



Т. АЗАРЕНКО,
здобувач
(Міжнародний Соломонів Університет)
(Науковий керівник професор П.Ф.Мартиненко)

БІКАМЕРИЗМ ЯК ПРОБЛЕМА В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

Ключові слова: бікамеризм, двопалатний парламент, конституційний процес, конституція, територіальна децентралізація.

Головною умовою демократичної держави є конституція, в якій народ проголошується головним джерелом влади, що реалізується через обрання громадянами до органів влади своїх представників.

Важливе місце серед таких представницьких органів займає парламент, який незважаючи на багатовіковий досвід, не має чітких вимог щодо структури та способу представництва. Досить спірним для молодих, унітарних держав, до яких належить й Україна, є вибір інституціональної структури парламенту: унікамерального (однопалатного) чи бікамерального (двопалатного чи більше), про який йтиме мова далі.

Отже, бікамеризм – це двопалатна структура парламенту, в якому обидві палати виконують законодавчі та інші функції, передбачені конституцією, при цьому їх повноваження не повинні дублюватись. Головною метою другої палати є більш якісне представництво регіонів шляхом територіальної децентралізації, додаткова перевірка законів, що приймаються.

Дана система практикується ще з античних часів, в Афінах – Екклесія (Народні збори) і Рада Чотирьохсот, в Римі – Народні збори і Сенат. Пізніше вона знайшла підтримку таких видатних мислителів, як Ш. Монтеск'є, який ще у 1748 р. у своїй

роботі «Про дух законів», говорив, що бікамеризм – ключовий елемент механізму розподілу влад: для того, щоб не було зловживань владою, її необхідно поділити на три гілки, а корпус законодавців має ділитися на дві частини з тим, щоб «одна узалежнювала б іншу своєю здатністю до взаємних стримувань», Н. Макіавеллі, Дж. Медісон, Дж. Бентам, Дж. С. Мілль та ін. З тих пір він модернізувався й знайшов своє юридичне закріплення в багатьох конституціях як унітарних, так і федеративних держав.

Сьогодні переважна більшість населення земної кулі проживають в країнах з двопалатними парламентами, тенденції зростання яких помітно збільшилась в 90-х роках минулого століття, саме в унітарних країнах. Країни з федеративним устроєм мають переважно сталі переконання стосовно вибору структури парламенту, унітарні ж держави, які знають досвід унікамеризму й бікамеризму, стали перед вибором.

Не оминуло дане питання й незалежну Україну в якій конституційний процес почався ще 16 липня 1990 р., з дня проголошення Декларації про державний суверенітет України й актуальний до сьогодні.

Як влучно зазначив М. Оніщук, перспективи еволюційного розвитку України

неможливі без переосмислення положень чинного Основного Закону та формування принципово нових конституційних засад подальшої розбудови демократичної, соціально-правової держави і гармонійно розвинуеного громадянського суспільства в Україні [1].

Тож, після проголошення України як незалежної держави в країні почали розробляти нову Конституцію. Умовно конституційний процес в Україні можна поділити на декілька етапів.

Перший етап – від прийняття Декларації про державний суверенітет України 1990 р. до прийняття Конституції України 1996 р.

В першу чергу у червні 1991 р. парламент прийняв концепцію майбутньої Конституції, створив Конституційну комісію яка розробляла проект нового Основного Закону.

Перший законопроект, який був готовий вже в січні 1992 р., постановою Верховної Ради України «Про проект нової Конституції України» від 1 липня 1992 р. було винесено на всенародне обговорення.

В даному законопроекті було передбачено двопалатний парламент: Національні збори, які складаються з Ради Депутатів, до складу якої входить 350 депутатів, обирається терміном на 5 років по одномандатних виборчих округах з приблизно рівною кількістю виборців, та Ради Послів, яка як орган територіального представництва, мала обиратися по одномандатних округах терміном на 5 років на основі рівного представництва – по 5 Послів від кожної області, Республіки Крим і міста Києва.

Проектом було передбачено повноваження і організацію роботи Національних зборів в цілому і виключні повноваження кожної палати окремо.

