

ПРОБЛЕМА БІКАМЕРАЛІЗМУ В КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

У контексті сучасної конституційної реформи розглядається питання про доцільність двопалатної структури українського парламенту. Аналізуються історичні витоки та тенденції розвитку бікамералізму. Наводяться аргументи на користь запровадження бікамералізму в Україні.

Ключові слова: конституційна реформа, структура парламенту, бікамералізм, система стримувань та противаг державної влади, Україна.

Романюк А. И.

ПРОБЛЕМА БИКАМЕРАЛИЗМА В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ В УКРАИНЕ

В контексте нынешней конституционной реформы рассматривается вопрос о целесообразности двухпалатной структуры украинского парламента. Анализируются исторические истоки и тенденции развития бикамерализма. Приводятся аргументы в пользу перехода к бикамерализму в Украине.

Ключевые слова: конституционная реформа, структура парламента, бикамерализм, система сдержек и противовесов государственной власти, Украина.

Romanyuk O.

BICAMERALISM PROBLEM IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL REFORM IN UKRAINE

The question of advisability the transition to a bicameral structure of the Ukrainian Parliament considers in the context of the current constitutional reform. The author analyzes the historical origins and development trend of bicameralism. Arguments in favor of a transition to bicameralism in Ukraine are given.

Key words: constitutional reform, structure of parliament, bicameralism, system of checks and balances of state power, Ukraine.

Однією з пропозицій, що обговорюються сьогодні в процесі підготовки конституційної реформи, є перехід до двопалатної структури парламенту. Запровадження бікамералізму в Україні не є новою ідеєю. Двопалатна структура пропонувалася в багатьох офіційних та неофіційних конституційних проектах. Переваги та недоліки двопалатності в контексті українських реалій аналізувалися в працях вітчизняних науковців О. Березюка, В. Журавського, Р. Мартинюка, Є. Назаренка, О. Святоцького і В. Чушенка, О. Скрипнюка, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та інших. Проте однозначної відповіді на запитання, яка структура

парламентської влади – однопалатна чи двопалатна – є раціональнішою для України, поки що немає. Мета статті полягає в з'ясуванні доцільності переходу до двопалатної структури парламенту в сучасних умовах розвитку України.

1. Виникнення та розвиток бікамералізму

Виникнення бікамералізму пов'язане з генезисом інституту парламентської влади. Перший парламент, який вважається „праматері” сучасних парламентів, був створений у 1265 р. в Англії внаслідок потреби подолання гострої конфронтації між великими феодалами, які за сприянням короля намагалися зосередити всю владу в своїх руках, та коаліцією містян й рицарства, котрі супротивилися цьому. Перший

парламент являв собою представницькі збори, що репрезентували інтереси станів англійського суспільства, які брали участь у політичному конфлікті. У 1295 р. відбулося унормування парламентського представництва. Окрім великих світських і духовних феодалів (лордів), які запрошувалися до парламенту королем, до нього було обрано по 2 представники рицарства від 37-ми графств та по 2 представники від міст. Проте до середини XIV ст. представники всіх станів засідали разом. У 1343 р. англійський парламент було поділено на дві палати (Houses), в одній з яких стала засідати вища аристократія та вище духовенство, в іншій – лицарі та містяни. Закони стали ухвалюватися за згодою обох палат та короля (суверена). У XVI ст. палати одержали свої назви: Палата лордів (House of Lords) та Палата громад (House of Commons) [1]. Такий тип бікамералізму, за якою нижня палата формується на ґрунті виборного представництва, а верхня складається з осіб, котрі призначаються монархом або входять туди за правом успадкування, була пізніше втілена в багатьох конституційних монархіях (Франція 1814 – 1848, Італія 1848 – 1938, Японія 1890 – 1947 тощо).

