

7. Российская юридическая энциклопедия. М., 1999; Популярный юридический энциклопедический словарь. М., 2000; Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1999.

8. Словарь по экономике и праву. М., 1999. С. 543.

9. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. М., 1990. С. 256.

10. Надеев Р.К. Правовая экспертиза законопроектов в Государственной Думе. М., 2005. С. 21.

11. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: 3-е изд., изм. и доп. М., 2003. С. 537.

12. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 11 марта 2005 г. № 67-СФ «О

докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2004 года “О состоянии законодательства в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2005. № 12. Ст. 975.

13. СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

14. Разуваев А.А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации (вопросы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 22.

15. Ивакина Н.И. Русский язык российского права // Российская юстиция. 2000. № 7.

16. Шипилов К.С. Правовая лингвистика: проверка терминов с лексемами *транс-* и *пере-* // Гражданин и право. 2006. № 2.

УКРАИНСКИЙ ПАРЛАМЕНТ: ПРОБЛЕМА СТРУКТУРНОЙ ОПТИМАЛЬНОСТИ В КОНТЕКСТЕ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

Л.И. Никонова

Важнейшее значение для работы общенационального органа представительной власти имеет конституционно-правовое закрепление его структуры как однопалатного или двухпалатного парламента. В Украине на протяжении всех 15 лет построения независимого государства эта проблема не сходит со страниц специальной печати. Конституция Украины 1996 г. закрепила однопалатность Верховной Рады. Однако анализ существующих по данной проблеме предложений, выводы ведущих правоведов и, наконец, результаты всенародного референдума 2000 г. свидетельствуют о том, что вопрос о возможном изменении структуры Верховной Рады – парламента страны – и переход к его бикамеральной организации еще не снят.

В конституционной теории под двухпалатной системой понимается такая организация законодательной власти, при которой окончательное установление законодательного текста совершается путем соглашения между двумя самостоятельными коллегиальными учреждениями – верхней и нижней палатой. Следует отметить, что в XIX–начале XX вв. большинство не только западных, но и отечественных теоретиков-конституционалистов выступали за бикамеральность парламента. Так, известный российский государствовед Л. Родионов доказывал, что вторая палата предохраняет страну от скороспелых или плохих

законов [1, с.83]. Другой российский правовед К.Н. Соколов утверждал: “Двухпалатная система является, несомненно, моментом, осложняющим работу государственного механизма, но тем не менее, для государства, в котором верхняя палата избирается населением, вопрос о ее роли в системе парламентаризма не может быть решен с такой простотой и ясностью, как с назначаемой верхней палатой. Избираясь, она причастна к началам представительства, причем ее притязания на равноправие с нижней палатой должны казаться тем более справедливыми, чем шире ее выборная основа, чем ближе условия ее рекрутирования к избирательной системе нижней палаты” [2, с.186–187].

Интересным представляется и выражение Кэмпбелл-Баннермана о том, что глубочайшие изменения в мире не помешали представительной системе Англии сохранить свою “неизбираемую, неизменяемую, нераспускаемую, неотчетственную” верхнюю палату парламента [2, с.195].

Выступая апологетом двухпалатного парламента, Н.П. Дружинин подчеркивал, что образование второй палаты должно быть таким, чтобы ее члены были народными представителями – выборными лицами. В опровержение позиции, что при двухпалатной системе представительные учреждения не относятся с одинаковым интересом к обсуждаемым законам, этот автор отмечал, что

“страстность и горячность не обеспечивают основательности и правильности обсуждения вопроса” [3]. Напротив, такое обсуждение может оказаться односторонним. Довод противников бикамерализма относительно потери времени при обсуждении законопроектов в двух палатах наталкивался на аргументы Н.П. Дружинина: палаты народных представителей – законодательные учреждения, деятельность которых направлена на создание правил, которые становятся потом общеобязательными и оказывающими весьма существенное влияние на различного рода общественные отношения. В силу этого требуется их полное, основательное и разностороннее обсуждение. Все это свидетельствует в пользу двух палат, которые, как представляется, способны обеспечить более тщательную процедуру принятия законов.

Идея двухпалатности парламента подерживалась и Дж. Миллем. Он обосновал свою позицию так: “Большинство в едином собрании, когда оно приняло постоянный характер, когда оно составилось из тех же лиц, действующих обыкновенно вместе, и когда оно уверено всегда в своей победе, легко делается деспотическим, если оно избавлено от необходимости рассмотреть, будут ли его действия одобрены другой установленной властью” [4, с. 130].