Законопроект згідно з даним проектом Конституції має бути ухвалений в кожній із палат, але яка палата першою приймає закон, а яка ухвалює його більшістю чітко не зазначено. Крім того, друга палата, що розглядає законопроект простою більшістю,

могла б накладати вето на нього чи внести зміни або доповнення схвалюючи законопроект в цілому, і в такому випадку він відразу повертається в палату, яка ухвалила його першою. Згода з такими змінами чи доповненнями палати, яка ухвалила закон першою, означає прийняття закону парламентом. Для усунення розбіжностей, що виникають між палатами при розгляді законопроект, на паритетних засадах утворюється погоджувальна комісія палат. Законопроект, внесений погоджувальною комісією, розглядається на спільному засіданні палат. Якщо на спільному засіданні палат законопроект не буде ухвалений, він вважається відхиленим Національними Зборами. У разі виникнення розбіжностей між палатами при розгляді бюджетно-фінансових питань, питань територіального устрою, демографічної та міграційної політики погоджувальна комісія не утворюється. Остаточне рішення з питань бюджетно-фінансової діяльності ухвалюється повторним голосуванням Радою Депутатів, а з питань територіального устрою, демографічної та міграційної політики – Радою Послів [12].

Проаналізувавши функції другої палати за даним законопроектом, О. Фісун наголошував, що виняткові повноваження верхньої палати за цим проектом мали охоплювати і питання, пов'язані з регулюванням адміністративно-територіального устрою, аналіз норм, що прописували законотворчу діяльність, і тому Рада Послів мала функціонувати переважно не як зібрання представників інтересів регіонів, а швидше як зібрання найбільш авторитетних людей, направлених до парламенту від конкретних територій. Зокрема, показовим є відсутність згідно з цим проектом, можливості безпосереднього впливу чи жорсткого контролю з боку верхньої палати щодо питань бюджету, а це є основним у логіці її побудови на приматі представлення регіональних інтересів [3, 200].

В липні 1992 р. даний проект конституції був винесений на всенародне обгово-

рення в якому взяло участь майже 200 тис. громадян України. Було винесено більше 47 тис. зауважень та пропозицій, з них з них 6 тис. враховано, а саме 188 статей проекту було доповнено, 48 статей вилучено й внесено 30 нових статей.

До листопада 1993 р. відбувалося доопрацювання нового проекту конституції, варіант проекту Конституції (травень–листопад 1993 р.) передбачав назву українського парламенту «Всенародна Рада України». До її складу мали входити дві палати «Державна Рада» (200 депутатів) й «Рада територій» (по 3 депутати від кожної області та Республіки Крим і м. Києва) [7, 197–264].

Зміни нового законопроекту були незначними, але більш вагомий акцент робився на представлення регіональних інтересів верхньою палатою, так наприклад, М. Цвік доводив, що для послідовного проведення принципу поєднання захисту інтересів усього народу в цілому з інтересами окремих регіонів доцільно створити у складі Верховної Ради другу палату – Раду Територій, яка б обиралась на засадах спеціального представництва від окремих областей. Діяльність цієї палати могла б бути також додатковим стримуючим фактором щодо нижньої палати і засобом запобігання їй надмірної конфронтації з іншими гілками державної влади [13, 34].

На думку В. Кравчука та М. Кравчука верхня палата, яка б утворювалась на основі представництва регіонів і територіальних громад, стала б легальним засобом впливу регіональних еліт на формування державної політики, відображення в законодавчій діяльності регіональних інтересів та інтересів територіальних громад. Таким чином, верхня палата стала б стабілізуючим чинником української державності, забезпечила б більш високий рівень стабільності політичної системи України, сприяла б зменшенню випадків виникнення конфліктних ситуацій між представницьким органом і Урядом [8, 53–55].

Але й даний законопроект Верховною Радою не був прийнятий.

Наступний проект передбачав лише однопалатний парламент, крім того конституційний процес було призупинено майже на рік.

Конституційний процес відновився 10 листопада 1994 р. Верховна Рада II скликання призначила нову Конституційну комісію, співголовою якої стали Президент Леонід Кучма і голова Верховної Ради Олександр Мороз, а 8 червня 1995 р. було підписано Конституційний договір «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період прийняття нової Конституції України».

