



*Наливайко Л.Р.,
к.ю.н., доцент*

*Мала О.Р.,
студентка 2 курсу
юридичного факультету
ЗДУ*

БІКАМЕРАЛІЗМ: ПИТАННЯ ПРО ДОЦІЛЬНІСТЬ БІКАМЕРАЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТУ В УКРАЇНІ

Результати всеукраїнського референдуму з народної ініціативи, проведеного 16 квітня 2000 р., підштовхнули українську політику до активних дій. Перш за все політичні сили акцентують свою увагу на змістовій частині імплементації, тим самим маючи стратегічні цілі, що базуються на перерозподілі владних повноважень. За результатами референдуму Л. Кучмов було внесено на розгляд Верховної Ради України законопроект "Про внесення змін до Конституції України по результатах всеукраїнського референдуму з народної ініціативи, проведеного 16 квітня 2000 р."

Однією з актуальних проблем є правова проблема створення і функціонування двопалатного парламенту. Якщо раніше така проблема для України була не дуже актуальною, то після референдуму аналіз її набуває не тільки теоретичного, а й практичного значення. А саме за результатами всеукраїнського референдуму, на питання: "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?" - було отримано позитивну відповідь. Відповідно до рішення Конституційного Суду України схвалені всеукраїнським референдумом питання "є обов'язковими для розгляду і прийняття рішень у порядку, визначеному Конституцією, зокрема розділом XIII "Внесення змін до Конституції України" та законами України".

З метою забезпечення виконання прийнятих рішень на всеукраїнському референдумі Указом Президента від 29.05.2000 №727 утворено Комісію з підготовки законопроектів, які випливають з рішень всеукраїнського референдуму щодо запровадження в Україні двопалатного парламенту [1]. Як зазначає В. Медведчук, подібний крок вимагає від комісії достатньо радикальної перебудови українського законодавчого поля, і не тільки в частині

розподілу повноважень різних органів влади, а й в інших сферах, зокрема, виборчого законодавства. Але ті цілі, які були поставлені перед комісією, на сьогоднішній день не досягнуті. Існують лише дискусії, а конкретні рішення не приймаються.

Що ж представляє собою бікамералізм (від англ. bicameral - двопалатний)? Двопалатність довший час була типовою рисою парламентаризму. Історично створення або збереження верхніх палат відображало компроміси, що були досягнуті між буржуазією і феодалним класом в їх боротьбі за політичну владу. В наш час існування верхніх палат, перш за все, пов'язане з потребами оптимізації парламентської організації. Акцент ставляється на необхідності забезпечити рівноважний підхід у парламентській роботі, надання їй більш професійного рівня. Існує думка, що верхні палати мають стримувати нижні, створювати такі умови, за яких буде забезпечений зважений законодавчий процес і виключне прийняття непередуманих і повзатличних рішень. З цього можна зробити висновок, що верхня палата забезпечує рівновагу в державному механізмі між законодавчою і виконавчою владою.

Сьогодні двопалатність уже не має значення типовою рисою ланцюга парламентаризму. До другої світової війни однопалатні парламенти в Західній Європі в умовах демократичного правління існували лише в Люксембурзі і Фінляндії, а вже після другої світової війни вони стали такими ж прийнятими, як і бікамеральні [2]. П. А. Федосов вважає, що еволюція сучасних інститутів прямого представництва територіальних одиниць депутатами виправдовується лише у тому випадку, якщо вона спирається на більш широкій процес громадянського суспільства та властиві йому механізми артикуляції та агрегування інтересів. Тобто, відмова від бікамерального парламенту можлива лише в умовах мобілізаційної диктатури [3].

Двопалатна система федеративної держави вперше постала у 1787 році, коли було досягнуто компромісу між великими та малими штатами США і закріплено його на Конституційному конвенті Філадельфії [4]. Кожен штат, незалежно від чисельності свого населення, отримав рівне представництво у верхній палаті і пропорційне до кількості населення представництво у нижній палаті. З того часу подібна форма двопалатного представництва з'явилась у федеративних системах Австралії, Бразилії та Швейцарії. Таким чином, ідея бікамералізму незмінно пов'язується лише з федеративним державним устроєм, коли верхня палата створюється для того, щоб забезпечити представництво суб'єктів федерації.