Інший тип започаткувала Конституція США (1787), після того коли конфедерацію північноамериканських держав (States), що нещодавно вибороли свою незалежність від Великої Британії, було перетворено на єдину федеративну державу (Union States). За Конституцією американський парламент (Конгрес) складається з двох палат: нижньої – Палати представників, яка є органом загальнонаціонального представництва, та верхньої – Сенату, який є органом представництва суб'єктів федерації (штатів). Палата представників формується відповідно рівного представництва від певної кількості виборців, до Сенату входять по 2 представники від кожного штату. Первісно сенатори обиралися законодавчими зборами штатів. Проте на початку XX ст. законодавчі збори 29-ти штатів стали обирати своїх представників до Сенату за наслідками референдумів щодо запропонованих кандидатур. У 1913 р. внаслідок ухвалення сімнадцятої поправки до Конституції США, усі сенатори стали обиратися на прямих виборах [2]. Принцип формування верхньої палати парламенту на основі регіонального представництва потім був поширений в інших країнах, і не тільки федеративних.

Існують декілька моделей регіонального представництва через верхню палату. В

одних країнах (США, Італія, Австралія, Японія) верхня палата обирається населенням регіонів (суб'єктів федерації або адміністративно-територіальних одиниць) на прямих виборах. У інших вона обирається парламентами суб'єктів федерації (Австрія, Німеччина, Індія). Неоднаковою є й квота представництва регіонів у верхній палаті. В одних країнах усі регіони мають рівне представництво (США, Бразилія, Мексика, Росія), у інших представництво регіонів зумовлене кількістю їх населення (Австрія, Німеччина) або статусом територіальних одиниць (Австралія).

У сучасному світі спостерігаються дві протилежні тенденції зміни структури парламентської влади. Перша – скасування верхньої палати, внаслідок чого парламент стає однопалатним. Ця тенденція притаманна невеликим за населенням унітарним державам, в яких існування двопалатного парламенту є серйозним тягарем на бюджет. До однопалатної структури перейшли Греція (1935), Нова Зеландія (1953), Данія (1953), Швеція (1968), Хорватія (2001), Норвегія (2009). Друга – перехід від однопалатної структури до двопалатної. Вона наочно проявилася в період загибелі комуністичного світу, коли відновили свою докомуністичну структуру парламенти Польщі (1989 р.) й Румунії (1991 р.) та були запроваджені двопалатні парламенти в новоутворених посткомуністичних країнах Словенії (1991), Таджикистані (1994), Узбекистані (1994), Чехії (1996), Боснії і Герцеговині (1995.), Казахстані (1995), Білорусі (1996).

2. Офіційні проекти бікамералізму в Україні

Пропозицію щодо двопалатної структури парламенту було висунуто в першому офіційному проекті Конституції України, який був винесений на всенародне обговорення 1 липня 1992 р. [3]. Але, посилаючись на результати обговорення, Верховна Рада не підтримала ідею бікамералізму. Запитання про „необхідність формування двопалатного парламенту в Україні” було одним з чотирьох питань, винесених на ініційований другим Президентом України Л. Кучмою Всеукраїнський референдум. На референдумі, якій відбувся 16 квітня 2000 р., воно знайшло підтримку 81,68 % громадян, що взяли в ньому участь [4]. Результати референдуму були втілені в проекті змін до Конституції України, який 5 березня 2003 р. був винесений Л. Кучмою на всенародне обговорення [5]. Проте Верховна Рада

відмовилася імплементувати результати референдуму. Двопалатність парламенту передбачав також проект змін до Конституції України, запропонований третім Президентом України В. Ющенком наприкінці його каденції [6] та винесений на всенародне обговорення 25 серпня 2009 р. [7]. Поразка

В. Ющенка на президентських виборах 2010 р. поставила хрест на реалізації і цього проекту. Концептуальний зміст бікамеральних проектів унаочнює табл. 1.