Нова конституційна комісія разом із створеною Робочою групою Конституційної комісії, до якої входили сім відомих вчених докторів юридичних наук, професорів та залучених для участі в опрацюванні окремих розділів проекту Конституції ще дев'яти вчених юристів-конституціоналістів підготував через невеликі проміжки часу два проекти Конституції України, схвалені Конституційною комісією, – 23 листопада 1995 р. й дещо іншу редакцію проекту від 11 березня 1996 р. В обох цих проектах Конституції передбачалися двопалатні парламенти, а саме проектом 1995 р. було передбачено, що Національні збори (варіант: Верховна Рада), що включають палату депутатів, яка обирається на основі загального, рівного і прямого виборчого права терміном на 4 роки і Сенат що формується на основі рівного представництва по три людини від Автономної Республіки Крим, кожної області і міста Києва, а також двох осіб від міста Севастополя, строком на 4 роки шляхом непрямих виборів. Як і в попередніх законопроектах ніхто не міг би бути одночасно сенатором і депутатом.

До виключних повноважень Палати депутатів мали відноситись наступні функції: затвердження запропонованих Президентом кандидатури прем'єр-міністра і голови Національного банку, призначення голови Рахункової палати і половину її складу, за-

твердження рішення про надання і одержання Україною міжнародних позик, приймати рішення щодо програми діяльності уряду та контролювати діяльність уряду, стверджувати найважливіші загальнодержавні програми. Палата депутатів виражає недовіру Кабінету міністрів.

Сенат мав самостійно призначати на посаду заступника голови Рахункової палати і половину її складу, стверджувати половину складу Конституційного суду, призначати за поданням Президента голову і суддів Верховного суду України, затверджувати кандидатуру на посаду генерального прокурора, склад Центральної виборчої комісії по виборах парламенту і Президента. Також Сенат за даним проектом вирішує питання територіального устрою України [5, 1–18].

В травні 1996 р. Венеціанська комісія детально проаналізувавши другу редакцію проекту Конституції України, схвалена Конституційною комісією 11 березня 1996 р., особливо високо оцінила передбачений проектом двопалатний парламент, зазначивши, що «створення двопалатного законодавчого органу – Національних Зборів, що складаються з Палати депутатів та Сенату, поділяє законодавчий орган на дві частини і забезпечує внутрішню збалансованість влад. Це, безсумнівно, сприятиме удосконаленню законодавчих дій і створенню більш сприятливого клімату в країні» [6, 300].

Крім того активну участь у конституційному процесі брали політичні партії, громадські організації та науковці з усіх регіонів України, яким було розроблено та оприлюднені близько двох десятків проектів Конституції, значна кількість яких (проект: КУНу, УрП, ХДПУ, СПУ) пропонує бікамеризм, як механізм оптимальнішого розподілу повноважень і відповідальності, та підвищення якості законотворення [14, 25].

Текст проекту Конституції України, доопрацьованого Тимчасовою спеціальною комісією до другого читання передбачав,

що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Народна Рада України. 28 червня 1996 р. о 9 год. 18 хв., після 24 годин безперервної праці, Верховна Рада України прийняла і ввела в дію Конституцію України («за» проголосували 315 народних депутатів) в якій єдиним органом законодавчої влади стала Верховна Рада – однопалатний парламент.

Другий період охоплює 1996–2004 р.

Найбільш значущим на даному етапі став 2000 р., адже саме 16 квітня 2000 р. – відбулося опитування думки громадян України з приводу реформації системи державного управління. Останнє питання даного опитування формулювалось наступним чином: «Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесення відповідних змін до Конституції України і виборчого законодавства?». Дану пропозицію підтримало 81,68% громадян. Тому вже в 29 травня 2000 р. Президент України створив Конституційну комісію, яка внесла на розгляд Верховної Ради конституційний законопроект. Відповіддю на ініціативу Л. Кучми став проект закону № 5300-1, розроблений групою у складі 152 народних депутатів (Г. Крючков, С. Головатий, М. Сирота, О. Мороз та ін.), в якому Парламент України мав складатись з двох палат: Верховної Ради України і Сенату України, конституційний склад палат – сто п'ятдесят представників (загальна кількість парламентарів, відповідно до результатів референдуму мала скоротитись до 300). Сенат повинен був обиратися на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на шість років й оновлюватись кожні два роки на третину за рахунок ротатійних (по черзі) виборів сенаторів України [11].

