

УДК 340

ДУРДИНЕЦЬ М.Ю.

**ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВЕ ПІДҐРУНТЯ ВПРОВАДЖЕННЯ БІКАМЕРАЛІЗМУ В УКРАЇНІ: ІСТОРІЯ, СУЧАСНІСТЬ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

У статті автор описує історію становлення ідеї бікамералізму в Україні крізь призму становлення незалежної України. Виокремлено позитивні риси становлення бікамерального парламенту в контексті розвитку конституціоналізму.

**Ключові слова:** бікамералізм, Конституція України, двопалатний парламент, демократизм.

В статье автор описывает историю становления идеи бикамерализма в Украине через призму становления независимой Украины. Выделены положительные черты становления бикамерального парламента в контексте развития конституционализма.

**Ключевые слова:** бикамерализм, Конституция Украины, двухпалатный парламент, демократизм.

In the article the author describes the history of the emergence of the idea of bicameralism in Ukraine through the prism of the emergence of independent Ukraine. The positive features of the formation of the bicameral parliament in the context of the development of constitutionalism are singled out.

**Key words:** bicameralism, Constitution of Ukraine, bicameral parliament, democracy.

**Актуальність теми.** У 2017 році на державному рівні відзначалося сторіччя з моменту зародження українського парламентаризму, що є свідченням того, що Україна як європейська держава ще на початку ХХ ст. обрала демократичний шлях розвитку, невід’ємною складовою якого є парламентаризм. Насамперед це пов’язано із введенням в дію Основного Закону УНР, здобутки від розроблення якого сучасні науковці і політики і досі оцінюють дуже високо. Передусім він був підготовлений на зразок демократичних конституцій Європи та США, в його основу було закладено філософію свободи, прав людини і громадянина. Закон закріплював за громадянами УНР усю повноту громадянських і політичних прав.

Разом з тим, було створено правове поле для функціонування законодавчої і виконавчої влади. Центральна Рада здійснювала функцію органу законодавчої влади, особливо з проголошенням УНР, правове забезпечення і державотворення. Однак у надзвичайних умовах 1917–1918 років Українській Центральній Раді не вдалося можливим вирішити до кінця проблему безпосереднього територіального представництва, сформуватись як постійний легітимний парламент на основі загального виборчого права. Але досвід її діяльності є повчальним і нині в умовах необхідності сучасної конституційної реформи, розвитку парламентаризму та переходу до демократичного європейського суспільства.

**Виклад основного матеріалу.** Ідея впровадження двопалатного парламенту для України зародилася давно, набагато раніше перших конституційних процесів зразка 1995–1996 років. Провівши аналіз усєї історії дискусій з приводу впровадження другої палати парламенту в Україні, можемо виділити декілька етапів, кожному з яких притаманне розроблення окремих проєктів, що не були комплексними, однак являли собою спроби визначити, яка саме модель бікамеральної структури парламенту є більш актуальною для політичної ситуації в Україні.

Незважаючи на відсутність досвіду у керівництва молодшої української держави щодо створення демократичних державних інституцій, було очевидно, що для України двопалатний

парламент є найбільш прийнятним з огляду на історичні, політичні, ментальні та соціальні особливості нашої держави. Тому саме бікамеральна система функціонування вищого законодавчого органу знайшла своє відображення в проекті Основного Закону, розробленому Конституційною комісією, яка була створена Верховною Радою України першого скликання.

Згідно з цим проектом, винесеним постановою Верховної Ради України на всенародне обговорення 1 липня 1992 року, парламент України – Національні Збори повинен був складатися з Ради депутатів (350 депутатів, обраних в одномандатних округах) і Ради послів (по 5 від кожної області, Автономної Республіки Крим і м. Києва). Палати мали приблизно однакові повноваження: законодавчий процес можна було починати з будь-якої з них, обидві мали призначати по половині складу Конституційного Суду та на різних стадіях брати участь у процедурі імпичменту [4].

Проект Основного Закону України, розроблений Конституційною комісією і винесений на розгляд Верховної Ради України 11 березня 1996 року, також передбачав саме двопалатний устрій парламенту. Прихильником двопалатності вже тоді зарекомендував себе Президент України Л.Д. Кучма.

Варто наголосити, що Венеціанська комісія, детально проаналізувавши другу редакцію проекту Конституції України, схвалена Конституційною комісією 11 березня 1996 року, 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» [4].

Однак у подальшому, на противагу висновку Венеціанської комісії, у процесі обговорення проекту Конституції більшість народних депутатів України відмовилися від ідеї двопалатного парламенту як такої, що може спровокувати дезінтеграційні процеси в Україні. Під час роботи над проектом Конституції робоча група дійшла висновку, що друга палата, як правило, присутня або у федеративній державі (США, Німеччина), або в державах, де це зумовлене традицією і де друга палата не є чітко означеним виразником інтересів регіонів (Великобританія, Польща). Відповідно Верховна Рада України в 1996 році не підтримала наміру введення двопалатної структури парламенту в Україні.