Таблиця 1

Концептуальний зміст офіційних проектів стосовно запровадження бікамералізму в Україні

Структура парламенту	Функції Верхньої палати
<i>Перший офіційний проект Конституції України, винесений на всенародне обговорення 1 липня 1992 р.</i>	
<p>Двопалатний парламент – Національні Збори, що складаються з двох палат: Ради Депутатів і Ради Послів.</p> <p>Рада Депутатів у складі 350 депутатів, обирається терміном на 5 років по одномандатних виборчих округах з приблизно рівною кількістю виборців.</p> <p>Рада Послів – орган територіального представництва, що обирається по одномандатних округах терміном на 5 років – по 5 послів від кожної області, Республіки Крим і міста Києва.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) утворення, укрупнення чи ліквідація адміністративно-територіальних одиниць, їх найменування та перейменування; 2) затвердження статутів регіонального самоврядування; 3) призначення голів і членів Верховного Суду, Вищого господарського суду 4) призначення Генерального Прокурора України; 5) призначення заступника Голови та 11 членів Конституційного Суду; 6) утворення Вищої атестаційної і дисциплінарної комісії суддів; 7) надання попередньої згоди на укладання міжнародних договорів про державні союзи і військово-політичні об'єднання, міжнародні організації та державні кордони; 8) ухвалення рішень про достатність підстав для усунення з посади посадових осіб у разі застосування імпичменту.
<i>Проект змін до Конституції України Л. Кучми, винесений на всенародне обговорення 5 березня 2003 р.</i>	
<p>Двопалатний парламент – Верховна Рада, що складається з двох палат: Державних зборів і Палати регіонів. Строк повноважень ВР України – 5 років.</p> <p>Державні збори – 300 депутатів, які обираються на пропорційній основі.</p> <p>До Палати регіонів обираються по 3 представники від АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) схвалення законів, прийнятих Державними зборами; 2) контроль за виконанням Бюджету України; 3) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного Банку України за поданням Президента України, призначення та звільнення ½ складу Ради Національного банку України; 4) призначення ½ складу Конституційного Суду України; 5) обрання суддів на 10 років; 6) призначення на посади й звільнення з посад Голови та членів Рахункової палати; 7) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання прав і свобод людини в Україні. 8) призначення на посаду та звільнення повноважень членів ЦВК України за поданням Президента України; 9) призначення ½ складу Національної Ради України з питань телебачення й радіомовлення; 10) надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України, висловлення йому недовіри, що має наслідком відставку з посади.
<i>Проект змін до Конституції України В. Ющенка, винесений на всенародне обговорення 25 серпня 2009 р.</i>	
<p>Двопалатний парламент Національні Збори, що складаються з двох палат: Палати депутатів і Сенату.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) схвалення законів, прийнятих Палатою депутатів; 2) призначення всеукраїнських референдумів; 3) призначення виборів Президента України;

<p>Палата депутатів у складі 300 народних депутатів, які обираються строком на 4 роки. До Сенату входять по 3 сенатори, які обираються строком на 6 років в АР Крим, областях, м. Києві та містах, що за статусом прирівняні до області. Кожні 2 роки відбувається оновлення $\frac{1}{3}$ складу обраних сенаторів. До Сенату також входять за їх згодою колишні Президенти України, крім тих, яких було усунено в порядку імпічменту.</p>	<p>4) призначення виборів депутатів рад громад, районних, обласних рад, голів громад, депутатів ВР АР Крим;</p> <p>5) достроково припинення за поданням Президента України повноваження ВР АР Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України, рад громад, районних, обласних рад, голів громад з підстав, визначених Конституцією України та законом;</p> <p>6) затвердження за поданням Президента України загальної структури, чисельності Збройних Сил України, СБУ, інших військових формувань;</p> <p>7) затвердження указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;</p> <p>8) затвердження указів Президента України про надання військової допомоги іноземним державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України, інших військових формувань до іноземної держави чи про допуск підрозділів збройних сил іноземних держав на територію України;</p> <p>9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладання миру;</p> <p>10) призначення на посади та звільняє з посад Голови та членів ЦВК України за поданням Президента України;</p> <p>11) надання згоди на призначення на посади Президентом України Генерального прокурора України, Голови СБУ, Голови Національного бюро розслідувань, керівників інших державних органів, які здійснюють досудове слідство, Голови Служби зовнішньої розвідки;</p> <p>12) призначення на посади та звільнення з посад за поданням Президента України Голови Національного банку України, Голови та державних уповноважених Антимонопольного комітету України, керівників та членів інших органів державного регулювання;</p> <p>13) призначення на посади та звільнення з посад $\frac{1}{2}$ складу Рахункової палати;</p> <p>14) призначення та звільнення $\frac{1}{2}$ складу Ради Національного банку України;</p> <p>15) призначення на посади та звільнення з посад $\frac{1}{2}$ складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;</p> <p>16) призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Національного комітету державної служби України.</p>
--	---