Взагалі, справжній зміст бікамералізму лежить не у федеративному устрої держави, а у загальній теорії представництва. Вважається, що історія Сполучених Штатів Америки почалася саме з суперечок про представництво, з боротьби північноамериканських колоністів за право мати своїх представників у британському парламенті. У 1764 - 1767 роках, коли англійська метрополія запровадила в Америці податок на товари першої необхідності, американські колоністи, піддані вронки, не погодилися з ним. Саме тоді у Новому Світі взяли на озброєння гасло, яке вперше набуло поширення в Англії: "Жодних податків без представництва в парламенті" ("No taxation without representation") [5]. Таким чином, необхідне було створення двопалатного парламенту.

Бікамеральний парламент є найбільш ефективним способом здійснення дуалістичної природи суспільно-політичного представництва. Представницькі збори призначені "бути одночасно комітетом по розгляду скарг і конгресом думок країни, форумом, на якому не тільки нація в цілому, але і кожне угруповання і, за можливості, кожна особа могли б висловлюватися й брати участь у дискусії" (Джон Стюарт Мілль) [6].

У чому ж полягає компетенція палат бікамерального парламенту? Нижня палата - це зібрання, де висловлюються думки й прагнення різних верств населення, регіонів, представлених професійні, партійні тощо інтереси й позиції. Вона є каналом комунікації між

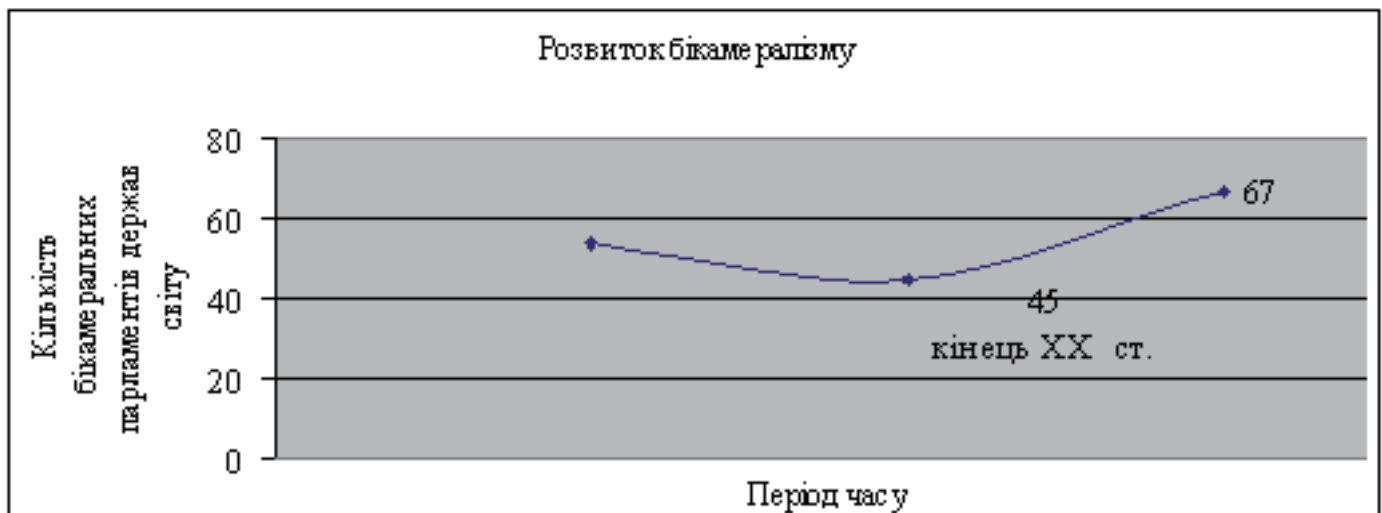
цими верствами та урядовими інституціями, який забезпечує "зворотній зв'язок", завдяки чому правляча політична сила, "party in power", здобуває можливість діяти з урахуванням настроїв, думок, що існують на різних рівнях соціальної структури. Таким чином, такий спосіб суспільного представництва полягає у можливості відобразити інтереси різних верств населення.

