

УДК 342.532

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.11.29>**Тетяна Азаренко,**

науковий співробітник

Державного науково-дослідного інституту

Міністерства внутрішніх справ України

## ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ БІКАМЕРАЛІЗМ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА

Статтю присвячено дослідженню парламентського бікамералізму в унітарних державах, що може бути продовженням адміністративно-територіальної реформи, адже розпочата у 2014 році децентралізація вже має позитивні результати. Відбулася передача частини повноважень та фінансів від центральної влади якнайближче до людей – органам місцевого самоврядування, завдяки чому вони отримали можливість розподіляти кошти на найбільш нагальні потреби регіону, вирішувати всі місцеві питання і нести за них відповідальність.

Тому запровадження двопалатного парламенту, де верхня палата буде мати регіональне представництво, а нижня – загальнодержавне, є логічним продовженням децентралізації як засіб представництва регіонів на найвищому державному рівні.

Дана структура парламенту відома Україні ще за часів Війська Запорізького та періоду Гетьманщини, де вирішення питань державного значення було покладено на Раду генеральної старшини та Козацьку раду. У часи незалежності України питання бікамерального парламенту також постійно розглядається, але результатів це так і не принесло у зв'язку з недостатньою дослідженістю роботи двопалатних парламентів в унітарних державах.

У статті зроблено аналіз бікамерального парламенту як засобу децентралізації, запропоновані механізми запровадження даної структури парламенту в Україні, порядок їх формування, повноваження, термін повноважень та способи розпуску. Проведено порівняльний аналіз зарубіжних держав, які мають позитивний, багатовіковий досвід діяльності двопалатного парламенту в державах з унітарною формою державного устрою. Проаналізовано думки вчених-юристів, які досліджували діяльність бікамеральних парламентів в унітарних державах як механізм представництва регіонів.

Наголошується, що запровадження двопалатного парламенту не призводить до федералізації країни, а забезпечує представництво регіонів у парламенті, що покращує ситуацію в країні в цілому. Але для цього треба мати чіткі, прописані в Конституції України та інших нормативно-правових актах держави норми щодо функціонування даного парламенту, його взаємодію з іншими органами влади.

**Ключові слова:** двопалатний парламент, нижня палата, верхня палата, децентралізація, унітарна країна.

**Постановка проблеми.** Основним принципом демократії в країні є влада народу, яка може здійснюватись безпосередньо шляхом референдуму, плебісциту чи через обраних представників. Важливе місце серед таких представницьких органів займає парламент. Він відомий з давніх часів і діє в усіх сучасних демократичних країнах, але у світі не існує чітких вимог щодо структури, способу представництва і повноважень парламенту. Основним правилом під час формування парламенту є вибір його інституціональної структури: унікамеральної (однопалатної) чи бікамеральної (двопалатної чи більше).

Прообразом сучасних парламентів були бікамеральні парламенти античності, але з розвитком парламентаризму країни вдосконалювали дану структуру, враховуючи історичний досвід, традиції, вимоги сучасності. Сьогодні бікамералізм поширений у країнах

з різними системами правління і територіальними устроями. Країни з федеративним устроєм мають переважно сталі переконання стосовно вибору структури парламенту, унітарні ж держави, які мають досвід унікамералізму й бікамералізму, стали перед вибором. Тенденції зростання таких парламентів помітно збільшилась у 90-х роках минулого століття. Відомі випадки й зміни бікамералізму на унікамералізм (Данія, Швеція).

Отже, незважаючи на великий історичний досвід дії двопалатних парламентів, деякі унітарні країни, в тому числі й Україна, мають певні застереження в разі запровадження бікамерального парламенту.

Особливості двопалатності активно досліджували ще видатні мислителі Ш. Монтеск'є, Н. Макіавеллі, Дж. Медісон, Дж. Бентам, Дж. С. Мілль. Найбільш широко досліджувалися аспекти двопалатного пар-

ламенту такими вченими, як: В.І. Алексеєнко, В.А. Ачкасов, А.З. Георгіца, В.В. Куліков, В.С. Журавський, С.Є. Заславський, Н.В. Кісельова, Дж. Коуклі, В.Т. Маляренко, П.Ф. Мартиненко, М.В. Оніщук, І.М. Тарасова, П.А. Федосова, Н.А. Філіпова, О.А. Фісун, В. Чиркін, В.М. Шаповал та ін.

