

Т.А. Француз-Яковець
докторант,
Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Ідея бікамералізму в Україні: мотиви, рушії, історичні аспекти

У статті розглядаються ідеї, мотиви, рушії, історичні аспекти, апробації бікамералізму в Україні. Аналізуються позиції прибічників і противників, досвід і практика унітарних держав.

В статье рассматриваются идеи, мотивы, движущие силы, исторические аспекты, апробации бикамерализма в Украине. Анализируются позиции сторонников и противников, опыт и практика унитарных государств.

Ideas, reasons, motive forces, historical aspects, approbations of bicameralism in Ukraine, are examined in the article. Positions of supporters and opponents, experience and practice of the unitary states, are analysed.

Ключові слова: бікамералізм, форма державного устрою, парламент.

Постановка проблеми

Інтенсивний розвиток політичного процесу в Україні, розбудова, реформування інститутів політичної системи, спроби української політичної аналітики вийти на якісно новий рівень, становлення і розвиток оптимальних форм державного устрою сприяють ефективному функціонуванню парламенту держави і належать до важливих питань сучасного конституційного права.

Дискусія навколо вибору оптимальної форми структури парламенту триває вже багато років, нерозв'язаність проблем у роботі парламенту породжує негативні наслідки для суспільства і держави. Як і в перші роки незалежності, погляди дослідників, учених, громадян держави неоднозначні. На сьогодні можна констатувати досить низький ступінь дослідження цієї теми в сучасній українській юридичній науці, що створює значні прогалини у розробці такої проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У сучасній українській юридичній науці проблемам навколо вибору оптимальної форми структури парламенту приділяють мало уваги, про що свідчить обмежене коло джерел (в статті використані наукові розробки відомого українського вченого зі світовим іменем В.Я. Тація, який підтримує ідею двопалатного парламенту в Україні). Це питання розглядають також російські дослідники В. Шеховцов, І. Гранкін.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Незважаючи на певну обізнаність із класичною думкою про бікамералізм, з потребами оптимізації парламентської структури, забезпечення необхідності врівноваженості підходу в парламентській роботі, з вимогами високого професійного і етичного рівня, багатьом українським дослідникам помітно бракує знань як про сучасний стан парламентаризму, так і про динаміку вивчення його розвитку на практиці.

Формулювання цілей статті

Метою статті є дослідження ідей, мотивів, рушіїв, історичних аспектів, апробації бікамералізму в Україні, позицій прибічників і противників, досвіду і

практики унітарних держав. Необхідно зробити висновки та використати цей аналіз для розбудови, реформування інститутів політичної системи в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження

В українській юридичній науці, в колі державників і політиків різних рівнів, в суспільній дискусії щодо конституційної реформи, в частині питань, пов'язаних із запровадженням у системі державної влади України двопалатного парламенту, неодноразово велись дискусії навколо вибору оптимальної форми і переформатування структури та перегляду функцій Верховної Ради.

Гостра потреба виходу за межі перманентних політичних криз і конфліктів у Верховній Раді, необхідність розвитку українського конституціоналізму у руслі європейської традиції, важливість визначення відносин держави і людини у напрямку пріоритетності інтересів кожного громадянина має стати ідеологією конституційної реформи. Ці важливі напрямки розвитку конституціоналізму не можуть бути тільки справою політиків, адже це справжня всенародна справа особливої важливості.

В Україні перший проект двопалатного парламенту міститься ще у проекті Конституції 1992 року (бікамеральна структура подавалось як альтернатива монокамеральній). Практично, з того часу ідея двопалатного парламенту в Україні, як складова конституційної реформи, час від часу відновлюється у суспільній думці, політичних ініціативах. Сьогодні існують різні погляди і думки щодо актуальності/неактуальності, доцільності/недоцільності таких ініціатив в унітарній державі.

Наприклад, у вересні 2007 р. будучи головою виборчого штабу однієї з найбільш чисельніших партій, Партії Регіонів, на позачергових виборах у Верховну Раду України Борис Колесніков агітував за створення двопалатного парламенту.