Але Верховна Рада України відхилила законопроект внесений народними депутатами України, а Конституційний Суд України дійшов до наступного висновку:

«Аналіз сучасної конституційної практики зарубіжних держав свідчить про те, що створення двопалатного парламенту в унітарній державі є питанням доцільності. На зміст та обсяг прав і свобод людини і громадянина сама по собі структура парламенту (однопалатна чи двопалатна) безпосередньо не впливає. Проте вплинути на них можуть порядок формування палат та розподіл повноважень між ними. У запропонованому народними депутатами України законопроекті розподіл повноважень між палатами Парламенту України – Верховною Радою України і Сенатом України – проведено неповно, без врахування того, що Конституція України є єдиним цілісним актом, а тому внесення будь-яких змін до неї потребує системного підходу. Це тим більше стосується змін, пов'язаних із запровадженням двопалатного парламенту, які за своїм характером є досить широкомасштабними» [2].

26 грудня 2002 р. новообраний парламент прийняв рішення щодо створення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради з розробки проектів законів України про внесення змін у Конституцію України й обговорення в березні–травні 2003 р. президентського законопроекту «Про внесення змін у Конституцію України». Палата Регіонів (Верхня палата, яка повинна була обиратися по три представника від автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя) відповідно до даного законопроекту мала у своєму розпорядженні весь спектр контрольних функцій, у тому числі право вето на закони, прийняті нижньою палатою; питання контролю за бюджетом і діяльністю Кабінету Міністрів, призначення та звільнення цілої низки ключових посадовців [10, 80]. Законопроект передбачав підсилення ролі територіальних інтересів у функціонуванні політичної системи країни.

На замовлення Адміністрації Президента України було проведено опитування громадської думки результати якого показали, що 30% опитаних підтримали впро-

вадження двопалатного парламенту, 28% виявилися його противниками, а 34% не визначилися з цього питання [4].

За результатами обговорення Президент України зняв три найбільш дискусійні норми – серед яких було введення в Україні двопалатного парламенту й 19 червня 2003 р. подав оновлений проект закону до Верховної Ради, а 8 грудня 2004 р. було ухвалено 3 конституційні законопроекти які передбачають лише перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління.

Третій період – кінець 2004 р. й до сьогодні.

В період з 2005 по 2009 рр. в Україні досить активно обговорювалася проблема двопалатності українського парламенту, але жоден законопроект який би стосувався даного питання не було зареєстровано в Верховній Раді, лише в березні 2009 р. було подано Президентом України Проект Закону про внесення змін до Конституції України № 4290.

В даному законопроекті були враховані побажання громадян, які вони висловили на всенародному референдумі 2000 р. стосовно парламенту. Національні Збори України які є єдиним органом законодавчої влади складаються з двох палат – Палати депутатів (триста народних депутатів, які обираються строком на чотири роки) й Сенату, до загального складу якого входять по три сенатори, які обираються строком на шість років в Автономній Республіці Крим, кожній області, місті Києві, в містах, що за статусом прирівняні до області. Кожні два роки відбувається оновлення третини складу обраних сенаторів. До загального складу Сенату входять також сенатори, якими довічно стають після закінчення повноважень Президенти України за їх згодою, крім тих, яких було усунено з поста в порядку імпічменту.

Детально прописані повноваження Національних Зборів України на спільних засіданнях палат, Палати Депутатів й Сенату який крім схвалення прийнятих пала-

тою депутатів законів, мав дуже значні кадрові повноваження, а саме: верхня палата має призначати за поданням Президента України Генерального прокурора України, керівників Служби безпеки та Антимонопольного комітету, Голову Національного банку України, половину складу Ради НБУ, Центральну виборчу комісію, чверть членів Вищої ради юстиції, Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, тощо.

Законопроекти мали вноситись для розгляду до Палати депутатів, що мала право прийняти їх основні положення по-статейно та прийняти закон в цілому. Прийнятий першою палатою Закон протягом п'яти днів передається Головою Палати депутатів до Сенату. Сенат, в свою чергу, після отримання закону, міг протягом п'ятнадцяти днів сесії схвалити закон або відхилити його. Якщо протягом встановленого строку він не ухвалить рішення, закон вважається схвалений Сенатом. Якщо Сенат прийняв постанову про відхилення закону, Палата депутатів може повторно прийняти закон більшістю від загального складу [9].