Але, як влучно зазначає В. Маляренко, судячи з аргументів як прихильників, так і противників двопалатної організації парламенту, в нашому суспільстві досі немає більш систематизованих знань про цей інститут влади та його місце в сучасному світі [1].

**Метою статті** є розкриття перспектив запровадження двопалатного парламенту в Україні, де верхня палата буде наділена представницькими функціями регіонів.

**Виклад основного матеріалу.** Питання вибору структури парламенту постало паралельно з питанням про незалежність України, адже ще в Декларації про державний суверенітет від 16 липня 1990 року проголошено, що від імені всього народу може виступати виключно Верховна Рада Української РСР. Жодній політичній партії, громадській організації, іншому угрупованню чи окремій особі не надано право виступати від імені всього народу України [2]. Таку владу в Україні має однопалатний парламент, хоча можливості створення двопалатного парламенту аналізувалися ще у квітні 1992 року на одному із засідань комісії з розроблення Конституції України, яка дійшла висновку, що орган законодавчої влади доцільно назвати «Національні збори», віддати перевагу двопалатній структурі парламенту, обидві палати якого обиралися б на однаковий строк [3].

В останньому проекті Конституції України у редакції від 24 лютого 1996 року, схваленому Конституційною комісією 11 березня 1996 року і внесеному до Верховної Ради України для прийняття, була передбачена ця ж модель бікамералізму для України з деякими незначними змінами. Основними засадами бікамерального парламенту тоді були: врахування європейського досвіду двопалатного парламенту; забезпечення нерівноправності палат і додаткової легітимності другої палати через представництво територіальних інтересів з одночасним обмеженням влади, вдосконаленням механізмів стримувань і противаг у системі її поділу; врахування форми державного устрою України.

Через 4 роки, а саме 16 квітня 2000 року, дану пропозицію підтримали на всеукраїнському референдумі 81,68% (24 284 220) громадян, що взяли участь у референдумі. Вони дали стверджувальну відповідь на запитання: «Чи підтримуєте Ви необхідність форму-

вання 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?» [4]. Це були перші кроки на шляху до реформи.

Відповідні зміни до законодавства так і не було внесено, але Конституційний суд України у своєму рішенні підтвердив, що тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII [5]. А в рішенні від 16 квітня 2008 року зазначив, що рішення всеукраїнського референдуму щодо прийняття законів є остаточним і не потребує будь-якого затвердження, в тому числі Верховною Радою України [6].

Новим поштовхом для підняття даного питання стала Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС), адже всі парламенти унітарних країн Європейського континенту, суміжних за територією і населенням з Україною, двопалатні. Крім спільних кордонів, з даними державами ми маємо спільну історію, тотожні культурні та етнічні цінності, а отже, позитивний досвід роботи бікамеральних парламентів цих країн може стати прикладом для України.

Сьогодні питання запровадження двопалатного парламенту може розглядатись і як засіб територіальної децентралізації, адже даний процес, який розпочався у 2014 році, передбачає передачу частини повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей – органам місцевого самоврядування. Тому найбільш доцільно, на думку професора П. Мартиненка, після закінчення адміністративно-територіальної реформи або разом з нею розглянути питання запровадження двопалатного парламенту, поступово відходячи від поділу колишньої Української РСР на області, які не є основою для визначення «територіальних інтересів» населення України [7].

Отже, за останні роки відбулися певні позитивні зрушення, які вимагають продовження та вдосконалення певних реформ. Як влучно зазначив провідний юрист Микола Оніщук, найвищий законодавчий орган, політичний істеблішмент не можуть не реагувати на запити суспільства і регіональних громад на децентралізацію влади. Сильна держава має будуватися, спираючись не тільки на центральну владу, а й на спільність інтересів усіх регіональних складових частин країни, надмірна централізація влади має наслідком її слабкість. В основі цього процесу – перехід до двопалатності парламенту. Адже без належ-

ного розподілу повноважень між «поверхами» влади з відповідним переданням ресурсів на місця доволі складно говорити про реальне й дієве місцеве самоврядування [8].

З точки зору соціетального конституціоналізму переваги бікамерального парламенту називає і професор М. Савчин, наголошуючи, що верхня палата парламенту слугуватиме інструментом збалансування загальнодержавної та регіональних політик [9].