Этот подход переключается с позицией дореволюционного государствоведа А. Менгера. По его мнению, “целесообразно наделить законодательной работой две палаты: выборную, которая станет выразителем демократических течений, и аристократическую палату, состоящую не из туенядцев, а из действительно лучших членов государства” [5]. В числе распространенных аргументов в пользу создания бикамеральных представительных учреждений называлась необходимость сдерживания радикализма нижней палаты [6].

Особого внимания заслуживает концепция А. Эсмана, суть которой сводится к тому, что “распределение законодательного корпуса на две палаты имеет целью прежде всего ослабить активную силу законодательной власти. Деспотия законодательного собрания, как показывает опыт, в такой же мере страшна и губительна, как деспотия монархов или диктаторов. Лучшим способом обойти эту опасность является, очевидно, распределение законодательного корпуса на две палаты. Благодаря

этому законодательная власть губит вместе с единством излишек своих сил и вновь становится тем, чем она должна быть, то есть равной другой власти” [7].

В зависимости от целей создания верхних палат учеными предлагалось изменение их состава. Так, по мнению Дж. Милля, если “одна палата представляет народное чувство, то вторая должна представлять личную заслугу... Если одна из них – народная палата, то другая должна быть палатой государственных людей, советом, состоящим из общественных деятелей, которые занимали какую-либо политическую должность или выполняли какие-то важные политические функции” [4, с.134].

Анализ теоретического наследия зарубежных и отечественных ученых, поддерживающих бикамеральность, позволяет обобщить приводимые ими аргументы о преимуществах двухпалатной системы. В частности, при двух палатах возможно установление контроля в среде самих народных представителей за правильностью пользования правительством правом роспуска парламента, коль скоро в той или другой палате отвергается законопроект или коль скоро правительство получает убеждение в том, что палата не выражает истинного желания страны. Существование двух палат позволяет легко в момент необходимости создать новое высшее временное учреждение в государстве для разрешения вопросов, которые могут возникнуть в стране.

Изучение исторических попыток формирования парламентской системы Украины показало, что в ее конституционной истории также присутствует подтверждение определенного тяготения именно к двухпалатному парламенту. В истории Украины имеется такой исторический факт, который до сих пор практически не проанализирован современными украинскими историками с конституционно-правовых подходов. П.А. Кулиш описывает аудиенцию императорских послов в Сечи. «Попросив послов удалиться, казаки выслушали грамоту. Собрание разделилось на две рады: в одной участвовала только старшина (отаманье), в другой – только чернь. Этой последней раде в важных случаях, подобных настоящему, предоставлялось право постановить решение, которое старшина обязана была выполнить беспрекословно или обсудить для вторичного представления в общей раде. На сей раз предложение императора принято было

“черною радюю” с восторгом. Казаки в знак своего согласия подбросили вверх шапки, а потом, подбужив к собранию старшин своих, грозили утопить того в Днепр, кто осмелится противодействовать их решению» [8]. По нашему мнению, здесь представлен прототип практической реализации бикамеральной идеи в украинском парламентаризме. Она нашла определенную реализацию в формировании общенационального органа народного представительства в период Украинской Народной Республики.

В современной Украине вопрос о структуре Верховной Рады – однопалатной или двухпалатной – активно обсуждается как в самом парламенте, так и общественностью. Особенно настойчиво к идее бикамерализма обращались в предконституционный период развития независимого Украинского государства. В формальном виде осуществлялись попытки внедрить двухпалатный парламент в проект новой Конституции Украины в редакции от 24 февраля 1996 г. Официально это был проект конституционной комиссии, однако название “президентский”, которое широко использовалось на страницах печати и в выступлениях народных депутатов, давало веские основания считать, что эти идеи выдвигались главой государства. Это обстоятельство, как и то, что Л.Д. Кучма был сопредседателем конституционной комиссии, отразилось на содержании проекта Основного Закона, по которому президент – всевластный глава государства, а парламент, как утверждали тогда многие украинские правоведы, “бикамеральный и беспомощный” [9, с.27]. Действительно, ст. 72 проекта закрепляла положение, по которому будущий парламент – Национальное Собрание – должно было состоять из двух палат: Палаты депутатов и Сената. Проект предусматривал гарантии определенного приоритета верхней палаты над нижней. Одновременно Сенат фактически был подчинен исполнительной власти, что с точки зрения развития парламентских институтов в Украине было не только неприемлемо, но и с учетом мирового опыта – опасно для существования парламента как представительного органа народных интересов.