Головна задача існування та діяльності верхньої палати парламенту полягає у розгляді та розв'язанні того чи іншого питання з державницьких позицій. Вона забезпечує надкорпоративне представництво.

Історично склалося так, що верхні палати стриймаються як консервативний елемент парламентаризму. Але це лише загальна схема, а на практиці вона не завжди має місце.

Необхідно також дослідити процес розвитку бікамералізму на фоні світового досвіду. Це наочно представлено на графіку. Тенденцію до зменшення кількості другої палати парламенту (наприклад, у Швеції, Данії) змінила тенденція до збільшення їх кількості. За останню третину XX ст. кількість другої палати парламенту зросла з 45 до 67. Ще багато держав знаходяться на різних етапах переходу від монокамеральної до бікамеральної системи. Двопалатні парламенти діють в усіх великих державах світу (крім Китаю). Двопалатні парламенти є в усіх 24 сучасних федераціях (у тому числі в США, Росії, Бразилії, Німеччині, Австралії) і у чотирьох десятках унітарних держав. На 2000 р. двопалатні парламенти діють у 19 державах з населенням більше 600 чоловік. З великих держав (з населенням не менше 50 млн. чоловік) однопалатні парламенти є лише у Китаї, а також в Індонезії, Пакистані, Турції, Україні тощо. Такі країни нараховують 15. Таким чином, у сучасній Європі однопалатний парламент - явище не рідке, але нетипове та обмежене сферою малих та середніх держав. Слід також зауважити, що зарубіжні вчені прогнозують у найближчий час створення двопалатного парламенту в Україні, а етап створення другої палати вже почався. Але це поспішні висновки, тому що цей процес не заходить далі дискусій та обговорень.

Проблема створення й діяльності бікамерального



законодавчого органу в Україні перебуває у полі зору сучасних дослідників. Необхідно виділити найбільш гострі проблеми, що стоять на шляху створення бікамерального парламенту в Україні. До них належать:

- проблема розподілу між палатами того масиву повноважень, що сьогодні належать однопалатному парламенту (немає єдиної точки зору серед політків);
- проблема формування палат парламенту;
- незначеність терміну повноважень депутатів другої палати парламенту;
- незначеність кількості депутатів двопалатного парламенту.

Як засвідчує міжнародний досвід парламентаризму, рівноправний бікамералізм - класичний інститут федерації. В умовах унітарних держав, в яких пріоритет має принцип демократичної легітимності при формуванні нижньої палати, вирішення питання легітимності другої палати є досить непростою. Враховуючи, що не існує прямої кореляції між способом формування і повноваженнями другої палати, відмінність способу формування цієї палати набуває реального функціонального значення лише за умови, що він забезпечує відмінність політичного складу цієї палати. Недотримання цих умов, як засвідчує негативний досвід деяких зарубіжних країн (Данії, Швеції, Італії тощо), призводить до того, що друга палата фактично дублює роботу першої і феномен двопалатності втрачає свій реальний сенс. Внаслідок цього у масовій свідомості громадян виникають сумніви щодо самої обгрунтованості застосування бікамералізму в умовах унітарної держави.

Тому в унітарних державах, де існує бікамералізм, панівною моделлю виступає саме нерівноправний бікамералізм. Це така двопалатна система парламенту, в якій нижній палаті, що формується на більш широкій демократичній основі, надається беззаперечна пріоритетність у здійсненні бюджетно-фінансових повноважень і в контролі за урядом. На другу палату покладатися різноманітні повноваження, залежно від визначеної доцільності запровадження бікамералізму. В умовах України - це представлення інтересів регіонів України та сприяння їхній реалізації. Аналізуючи сказане, можна дійти висновку, що запровадження в Україні другої палати має здійснитися за моделлю нерівноправного бікамералізму, одна з палат якої стала б органом територіального представництва.

Теоретичним обгрунтуванням цієї моделі бікамералізму є концепція додаткового представництва: легітимність другої палати тут сприймається не як конкурентна, а як додаткова до демократичної, що й визначає відмінність цієї моделі бікамералізму.