Позитив у запровадженні двопалатного парламенту вбачає й І. Словська, говорячи, що в таких країнах краще представлені інтереси регіонів та існує певна збалансованість у прийнятті рішень нормативного і ненормативного характеру [10, с. 187].

Перевага запровадження бікамерального парламенту для України, крім забезпечення механізму стримування і протигага та більш якісного законодавства, про які насамперед згадують прихильники двопалатного парламенту, це ще й у забезпеченні верхньою палатою представництва регіонів та територіальних громад. Даний механізм передбачає більш якісне відображення інтересів регіонів та інтересів громад у законодавчій діяльності, що може стати стабілізуючим чинником української державності, реального розвитку регіонів, підвищення економічної стабільності як регіонів, так і країни в цілому.

На Форумі сенатів і других палат парламентів світу, який відбувся в березні 2000 р. в Парижі, влучно помітили, що двопалатний парламент став однією з основних тенденцій розвитку парламентаризму на рубежі століть. Для України ж це спосіб збереження цілісності держави, продовження територіальної реформи шляхом представництва регіонів на державному рівні. Адже події останніх років показали, що Україна має значну територію, громадяни з різних регіонів мають бажання належного представництва їхніх інтересів у вищих органах влади.

Адміністративно-територіальна реформа забезпечила вирішення більшості питань на місцях, тому виконання цих рішень не повинне залежати від передання відповідних ресурсів зі столиці. Таким чином, бікамеральний парламент має бути засобом забезпечення збалансованого розвитку регіонів, гарантувати рівну участь в ухваленні владних рішень загальнодержавного рівня, але для цього необхідно врахувати певні особливості даного парламенту.

По-перше, щоб уникнути дублювання палат, нижня палата має бути палатою загальнонародного представництва, а верхня – стати палатою представництва регіонів, Автономної Республіки Крим (АРК), міста Києва та Севастополя. При цьому загальна чисельність депутатів може залишитися незмін-

ною – 450 депутатів, з яких 320 входили б до нижньої палати, а 130 – до верхньої, по 5 представників від кожного регіону, 6 від АРК та по 2 від міста Києва та Севастополя.

По-друге, термін їхніх повноважень не має збігатися. Позитивним прикладом у даному питанні може слугувати французька модель, де нижня палата – Національна асамблея – обирається терміном на 5 років, а Сенат – верхня палата – обирається на 6 років, третина з них оновлюється кожні три роки. Чисельність та термін повноважень українських парламентарів може відрізнитися, але механізм, на нашу думку, є найбільш дієвим для України.

По-третє, порядок формувань палат має бути чітко врегульованим на законодавчому рівні. Для формування нижньої палати більш доцільна пропорційна виборча система в багатомандатних виборчих округах за відкритими партійними списками із застосуванням диференціації виборчого бар'єра відповідно до того, хто такі списки формує – виборчий блок (5%) або політична партія (3%).

Мажоритарна система абсолютної більшості могла б слугувати для формування верхньої палати на засадах рівного представництва регіонів у одномандатних округах.

П'ятий аспект, який необхідно врахувати в запровадженні даної структури парламенту, – це розмежування повноважень нижньої та верхньої палати. Звичайно, кожна палата має виконувати законодавчі функції, але зарубіжний досвід свідчить, що межі впливу верхніх палат парламентів на законодавчий процес можуть суттєво відрізнитися. Так, верхня палата парламенту Австрії не може відхилити прийнятий Національною Радою закон, а має право лише подати протест на нього, але даний протест національна Рада може подолати. Повноваження Бундестагу ФРН можуть досить суттєво відрізнитися 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 законодавчих прав нарівні з Національною Радою [11, с. 66]. Крім того, нижня палата має забезпечувати зв'язок з Урядом, здійснювати контрольні повноваження та деякі з повноважень у сфері зовнішньої політики.

Шостий аспект – це чітко прописаний порядок розпуску нижньої палати, адже легіслатура вищої палати має бути безперечною з ротацією складу на третину кожні два роки.

### Висновки

На нашу думку, у разі врахування всіх вищезазначених аспектів можна посилити роль парламенту, на високому рівні представляти інтереси регіонів, що призведе до розвитку країни в цілому.