Пізніше на різних етапах незалежності України ми поверталися до потреби впровадження бікамералізму. Здебільшого головними ініціаторами були президенти України, зазвичай у другій половині першої каденції своїх президентських повноважень. Ця ідея викликала симпатію та підтримку електорату, саме тому нею маніпулювали напередодні виборів.

Однак впровадження двопалатного парламенту передбачало б суттєве звуження повноважень Президента України, сприяло наданню регіонального представництва територіальних громад на загальнонаціональному рівні, збалансовувало б гілки влади, забезпечило б правонаступність і стабільність влади. Саме з цих причин, на нашу думку, бікамералізм в Україні не було впроваджено.

Проте окремі науковці та політики наводять низку аргументів щодо недоцільності впровадження двопалатного парламенту, а саме:

- 1) це призведе до зміни державного устрою;
- 2) бікамералізм притаманний федеративним державам;
- 3) зазначені зміни передбачатимуть ускладнення процедури обговорення та прийняття проектів законодавчих актів;
- 4) це створить штучні перешкоди на шляху прийняття оптимальних рішень, що призводить до послаблення представницької влади загалом та до посилення авторитарності правління;
- 5) такі перетворення зумовлять політичне розмежування всередині парламенту, штучне протистояння між палатами і виникнення суперечностей між гілками влади;
- 6) упровадження двопалатного парламенту спричинить збільшення витрат на його утримання;
- 7) припускають, що переважною більшістю народ України не підтримує ідею бікамералізму.

Жодне з вищевказаних тверджень не можна вважати вагомим аргументом у цьому контексті. Найбільше занепокоєння у політиків та громадян України викликає перше твердження. Однак його досить легко спростувати, якщо уважно ознайомитися з історією створення двопалатних парламентів. У жодній країні світу бікамералізм не став передумовою зміни державного устрою.

Друге твердження нівелюють такі аргументи: серед 28 країн-членів ЄС двопалатну структуру парламенту мають 14 країн. З 14 країн, з яких десять країн мають унітарний устрій (Королівство Іспанія, Сполучене Королівство Нідерланди, Республіка Польща, Румунія, Словенія, Французька Республіка, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Чеська Республіка, Республіка Італія, Республіка Ірландія), і тільки чотири – федеративний (Австрія, Королівство Бельгія, Федеративна Республіка Німеччина, Федеральна Асамблея Швейцарської Конфедерації).

Третє, четверте та п'яте твердження не мають логічно обґрунтованих та науково підтверджених доводів. Навпаки, законотворчий процес не ускладниться, а стане більш якісним. І не менш важливим є те, що законодавчі акти корелюватимуться з інтересами територіальних громад.

Шосте твердження є справедливим, але, на нашу думку, не зовсім коректно сформульованим. Априорі, кожна реформа потребує окремих видатків з державного чи місцевого бюджетів. Проте, якщо ці видатки виправдані, їх слід вважати інвестиціями.

Для того, щоб пересвідчитися у істинності або помилковості сьомого твердження ми провели соціологічне дослідження. Участь в опитуванні взяли представники різних регіонів України та соціальних груп в загальній кількості 186 осіб. З метою максимальної наближеності до об'єктивності нашого дослідження анкети були анонімними. Відтак на запитання: «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? При цьому нижня палата обиралася б за пропорційною системою у кількості 300 народних депутатів України. До верхньої палати парламенту обиралися б по три представники від кожної області та міст, що за статусом прирівняні до областей за мажоритарною виборчою системою» – думки опитаних розділилися так: більшість опитаних підтримує таку пропозицію – 75,4% (140), 9,1% (17) – не погоджуються, а 15,5% (29) відповіли, що вони не можуть визначитися із ствердною відповіддю.

Цілком можна припустити, що наша вибірка була не достатньо репрезентативною і соціологічне дослідження не є переконливим аргументом для спростування сьомого твердження. Можна було б погодитися, якби не результати Всеукраїнського референдуму, який проходив 16 квітня 2000 року, з приводу реформування системи державного управління. Одне із чотирьох питань, винесених на всенародне обговорення, мало таке формулювання: «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?» Результати народного волевиявлення були такими: «за» проголосувало 81,68% (24 284 220), «проти» 16,79% (4 994 336). Як ми бачимо, результати Всеукраїнського референдуму і наше соціологічне опитування показують бажання Українського народу впровадити бікамералізм та розуміння його значимості для розвитку держави і добробуту населення.

Переконані, що двопалатну структуру парламенту в Україні з часом буде впроваджено. На жаль, враховуючи військову, політичну, соціальну та економічну ситуацію, ми не можемо дати науково обґрунтованих, реальних прогнозів, щодо конкретних термінів впровадження бікамералізму.

