття.

Звертаючись до практики діяльності двопалатних парламентів, бачимо, що діяльність двопалатних парламентів у сфері здійснення законодавчих повноважень є практично безконфліктною. Палати парламентів високорозвинених демократичних держав намагаються уникати суперечок і відчуваючи свою відповідальність перед всім багатогранним суспільством, парламентські збори за будь-яких обставин прагнуть досягти компромісу. Для цього існує безліч способів, адже за умови відмови в погодженні законопроекту однією із палат застосовуються різні міри, в залежності від правового статусу та характеру відносин палат.

Мають місце почергове обговорення законопроекту, при якому законопроект надсилається із вмотивованими висновками і варіантами рішень із палати в палату допоки його текст не буде погоджений остаточно (Великобританія, Бельгія, Швейцарія). Окрім того, можуть створюватись погоджувальні комітети чи комісії, що формуються палатами на паритетних засадах (Іспанія). Також практикується проведення спільних засідань палат. У ряді країн рішення нижніх палат є такими, що мають більшу силу. Наприклад, у Великобританії законопроект, схвалений Палатою общин, може вступити в силу, незважаючи на незгоду Палати лордів, якщо він буде повторно прийнятий через рік на наступній сесії. Тобто межа впливу верхньої палати на законодавчий процес чітко залежить від того чи ця палата є “слабкою” чи “сильною”.

Щодо уповільнення прийняття законів, то тут можна стверджувати лиш те, що суттєве значення має все ж таки не кількість прийнятих законів і швидкість, з якою законодавство змінюється, а якість та всебічна обдуманість тих рішень, які вступають у законну силу. При цьому необхідним залишається врахування всебічних інтересів суспільства в процесі прийняття законодавчих актів, адже закони покликані регулювати найважливіші суспільні відносини. Наявність ще однієї інстанції, яка задіяна в процесі законотворчості, дає змогу запобігти поспішності та впливу політичної кон’юнктури при підготовці законопроектів, що врешті-решт сприяє “якості законотворчої діяльності” [13, с. 12].

Безумовно, законотворчість є основною функцією як нижньої, так і верхньої палати, тому подолання нерівності палат у цій галузі є однією з гарантій забезпечення інтересів суб’єктів федерації, які представлені у верхній палаті. Наприклад, у ФРН розгляд законопроектів верхньою палатою відрізняються від порядку, який встановлений у нижній палаті, але забезпечення інтересів суб’єктів федерації досягається за допомогою системи, в якій, окрім парламенту, активну роль відіграє федеральний Уряд. Загалом, для федеративних держав така участь верхніх палат обумовлена перш за все наданням прав щодо вираження своїх позицій та думок суб’єктами федерації, а також можливості врахування їх інтересів на федеральному рівні. Не менш важливим аспектом щодо участі верхніх палат у законодавчому процесі залишається питання контролю як за якістю, так і за демократичністю прийнятих нижньою палатою законів.

Таким чином, у державах з двопалатною структурою парламенту роль верхньої палати в законодавчій сфері в основному визначається факторами, що тісно пов’язані із можливостями палати відстоювати свою законодавчу позицію (якщо вона є відмінною від позиції нижньої палати), а також правами верхньої палати щодо внесення змін до законопроектів, які проходять через неї.

Список використаних джерел

1. Тихомиров, Ю. А. Теория компетенции [Текст] / Ю. А. Тихомиров. — М. : Изд. г-на Тихомирова М. Ю., 2001. — 355 с.
2. Сарторі, Д. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів та результатів : пер. з 2 вид. [Текст] / Джеованні Сарторі. — К. : АртЕк, 2001. — 224 с.



3. Основной Закон ФРГ [Текст] // ФРГ: Конституция и законодательные акты / под ред. В. А. Туманова. — М. : Прогресс, 1986. — С. 25–93.
4. Конституция Австрийской Республики [Текст] // Австрийская Республика: Конституция и законодательные акты / сост. В. А. Туманов. — М. : Юрид лит., 1985. — С. 11–100.
5. Конституция Испании [Текст] // Испания: Конституция и законодательные акты / сост. В. А. Савинов. — М. : Прогресс, 1988. — С. 29–100.
6. Конституция Польской Республики [Текст] // Конституции государств Центральной и Восточной Европы / [под ред. Н. В. Варламова]. — М. : МОНФ, 1997. — С. 197–265.
7. Конституция Франции [Текст] // Французская Республика: Конституция и законодательные акты / под ред. В. А. Туманова. — М. : Прогресс, 1989. — С. 31–43.
8. Geschäftsordnung des Bundesrates (GO–BR) in der Fassung der seit 1. Jänner 2012. Wien, 2012 [Elektronische Ressource] Österreichisches Parlament. — URL : <http://www.parlament.gv.at/ZUSD/RECHT/2012-02-08-Geschaeftsordnung-Bundesrat.pdf>.
9. Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 г. № 33–СФ [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 7. — Ст. 635.
10. Geschäftsordnung des Bundesrates in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. November 1993 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 2007), zuletzt geändert durch Beschluss des Bundesrates vom 22. September 2006 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite ...) (Bundesrats-Drucksache 652/06 (Beschluss)) [Elektronische Ressource] Bundesrat Startseite. — URL : http://www.bundesrat.de/nr_9718/SharedDocs/Gesetzestexte/go__br,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/go_br.pdf.
11. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] : [учебн.] / А. А. Мишин. — [6-е изд. перераб. и дополн.]. — М. : Белые альвы, 1999. — 331 с.
12. Государственное право Германии [Текст] [в 2-х т.] Сокращенный перевод немецкого семитомного издания / [отв. ред.: Топорнин Б. Н.]. — М. : ИГПРАН, 1994. — Том 1. — 320 с.
13. Тодика, Ю. Реалізувати потенціал основного закону [Текст] / Ю. Тодика // Віче. — 2001. — № 6 (111). — С. 3–12.

Надійшла до редакції 04.04.2012

Француз-Яковец Т. А. Границы влияния верхних палат парламентов на законодательный процесс

Исследуется роль верхних палат парламентов европейских государств в сфере реализации законодательных полномочий.

Ключевые слова: верхняя палата парламента, двухпалатный парламента, законодательный процесс, законодательная инициатива.

Frantsuz-Yakovets, T. A. Limits of Influence of Upper Chambers of Parliaments in the Legislative Process

This article investigates the role of the upper chambers parliaments of European countries in the field of legislative powers.

Keywords: upper house of parliament, a bicameral parliament, the legislative process, legislative initiative.