Противники запровадження бікамерального парламенту в унітарних державах називають його загрозою унітарності, посиленням сепаратизму та шляхом до федералізації, але жодна з держав з таким парламентом не стала федерацією, не розпалася, та і перспектив до того немає. 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 нікчемним [12, с. 2]. Частина ж українських територій була анексована за однопалатного парламенту.

Адміністративно-територіальна реформа, яка активно розпочалася в 2014 році, якісно вплинула на розвиток регіонів. Тож доцільно було би продовжити територіальну децентралізацію шляхом запровадження двопалатного парламенту, враховуючи вимоги часу, досвід унітарних держав та особливості даної структури парламенту.

### Список використаних джерел:

1. Маляренко В. Правда про двопалатний парламент. *День*. 2007. № 145. 31 серпня. URL: <http://www.day.kiev.ua/187054/> (дата звернення: 12.10.2020).
2. Декларація про державний суверенітет України : Закон України від 16.07.1990 р.

### Tetiana Azarenko. Parliament bicameralism and the administrative-territorial reform

*The article is devoted to the research of the parliamentary bicameralism in unitary countries as a possible continuation of administrative-territorial reform, because the process of decentralization, which started in 2014, has positive results. There was a transfer some powers and finances from the central administration closer to people – local authorities. That helped to distribute funds on the urgent region needs, solve all local issues and be responsible for them.*

*Introduction of bicameral parliament, where the upper house will have regional office and lower house will be nationwide. This is logical continuation of the decentralization as the way to represent regions on the highest governmental level.*

*Such parliament structure was known in Ukraine during the Zaporozhian host and Hetmanate, where the solving of governmental issues was made by Rada of the chief of the staff or Cossack Rada. During the independence period of Ukraine, the question of bicameral parliament is constantly considered, but without any results due to the lack of reaches of bicameral parliaments in unitary countries.*

*The bicameral parliament as the way of decentralization is analyzed in this article, as well as the mechanisms of implementing such kind of structure in Ukraine, the ways of its formation, powers, the terms of powers and ways of dissolution. The comparative analysis of the foreign countries with positive, long-term experience of two-chamber parliament of unitary countries was held. The opinions of legal scholars, who researched the bicameral parliament in unitary countries as the mechanism of region representation, were analyzed.*

*It is noted, that the implementation of bicameral parliament won't lead to federalization, but provides region representation in the parliament, which makes the country's general situation better. But for this, we need to have the clear, written in Constitution of Ukraine and other country's regulations norms for such kind of parliament functioning and its interaction with other authorities.*

**Key words:** bicameral parliament, lower house, upper house, decentralization, unitary country.

№ 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> (дата звернення: 12.10.2020).

3. Конституційні сенсації. *Голос України*. 1992. 25 квітня. № 77 (327). С. 1.

4. Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року. Повідомлення Центральної виборчої комісії від 25.04.2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002359-00#Text> (дата звернення: 15.10.2020).

5. Рішення Конституційного Суду України N 6-рп/2005 від 5 жовтня 2005 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text> (дата звернення: 15.10.2020).

6. Рішення Конституційного Суду України N 6-рп/2005 від 5 жовтня 2005 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text> (дата звернення: 15.10.2020).

7. Мартиненко П. Бікамеризм як аспект демократичного представництва. *Конституційна реформа в Україні: проблеми теорії і практики* : матеріали наук.-практ. конф. Чернівці : Рута, 2003. С. 29–34.

8. Оніщук М. Бікамералізм як вимога часу Чи буде дієвим двопалатний парламент в унітарній державі? *Закон і бізнес*. 2014. 07.06–13.06. № 23 (1165).

9. Савчин М. Реформування місцевого самоврядування в Україні у контексті соціетального конституціоналізму. *Право України*. 2014 № 9. С. 116–125.

10. Словська І. Доцільність формування двопалатного парламенту в Україні. *Право України*. 2011. № 3. С. 187–192.

11. Француз-Яковець Т.А. Межі впливу верхніх палат парламентів на законодавчий процес. *Університетські наукові записки*. 2012. № 4 (44). С. 65–70.

12. Маляренко В. Чи веде двопалатний парламент до федералізації держави? *Дзеркало тижня*. 2009. 5–12 квітня. С. 2.