3. Причини невдачі бікамеральних проектів

Основною причиною невдачі проектів запровадження двопалатного парламенту в Україні були гострі змагання між інститутами президента та парламенту за владні повноваження, що точилися весь попередній період. Парламент намагався в повному обсязі зберегти свої конституційні повноваження. Президенти через зміну парламентської структури намагалися їх збільшити. Внаслідок цього питання про

структуру парламентської влади було витиснене з поля наукового аналізу та перенесене в площину політичного конфлікту.

Один із найпоширеніших аргументів, який висували супротивники запровадження бікамералізму в Україні, полягав в тому, що двопалатні парламенти є атрибутом федеративної держави. Проте цей аргумент не витримує жодної критики. Дійсно, парламенти майже всіх федеративних держав є двопалатними, але двопалатну структуру мають парламенти багатьох

держав з унітарним устроєм: Єгипту, Ірландії, Італії, Нідерландів, Польщі, Румунії, Словенії, Франції, Словенії, Чилі, Японії та деяких інших.

Іншим аргументом проти бікамералізму було те, що перехід до двопалатної структури послабить парламентську владу та посилить президентську, що сприятиме встановленню авторитаризму. Проте період президентства В. Януковича наочно продемонстрував, що однопалатний парламент не є серйозною перепорою для встановлення авторитарного режиму. Більше того, як на мою думку, двопалатний парламент трудніше зробити кишеньковим, ніж однопалатний, оскільки за бікамералізму завдання підкорення парламентської влади президентом ускладнюється вдвічі (треба встановити контроль не за одною, а за двома групами депутатського корпусу).

Сьогодні найважливіше завдання, що постає в процесі обговорення пропозицій стосовно конституційної реформи (в тому числі й пропозиції переходу до двопалатної структури парламенту), полягає в поверненні дискусії з поля політичних змагань до поля наукового аналізу.

3. Про доцільність запровадження бікамералізму в Україні (замість висновків).

Бажаючи перевести дискусію до поля наукового аналізу й виходячи з українських реалій, на користь запровадження двопалатної структури парламентської влади я беру на себе сміливість висунути наступні аргументи.

По-перше, основною ідеєю майбутньої конституційної реформи в Україні є децентралізація державної влади, що потребує ефективного механізму узгодження регіональних інтересів. Україна є порівняно великою за територією та населенням країною, в якій існують специфічні регіональні інтереси, що зумовлені історичними, соціокультурними, економічними та іншими чинниками. Демократичним інститутом узгодження таких інтересів може стати верхня палата парламенту, яка формуватиметься на основі паритетного представництва регіонів (адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня).

По друге, в Україні функціонує змішана система державного правління, за якої на діяльність урядової влади істотно впливають і парламент, і президент. Конституційна реформа навряд чи приведе до суттєвої її зміни. В умовах змішаної системи створення

верхньої палати сприятиме пом'якшенню імовірних конфліктів між парламентом і президентом, оскільки популістські рішення нижньої палати одержать можливість ветуватися верхньою, яка зазвичай є більш консервативною. Цьому сприятиме більш високий віковий ценз членів верхньої палати, що є поширеним в умовах бікамералізму.

По-третє, запровадження бікамералізму зумовить розподіл парламентських функцій між верхньою та нижньою палатами, що зменшить навантаження на поділений депутатський корпус при підготовці, обговоренні та ухваленні рішень. Це дозволить покращити їхню якість та пришвидшити законодавчий процес.