Але й законопроект 2009 р., який передбачав двопалатний парламент, що міг

бути успішним засобом територіальної децентралізації, був відхилений.

Наступні конституційні реформи стосувалися зміни форми правління та виборчого права, що ж стосується переходу України до двопалатного парламенту, то це питання й досі залишається відкритим, хоча останнім часом все частіше піднімається питання про введення другої палати парламенту, яка повинна складатися з представників регіонів, стати законодавчим забезпеченням розвитку регіонів країни, мати контрольні повноваження щодо виконання законів і володіти правом вето.

Але перш ніж запроваджувати конституційні реформи доцільно провести ряд системних реформ у сфері демократизації та управління (територіальну, адміністративну, виборчу, тощо), тоді друга палата стане дієвим способом територіальної децентралізації, розширять можливості регіонів, забезпечать делегування їх інтересів у політичне поле, а не лише партійних чи окремих груп населення, стане чинником для більш якісного законодавства та стримуючим фактором у разі зміни в негативний бік політичного курсу держави.

Список літератури:

1. *Бикамерализм: тренды для Украины* / Н. Онищук // Зеркало недели. – № 23. – 28 июня – 4 июля 2008 г.
2. *Висновок Конституційного Суду України про відповідність Конституції України проекту Закону України «Про зміни до конституції України за результатами всеукраїнського референдуму 16.04.2000 року» від 11 липня 2000 р.*
3. *Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії* : монографія / [за заг. ред. О.А. Фісуна]. – Харків : Золоті сторінки, 2008. – 200 с.
4. *Думки і погляди в Україні щодо політичної реформи*. Аналітичні матеріали за результатами соціологічного дослідження Київського міжнародного інституту соціології [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kiis.com.ua/txt/170603/analytika.htm>
5. *Проект Конституції України в редакції від 15 листопада 1995 р.* / М. Козюбра // Конституція незалежної України. – Т. 2. – С. 1–18.
6. *Конституція незалежної України*. Книга друга / [під заг. ред. С. Головатого]. – К. : Право, 1997. – 300 с.
7. *Конституція України*. Проект. Внесений комісією Верховної Ради України по роз-

робці нової Конституції (в редакції від 27 травня 1993 р.) // Конституція незалежної України : у 3 кн. / [під загальною ред. С. Головатого]. – К. : Правнича фундація, 1995. – Кн. 1. – С. 197–264.

8. *Кравчук В.* Проблеми вдосконалення діяльності парламенту / В. Кравчук, М. Кравчук // *Нова політика*. – 2001. – № 3. – С. 53–55.

9. *Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 4290 від 31 березня 2009 р.*

10. *Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» : На всенародне обговорення*. – К. : Преса України, 2003. – 80 с.

11. *Проект Закону України «Про зміни до Конституції України за результатами Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою 16 квітня 2000 р.» № 5300-1 від 10 травня 2000 р.*

12. *Постанова Верховної Ради України «Про проект нової Конституції України» від 1 липня 1992 р. № 2525-ХІІ // Відомості Верховної Ради України*. – 1992.

13. *Цвік М.В.* Взаємодія законодавчої, виконавчої гілок влади та референдуму в системі народовладдя / М.В. Цвік // *Вісник АПрН України*. – 1995. – № 3. – С. 34.

14. *Якою могла бути українська Конституція. Проекти громадянського суспільства / ШПА при НаУКМА, УНЦПД, КВУ ; [за заг. ред. Н.В. Линник]. – К. : Лікей, 2008. – 64 с.*

РЕЗЮМЕ

В статье исследуются стадии конституционного процесса спорным элементом которого стал двухпалатный парламент. Также акцентируется внимание на целесообразности данного механизма территориальной децентрализации.

SUMMARY

The article examines the constitutional process under a controversial element of which has a bicameral parliament. Also focuses on the feasibility of the mechanism of territorial decentralization.

Рекомендовано кафедрою української філології і суспільних наук

Подано 12.06.2013.