Деяко іншої думки дотримувалась заступник голови парламентського комітету Верховної Ради України Ольга Боднар: «Ми не можемо створювати двопалатний парламент, тому що це призведе до федералізації суспільства, а це питання не в компетенції ані Президента, ані Верховної Ради».

Аналізуючи історію двопалатного парламенту, доцільно згадати результати Всеукраїнського референдуму 2000 року, одне з питань якого було поставлене з оцінкою доцільності формування двопалатності. Питання формувалось в наступній редакції: «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?».

Необхідність формування двопалатного парламенту підтримали 24 млн. 284 тис. осіб (проти 4 млн. 994 тис. 336 осіб). У Всеукраїнському референдумі 16 квітня 2000 року взяли участь, за даними ЦВК, 81% громадян з правом голосу. Необхідно зазначити, що певні кола українських політиків, експертів, учених піддали сумніву легітимність референдуму і його результати. На жаль, при відсутності застережень, що населення категорично не сприйняло саму ідею впровадження двопалатного парламенту в Україні, результати Всеукраїнського референдуму не були імplementовані в жодному із запропонованих депутатським корпусом у 2000 році варіантів проектів законів про внесення змін до Конституції України.

Дискусія навколо вибору оптимальної форми парламенту, позиції прибічників і противників, запозичення досвіду демократичних держав світу триває вже чимало років, але нерозв'язані проблеми в роботі парламенту говорять самі за себе, яскраво засвідчують низький ступінь досліджень доцільності запровадження бікамеральної структури в Україні.

Характерно, що вже через три роки після Всеукраїнського референдуму 2000

року друга спроба публічного обговорення двопалатного парламенту була здійснена у 2003 році за ініціативою тодішнього Президента України Л.Д. Кучми.

Цікаво, що за регіональною ознакою більше прихильників двопалатного парламенту виявилось у східних та південних областях (Східний – 36,7%; Південний – 35,6%; Західний – 23,6%). У західних областях цей відсоток дещо менший.

Динаміка поглядів населення стосовно впровадження в Україні двопалатного парламенту як інституту представництва та законотворення свідчить про необхідність з проблемою, значну загальну прогалину у розробці даної проблематики і інформованості суспільства в цілому і, зокрема, політичних партій, депутатів різних рівнів, державної еліти тощо.

Незважаючи на певну класичну дамку про бікамералізм, багатьом українським дослідникам, політикам, державникам, депутатам необхідне ознайомлення із сучасним станом бікамералізму на теоретичному і практичному рівнях, знання про розвиток цих інституцій у демократичних державах світу, де існує унітарний і федеративний устрій.

Так, наприклад, із близько 200 країн світу 73 мають двопалатний парламент. У Європі з 42 країн двопалатний парламент запроваджено у 20. Характерно, що, наприклад, у колишніх республіках Радянського Союзу двопалатний парламент запроваджено у Білорусі, Казахстані, Росії, Узбекистані, Туркменістані, Таджикистані, і цей процес динамічний. Про ефективність діяльності законодавчої і виконавчої системи гілок влади яскраво свідчить стан економіки, рівень розвитку і життя суспільства. З 11 унітарних країн СНД в 5 парламентах запроваджено двопалатний парламент. Існування двопалатного парламенту пояснюється передусім потребами раціональності оптимізації парламенту, необхідністю забезпечення врівноваженого, виваженого підходу у парламентській роботі. Демократична система повинна базуватись на засадах стримувань і противаг, тобто діяльність верхніх палат має стримувати нижні, забезпечувати необхідні умови, де будуть об'єктивно здійснюватись зважені законодавчі процеси, які унеможливають розробку і прийняття непродуманих, нав'язаних, покvapливих рішень, про що свідчить сьогоденна практика; забезпечувати розвиток і рівновагу в системі державних механізмів, вільність від особистих інтересів тих чи інших політичних, олігархічних груп і т. д., пропорційність представництва всіх областей України у законодавчих органах (у парламенті, який діє сьогодні, ці диспропорції очевидні, до чого це призводить, бачимо і відчуваємо на практиці).