По-четверте, двопалатність посилить систему стримувань і противаг, яка стосуватиметься не лише відносин між різними гілками державної влади, а й відносин всередині законодавчої гілки. Оскільки українські партії ще й досі слабо виконують функції представництва інтересів різних верств населення, верхня палата може стати запобіжником надмірної партизанії та олігархізації законотворчого процесу.

По-п'яте, формування урядової влади парламентською більшістю передбачає дочасний розпуск парламенту, у разі неможливості створення такої більшості в певний термін. В умовах двопалатної структури за таких обставин розпуску підлягатиме тільки нижня палата, а верхня продовжуватиме своє повноцінне функціонування. Таким чином, країна не залишиться без парламентської влади. Сьогодні, коли виникла колізія між необхідністю введення воєнного стану на Донбасі та потребою перезавантаження парламентської влади (що неможливо зробити в умовах воєнного стану) цей аргумент набуває особливої актуальності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гутнова Е.В. Возникновение английского парламента / Е.В. Гутнова. – М.: изд-во Моск. ун-та, 1960. – 580 с.
2. Согрин В.В. Политическая история США XVII–XX вв. / В.В. Согрин. – М.: Весь мир, 2001. – 400 с.
3. Конституція України (Проект). Внесенний Верховною Радою України на всенародне обговорення (1 липня 1992 р.) // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 3. – С. 550.
4. Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року. Повідомлення Центральної виборчої комісії // Голос України. – 2000. – 25 квітня. – С. 1-3.

5. Закон України „Про внесення змін до Конституції України”: Проект: На всенародне обговорення. – К.: Преса України, 2003. – 80 с.
6. Проект Закону України „Про внесення змін до Конституції України” від 31.03.2009 р. № 4290 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://constituanta.blogspot.com/2012/01/2009_650.html
7. Указ Президента України „Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України „Про внесення змін до Конституції України” від 25 серпня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constituanta.blogspot.com/2012/01/2009.html>

УДК 323.21

Денисюк С. Г.
Вінницький національний
технічний університет

ЛЮСТРАЦІЯ В УКРАЇНІ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Досліджено історичні витoki люстраційних процесів, сутність люстрації та основні її види (державна, економічна і політична). Люстрація аналізується з політико-правової точки зору, розглядаються вимоги до осіб, які підлягають перевірці. Виокремлюються проблемні моменти, які можуть бути використані для боротьби з політичними конкурентами. Акцентується увага на необхідності прискорення реалізації люстрації на основі об’єктивних показників і проведення масштабного очищення влади. Запропоновано низку поправок до закону про люстрацію з метою збільшення його ефективності.

Ключові слова: люстрація, політична люстрація, економічна люстрація, державна люстрація, остракізм, політична еліта, демократія.

Денисюк С. Г.

ЛЮСТРАЦИЯ В УКРАИНЕ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Исследованы исторические истоки люстрационных процессов, сущность люстрации и основные ее виды (государственная, экономическая и политическая). Люстрация анализируется с политико-правовой точки зрения, рассматриваются требования к лицам, которые подлежат проверке. Выделяются проблемные моменты, которые могут быть использованы для борьбы с политическими конкурентами. Акцентируется внимание на необходимости ускорения реализации люстрации на основе объективных показателей и проведения масштабного очищения власти. Предложен ряд поправок к закону о люстрации с целью увеличения его эффективности.

Ключевые слова: люстрация, политическая люстрация, экономическая люстрация, государственная люстрация, остракизм, политическая элита, демократия.

Denisyuk S.

LUSTRATION IN UKRAINE: POLITICO- LEGISLATIVE ANALYSIS

The article concerns the historical origin of lustration processes, the nature of lustration and its basic types (public, economic and political). Lustration is analyzed from political and legal point of view, the requirements for persons considered to be checked are scrutinized. The author distinguishes problematic points of lustration processes that can be used to deal with political rivals. Attention is focused on the need to accelerate the implementation of lustration based on objective indicators and making purge of government officials. The author suggests making a number of amendments to the law on lustration to increase its effectiveness.

Key words: lustration, political lustration, economic lustration, state lustration, ostracism, political elite, democracy.