Сторонники однопалатного парламента мотивировали свою позицию тем, что Украина – унитарная страна. Общество не разделено на группы, имеющие существенные различия в

интересах и потребностях, национальные, религиозные или другие отличия. Двухпалатность Верховной Рады приведет к увеличению средств на содержание парламента, и, главное, усложнит процедуру законодательного процесса [9, с.25]. По поводу последнего аргумента следует обратиться к выводам Л. Родионова. Он писал, что вторая палата, обсуждая и оценивая своевременность и разумность принятых первой палатой законопроектов, предохраняет страну от скороспелых или плохих законов, от стремления “излишне вмешиваться в спокойное развитие народной жизни и, наконец, от опасности прямого произвола. Прохождение законопроектов через две палаты, конечно, замедляет работу, но именно в законотворчестве чаще вредна торопливость, чем некоторая отсрочка в принятии новых законов. Две палаты придают особенную устойчивость и прочность законному порядку вещей, охраняют его от возможных покушений со стороны исполнительной власти, если она впадет в соблазн превысить свои пределы” [1, с.83].

Таким образом, усложнение законодательной процедуры, увеличение сроков прохождения законопроектов в двухпалатном парламенте нейтрализуется повышением качества законодательного процесса.

Противники бикамерализма в Украине поднимали проблемы, связанные с внутренними национальными условиями, которые могли бы создать благоприятную почву для усиления негативных последствий в случае реализации идеи создания двухпалатного парламента. В этом плане особого внимания заслуживает аспект взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти. Их соотношение и направленность, действительно, свидетельствуют, что на украинской почве двухпалатный парламента мог бы служить “испытанным орудием удушения исполнительной властью представительного органа народа, способствовать его превращению в слабое и беспомощное образование” [1, с.28]. Такая перспектива закладывалась не только нормами президентского проекта Конституции, но уже была подготовлена практикой взаимоотношений между законодательной и исполнительной ветвями власти на протяжении ряда лет.

Идея бикамерализма в данных конкретных условиях и специфике исторического развития Украины в доконституционный период как неприемлемая для страны всесторонне

обсуждалась и на Международном форуме “Новая Конституция Украины – путь к утверждению украинской государственности”, о чем его организаторы докладывали народным депутатам на сессии Верховной Рады в январе 1996 г. Негативное отношение к данной проблеме высказывалось и во многих других публикациях того времени [10].

Тем не менее, проект Конституции от 20 марта 1996 г., внесенный на рассмотрение Верховной Рады новой Конституционной комиссией под руководством сопредседателей Л.Д. Кучмы и А.А. Мороза, снова предусматривал создание двухпалатного парламента – Национального Собрания Украины. Многие украинские ученые придерживались той точки зрения, что “в современных украинских реалиях двухпалатная структура может выступать мощным средством уничтожения парламента как целостного законодательного органа” [11]. По их мнению, изучение и анализ мирового опыта свидетельствует об эволюции структур парламента как раз наоборот – от существующих двухпалатных к однопалатным [9, с. 23]. Приводились следующие примеры: Конституция Дании 1953 г. учреждала однопалатный фолькетинг, в Новой Зеландии в 1959 г. был ликвидирован Законодательный Совет Парламента, Конституция Португалии 1976 г. закрепила однопалатное Собрание Республики. Это явление характерно и для греческих конституций 1952 и 1975 гг. [9, с. 24].

Известный украинский правовед Л.Т. Кривенко, анализируя опыт посткоммунистических государств по созданию общегосударственных органов народного представительства, большинство из которых, так же как и Украина, пошли по пути создания однопалатных парламента, указывает, что стремление к бикамеральности парламента связано с тенденцией усиления президентской власти, трансформацией института президентства в надвластную структуру управления государством. В качестве примера автор приводила отказ от однопалатного парламента в Казахстане и создание там в 1995 г. двухпалатного парламента. По ее мнению, эта антидемократическая тенденция привела в Казахстане к тому, что верхняя палата смоделирована таким образом, что сенат превратился в мощное препятствие на пути одобренного нижней палатой (мажоритом) законопроекта. Это достигается предусмотренными Конституцией процедурными

нормами, обеспечивающими явное преимущество верхней палаты над нижней. Установленный порядок формирования Сената содержит потенциальные возможности для использования их президентом и правительством с целью проведения своих интересов в парламенте Казахстана [9].