Беззаперечна необхідність, яка існує сьогодні, у забезпеченні інтересів всіх суспільних груп дає можливість краще їх врахувати в двопалатних системах парламенту.

Сьогодні у Європі немало унітарних країн зі стійкою традицією двопалатного парламенту: Франція, Польща, Великобританія, Італія, Іспанія, Ірландія, Нідерланди. Високий рівень економічного і соціального розвитку, постійне стабільно-забезпечене функціонування демократичних інститутів суспільства є на сьогодні дуже актуальними. Українська дискусія про те, що двопалатність призведе до федералізації країни і спричинить її розпад, не витримує ніякої критики, оскільки не має підґрунтя для цього.

Історичній науці невідомі випадки розпаду країн або, навпаки, переходу до федеративного устрою в результаті створення двопалатного парламенту.

Висновки

Отже, згадані вище аргументи на користь бікамералізму, є, по суті, аргументами забезпечення більш широкого представництва, що дозволить врахувати інтереси більшої кількості суспільних груп, дасть можливість вчасно бачити

і постійно тримати в полі зору дестабілізаційні соціальні процеси, ефективно впливати і запобігати небажаним наслідкам, виключити у повсякденній діяльності під час ухвалення рішень поспішність, непрофесіоналізм, лобіювання і відстоювання інтересів певних олігархічних груп, клановість, заполітизованість, забезпечить стабільну роботу уряду та ін.

Бікамералізм, історія його розвитку на різних етапах становлення суспільства має як своїх прихильників, так і, безперечно, критиків. Дискусії не вщухають, і це закономірно. Суспільство особливо пострадянських країн постійно знаходиться в динаміці розвитку, утверджуючи демократичні засади трансформацій.

Відомий український учений зі світовим іменем В.Я. Тацій, підтримуючи ідею двопалатного парламенту, сказав: «Я був і залишаюсь прихильником того, що Україні потрібний двопалатний парламент. Більше десятка унітарних держав Західної Європи мають двопалатний парламент. І я переконаний, що це правильно. Чим я тоді керувався? Я розумів, що йде жорстка централізація влади, фінансів, усього життя в країні. А грошей і повноважень, як відомо, «завжди мало», отже, їх будуть «відбирати» у регіонів. А завдання демократичної держави – дозволити регіонам самостійно розвиватись. Жити так, як вони працюють і цього заслуговують. Таким чином, мова йде про втілення в життя Європейської хартії місцевого самоврядування не на словах, а на ділі – через палату регіонів, яка будь-який закон – стосується це бюджету, розміщення інвестицій або розвитку економіки областей – розглядала б з урахування регіональних інтересів.

Як формувати верхню і нижню палати, як наповнювати їх повноваження і впливати на прийняття рішень – це все справа «техніки», над цим можна було працювати юристам. Головне – не в формі, а в суті, щоб державний механізм діяв чітко і в інтересах суспільства, тому що коли між різними політичними силами, відбуваються безкінечні перетягування канату у боротьбі за повноваження, нікому це не приносить користі. Тому я прихильник того, щоб на конституційному рівні закріпити загальну відповідальність усіх гілок влади за кінцевий результат» [6].

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
2. Про проголошення Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою: Указ Президента України від 15 січня 2000 р. № 65/2000 // Голос України. – 2000. – 18 січня.
3. Про проект нової Конституції України: Постанова Верховної Ради України від 1 липня 1992 р. № 2525-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 37. – Ст. 550.
4. *Шеховцов В.А.* Развитие парламентаризма в России. Учебно-методический комплекс. Книга первая : [учебник] / В.А. Шеховцов. – Владивосток : Изд. Дальневосточного ун-та, 2006. – 280 с.
5. *Гранкин И.В.* Основные признаки законодательных органов субъектов Российской Федерации / И.В. Гранкин // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 5. – С. 19–21.
6. *Тацій В.Я.* Времена жизни [Текст] / В.Я. Тацій. – Харків : Право, 2010. – С. 113–115.