Таким чином, у зв'язку зі своєю основною функцією - представляти інтереси регіонів України та сприяти їхній реалізації - друга палата на рівноправній основі мала б право брати участь у законодавчому процесі, функціонально зосереджуючись на інтересах адміністративно-територіальних одиниць що представляє [7].

Формування нижньої палати парламенту має здійснюватися за принципом проведення всенародних

виборів. Яка виборча система при цьому повинна застосовуватися? Останніми роками це питання набуло дискусійного характеру. Політики і юристи наполегливо пропонують замінити чинну виборчу систему і перейти на вибори однопалатного парламенту або ж нижньої палати двопалатного парламенту за пропорційною системою [8]. Саме з пропорційною системою пов'язують сподівання на остаточну структурізацію парламенту.

Найбільш поширеною точкою зору щодо формування другої палати парламенту є наступна: від кожної адміністративно-територіальної одиниці обирається по два представники, незалежно від кількості мешків на цій території. Такий спосіб використовується у таких федеративних державах, як США і Російська Федерація. П. Мартиненко вважає, що доцільним є те, що всі складові системи адміністративно-територіального устрою України - кожна область, Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь - мають бути представлені в другій палаті парламенту на основі рівного представництва: по три народних депутати, які обираються в одномандатних округах терміном на 5 років. Щодо терміну повноважень депутатів другої палати також пропонують модель, що існує в Польщі, Іспанії та Швейцарії, де депутати обираються на 4 роки, після чого склад палати оновлюється повністю.

Формування верхньої палати парламенту може здійснюватися різними способами: прямі вибори, непрямі вибори, призначення членів палати певним державним органом або посадовою особою, кооптація. Взагалі, спираючись на факти, неможливо виділити якийсь загальнозначимий для Європи моделі формування верхніх палат. Щодо призначення членів верхньої палати посадовими особами, то слід зауважити, що такий порядок формування верхньої палати змінить розподіл повноважень між гілками влади. Пропонується також застосування в Україні методу часткової ротатції.

Запитуваню є також зв'язка двох питань референдуму: про скорочення чисельності народних депутатів і про двопалатність. 300 депутатів - це загальна кількість в обох палатах чи в одній? Практика парламентаризму у переважній більшості європейських країн (у Франції, Італії, Іспанії, ФРН, Великобританії тощо) свідчить, що там кількість депутатів пропорційно до кількості населення вища, ніж в Україні. У нижніх палатах там налічується 500-600 депутатів [9]. Україна на сучасному етапі не є спроможною фінансувати як побудову другої палати, так і збільшення кількості народних депутатів.

Причини вибору тієї чи іншої системи мають історичний характер, кожна у будь-якому випадку цей вибір пов'язаний із серйозними політичними ухвалами [10]. Щоб зробити вірний вибір українцям, необхідно зважити усі "за" і "проти", щоб обрати такий парламент, який буде максимально відповідати інтересам нашої держави і нашого народу.

З метою виконання громадської думки щодо становлення в Україні двопалатного парламенту Інститутом регіональної політики спільно з Харківським філіалом Української академії державного управління при

Президентом України проведені спеціальні дослідження у Луганській, Полтавській, Сумській, Харківській областях (23-27 березня 2000 р.). За його результатами 41% населення підтримує точку зору, що інтереси жителів регіону не захищаються [11].

Бікамералізм - ця тема актуальна сьогодні, але корінням вона сягає в історію. До проблематики двопалатності зверталися також такі відомі мислителі, як Монтеск'є, Бенгем, Медісон та Дж. С. Міль. Їх роботи не втратили своєї актуальності. Сьогодні ми можемо почерпнути деякі їх ідеї щодо цієї проблеми. Пропонуємо звернутися до робіт І. Бенгема, який, аналізуючи бікамералізм, виділив як переваги цього явища, так і недоліки. До переваг двопалатності слід віднести те, що:

- вона гарантує досконале здійснення встановлених правил і процедур: "Якщо б одна з палат їх порушила, то цим самим вона дала б законній пресвід іншій палаті відмовити спірну пропозицію";
- вона забезпечує всебічний розгляд справи, що потребує різноманітних інтересів та поглядів: "Люди, що працюють довгий час разом, набувають корпоративний дух";
- вона обмежує владу однієї палати (ця перевага є основною також для Монтеск'є).