Отметим, что в 2000 г. был проведен Всеукраинский референдум, который стал важнейшей вехой развития украинского парламентаризма. В референдуме приняли участие 81,15 % граждан Украины, внесенных в списки для голосования. На референдум были вынесены четыре вопроса, в том числе и такой: “Поддерживают ли граждане необходимость формирования двухпалатного парламента в Украине, одна из палат которого представляла бы интересы регионов Украины и содействовала бы их реализации, и внесение соответствующих изменений в Конституцию Украины и избирательное законодательство?”. За двухпалатный парламента высказалось 81,68 % граждан Украины, принявших участие в волеизъявлении [12]. Однако эта позиция народа не была поддержана на практике.

После референдума 2000 г. дискуссия о возможности введения двухпалатной структуры парламента в Украине разгорелась с новой силой. В рамках конституционной реформы планировалось создание Верхней палаты (по проекту закона – Палаты регионов), находящейся в непосредственной связи с выборными органами местного самоуправления. Сторонники двухпалатного парламента, и прежде всего практики, доказывали, что Верхняя палата, представляющая регионы Украины, поможет решить серьезную проблему – децентрализовать власть и снизить зависимость регионов от центра.

Отстаивая идею перехода к бикамеральному парламента, многие украинские правоведы доказывали, что однопалатность украинского парламента – явление временное. Относительная медлительность законодательной деятельности Верховной Рады по сравнению с законодательной деятельностью парламента других государств и качество законопроектов, характеризующееся беспрецедентным в мировой практике количеством законов, которые отклоняются главой государства, опосредованно подтверждают объективную необходимость превращения украинского парламента в двухпалатный и убеждают, что со

временем он будет все-таки таким [13]. При этом они ссылались на волю народа, который высказался на референдуме за реорганизацию однопалатного парламента в двухпалатный.

Вопрос о введении двухпалатной структуры парламента в Украине продолжает обсуждаться. В частности, планируется введение Верхней палаты, находящейся в непосредственной связи с выборными органами местного самоуправления. Защитники этой идеи утверждают, что такие палаты в первую очередь являются общегосударственным представительством местных самоуправляющихся обществ, и только затем – народным представительством.

Таким образом, вопрос об оптимизации структуры парламента Украины – Верховной Рады – не закрыт. По нашему мнению, решающее значение в этом процессе принадлежит народу Украины, который достаточно убедительно высказался на референдуме в поддержку двухпалатного украинского парламента.

ЛИТЕРАТУРА

1. Родионов Л. Правовое государство: Краткие очерки по государственному праву. М., 1906.
2. Соколов К.Н. Парламентаризм: Опыт правовой теории парламентарного строя. СПб., 1912.
3. Дружинин Н.П. Избиратели и народные представители: Общедоступный очерк конституционного права с изложением предположений о реформе в России и закона о Государственной Думе. М., 1906. С. 85.
4. Милль Дж.С. Представительное правление: Публицистические очерки: Пер. с англ. / Под ред. Р.И. Семетковского. СПб., 1897.
5. Менгер А. Новое учение о государстве. СПб., 1905. С. 215–216.
6. См.: Рождественский А. Одна или две палаты? М., 1917. С. 21–32.
7. Эсмен А. Основные начала государственного права. М., 1989. С. 65.
8. Кулиш П.А. История воссоединения Руси: В 4 т. Т. 2. От начала столетней казацко-шляхетской войны до восстановления в Киеве православной иерархии в 1620 г. СПб., 1874. С. 64.
9. Кривенко Л.Т. Верховна Рада України. Київ, 1997.
10. Кривенко Л.Т. Верховный Совет Украины: место в системе государственной власти // Государство и право. 1996. № 6. С. 85–94; Колізії у законодавстві України: проблеми теорії і практики. Київ, 1996. С. 14–15; Дьомін О.О. Ефективність діяльності Верховної Ради – необхідна передумова побудови правової держави // Вісник Академії правових наук України. 1996. № 5. С. 14–26.
11. Реент О. Розвиток парламентаризму в Україні. Київ, 2005. С. 90.
12. Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року: Повідомлення Центральної виборчої комісії від 25.04.2000 р. // Юридический вестник Украины. 2000. № 43.
13. Державотворення і право творення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю.С. Шемшученка. Київ, 2001.