До недоліків двопалатності І. Бенгем відносить те, що:

- меншість може отримати таке ж значення, що і більшість;
- вона забезпечує виникнення різних напрямів в залежності від складу палат;
- кожна палата буде позбавлена частини тої інформації, яку б вона мала при єдиних зборах;
- результатом поділу на дві палати буде розподіл прав, що забезпечить одній палаті ініціативу, тоді інтерес іншої буде заключатися у відхищенні пропозиції першої палати [12].

Найбільш широкого теоретичного обґрунтування бікамералістична система отримала в XIX ст., коли вона була закріплена в конституціях ряду країн (Нідерландів, Румунії, Іспанії та Італії). К. Б. Казур відзначає протиставлення динамічності стабільності, же мало місце у Бенгема, та стверджує: другі палати повинні не обмежувати розвиток, а упорядковувати його.

Таким чином, власниці політичної науки виділили дві функції верхніх палат, що і до сьогодні не втратили свого значення, а саме: стримування гегемоністських та корпоративістських інтересів більшості в нижній палаті та додатковий контроль за якістю законів, що приймаються, систематизація процесу розвитку.

В українській доктрині також виділяють позитивні та негативні риси бікамералізму. Підсумовуючи думки та пропозиції деяких українських вчених, слід виділити такі позитивні риси двопалатної системи:

- верхня палата сприяє розширенню представництва;
- двопалатний парламент краще враховує соціальні, культурні, економічні інтереси населення різних регіонів;
- професійний досвід верхньої палати є засобом підвищення якості законів, адже термін роботи її членів завжди перевищує термін роботи членів нижньої палати;
- запровадження двопалатної системи сприяє

прийняттю більш ефективних рішень державної політики, тому що розбіжні стійкі палатами згладжуються в процесі переговорів;

- двопалатна система підсилює основний принцип сучасної демократії - принцип розподілу влад - через контроль однієї палати іншою, що сприяє прийняттю більш стабільних рішень, зменшенню конфліктів між гілками влади;

- до обов'язків другої палати належить здійснення ретельної перевірки повзатних рішень першої палати;

- друга палата має гарантувати права меншості від можливих ексцесів з боку ситуаційних більшостей.

Негативні риси двопалатної системи:

- друга палата може стати дублікатом першої;
- друга палата є антидемократичною, якщо вона, формується за іншими правилами, ніж перша, спирається на більш вузьке представництво;

- друга палата гальмує законодавчий процес, а держава повинна шукати негальма, а прискорювати роботи законодавця;

- розподіл повноважень між палатами вимагає значних компромісних рішень, які на першому етапі здаються непереможними;

- різний статус членів палат і різний термін їх повноважень може викликати багато протиріч між парламентаріями;

- двопалатна система створює додаткові труднощі при організації апарату палат;

- введення двопалатної системи може розглядатися як примусове запровадження федералістської структури в унітарній державі.

Необхідно зазначити, що в історії України елементи двопалатності вже зустрічалися. Наприклад, за часів Запорізької Січі важливі питання розв'язували за принципом двох рівнів: старшина - "своє коло", козак - "широке коло". А за часів Української Гетьманської держави Конституція 1918 р. передбачала утворення двопалатного парламенту: нижньої (600 депутатів, що обиралися населенням) і верхньої палати (150 осіб, третину яких призначав би глава держави, а решта б обиралася від регіонів).

Ідея двопалатного парламенту також висувалася в цілій низці проектів Конституцій, що були підготовлені Конституційною комісією і внесені Верховною Радою на всенародне обговорення в липні 1992 р. Модель бікамералізму було повторено і в останньому проекті Конституції в редакції від 24 лютого 1996 р. Відмінними ознаками моделі були наступні:

- врахування європейського досвіду бікамералізму;
- пристосованість до специфіки України як унітарної держави;

- базованість на засадах нерівноправності палат і додаткової легітимності другої палати через представництво регіональних інтересів з одночасним обмеженням влади, вдосконаленням механізмів стримувань і противаг в системі її поділу.

Ці пропозиції не були прийнятті.

Взагалі, вважаємо, що можна погодитися з думкою В. Медведюка, що питання бікаммерального парламенту в Україні є найважливім для реалізації, оскільки йдеться про зміну структури влади в Україні, "але воля народу понад усе". Можливо в Україні і буде створений бікаммеральний парламент, але на сучасному етапі це неможливо. Україна не готова до цього. По-перше, не була проведена адміністративно-територіальна реформа. По-друге, необхідно внести значні зміни в українське законодавство, зокрема в Конституцію, а це процес тривалий. По-третє, необхідні значні фінансові витрати, на які держава сьогодні не спроможна виділити кошти. Таким чином, слушною є думка Др. Мілля: "справа не в кількості палат, а в їх складі".

ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Тележун С. Процес інтелектуалізації результатів всеукраїнського референдуму в Україні: деякі аспекти // *Право України* - 2000. - №10. - С. 3-5.
2. Шаповал В. М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз - Київ, "Прескран Л", 1995. - С. 12-25.

3. Федосов П. А. Державні парламенти: європейський і отечественный стат (II) // *Політичні дослідження* - М - 2000. - №2. - С.168-178.
4. Кислий П., Валіз Ч. Становлення парламентаризму в Україні. - К.: Абукс, 2000.
5. Савельев В. А. Капиталист США: прошлое и настоящее. - М 1989. - С. 27.
6. Фришман У. Самонадежность США. - М 1967. - С.52.
7. Мартиненко П. Бікаммеризмі децентралізація влади: добутки і перспективи // *Закони бізнес*. - 2000. - №18. - С. 3.
8. Жубравський В. Державний парламент в Україні: проблеми формування // *Право України* - 2001. - №3. - С. 33-34.
9. Олійник О. Медальці за референдум не отримали... // *Юридичний вісник* - 2000. - №16. - С. 12.
10. Герасіца А. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. Автореферат доктор юридичних наук. - 24.06.1999; 01-19/1240. - К., 1999. - 32 с.
11. Сенота І. Проблеми становлення державного парламенту в Україні // *Право України* - 2002. - №10. - С. 118-121.
12. Бентам И. Эволюция законодательных собраний - Антология мировой политической мысли Т.1. - М, 1997. - С. 629.



УДК: 343.575:343.224.1

Петров Д.Н.,
аспірант кафедри уголовного права и правосудия юридического факультета ЗГУ

ПРИЧИНЫ И УСЛОВИЯ ПОТРЕБЛЕНИЯ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И СОВЕРШЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ НА ПОЧВЕ НАРКОМАНИИ СРЕДИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В УКРАИНЕ

Среди многих проблем, стоящих сегодня перед украинским обществом, на одно из первых мест все увереннее выходит проблема наркомании в целом, а так же наркомании среди несовершеннолетних, как глобальная угроза здоровью населения нашей страны и её национальной безопасности. Масштабы и темпы распространения наркомании в стране таковы, что ставят под вопрос физическое и моральное здоровье молодежи и будущее значительной ее части, социальную стабильность общества в уже ближайшей перспективе.

Украина из перевалочной базы мирового наркобизнеса превращается в крупного потребителя наркотиков, где наряду с наркотиками отечественного

производства все активнее потребляются сильнодействующие синтетические, поступающие из стран "ближнего" и "дальнего" зарубежья.

За последние пять лет число потребителей наркотиков в нашей стране стремительно возрастало. И с неизбежностью это зло затронуло самую уязвимую часть нашего населения - несовершеннолетних.

Особенно тревожит рост наркомании среди школьников, прежде всего в крупных городах, а также в студенческой среде - в шесть-восемь раз за последние четыре года. По последним данным, в крупных городах каждый пятый школьник уже познакомился с наркотиками, а во многих школах в старших классах регулярно потребляют наркотики до трети учеников.