Втім, можна стверджувати, що головними перепонами реформи парламентської моделі є такі чинники:

- анексія Російською Федерацією Автономної Республіки Крим, окремих регіонів Донецької та Луганської областей;
- внутрішньодержавний владно-політичний дисбаланс сил і нездатність до комплексного реформування системи державного управління;
- відсутність дієвого та ефективного виборчого законодавства.

Є ще низка вагомих аргументів щодо унеможливлення впровадження двопалатного парламенту в умовах сьогодення, але те, що з часом він має бути утверджений в Україні, не викликає у нас сумнівів.

Розглянувши окремі аргументи антиподів бікамералізму та надавши їм оцінку, ми також вважаємо за необхідне назвати позитивні аспекти впровадження двопалатного парламенту в Україні, зокрема до них належать такі:

- досягнення більш стійкої рівноваги сил між виконавчою і законодавчою владами, створення стійкого балансу;

– представлення кожного регіону (територіальної частини, громади) в парламенті, що дасть змогу найбільш оптимально забезпечити їх розвиток, урахувати інтереси й особливості під час ухвалення законів чи важливих рішень;

– створення умов прийняття політично виважених рішень, скрупульозного опрацювання проектів законодавчих актів;

– інтенсифікація публічності і прозорості процедур обговорення і прийняття рішень, адже процес їх ухвалення передбачає декілька етапів, а отже, стає більш доступним для публіки і преси;

– можливість палат контролювати діяльність одна одної, що дасть змогу уникнути зловживань з боку однієї палати і підвищити якість роботи власне парламенту, унеможливаючи вплив виконавчої влади, спрямований на задоволення інтересів однієї людини або групи осіб у незаконний спосіб;

– збалансування політично протилежних сил у парламенті, що сприятиме узгодженню політичних інтересів суспільства, запобіганню свавілля та зловживанням.

Країни, у яких функціонує двопалатний парламент, визнають його ефективність та підтверджують достовірність вищеперерахованих тверджень.

Попри одинокі випадки успішного для країни та прийнятного для народу авторитарного управління (Лі Куан Ю прем'єр-міністр Республіки Сінгапур 1959–1990 рр.), все ж парламентська демократія є локомотивом еволюційного розвитку.

Закріплені в Конституції України органи державної влади та місцевого самоврядування з початку свого функціонування зазнавали системної кризи, що призводило до неефективності їх діяльності та прямо позначалося на зовнішній політиці України [3]. Причини цієї кризи у невідповідності окремих правових норм українській ментальності. Так, однією з особливостей ментальності нашого народу є потреба орієнтуватися і покладатися на особу-лідера, а не на ідею, ідеологію, доктрину чи колективно діючу інституцію. Маючи гіркий історичний досвід, суспільство поступово усвідомило помилковість подібної орієнтації та все більше покладає надії на парламент, а не на Президента. Очевидно, що структура і зміст діяльності вищого законодавчого органу України дискредитували себе та потребують докорінних змін.

Ми прогнозуємо, що цілком реально найближчим часом політична влада України повернеться до ідеї впровадження двопалатного парламенту, яка була підтримана народом України на Всеукраїнському референдумі 16 квітня 2000 року. Адже це один з основних кроків реформування структури парламенту, що дасть відчутно позитивний результат.

Враховуючи тоталітарне минуле України, справедливо визнати, що ментальність і правосвідомість нашого народу не одразу сприйняла демократію і свободу, як можливість для розвитку держави та особистості. Сама система державного управління формувалася таким чином, що принципи та переваги демократії не могли бути реалізовані, а лише використовувалися у ролі обіцянок для отримання влади. Відсутність розуміння та взаємозв'язку влади і суспільства сприяла зовнішньополітичним «гравцям» взяти необхідну користь від України під виглядом допомоги і дружелюбності.

Неодноразово в ЗМІ звучить думка, що Україна є буфером між країнами та союзами, які мають найбільший геополітичний вплив та ведуть боротьбу за «однополярний» світ. Саме тому зміцнення державних інституцій має вагоме значення, до цього процесу прикута увага міжнародної спільноти.

Один з провідних геополітиків З. Бжежинський у своїй праці «Велика шахівниця» відводить особливу роль Україні в контексті боротьби супердержав за світовий порядок. Політолог стверджує, що світову гегемонію матиме країна, якій підконтрольний азійський та європейський простір, а Україна завдяки своєму географічному розташуванню, політичній організації та природним ресурсам є визначальною у системі розподілу впливу.

У контексті розгляду питання геополітичної значущості реформування парламенту в Україні варто зауважити, що настала епоха інтелектуального врядування та контролю. Раніше тривала боротьба за території, відповідно найсильнішою країною визнавали ту, яка мала найбільші завоювання. З початком ХХІ ст. все більшої небезпеки набуває «інтелектуальна» зброя, спрямована на завоювання свідомості народів країн, що надалі дасть змогу з легкістю керувати державними процесами на користь завойовника. Нині в Україні прослідковується тенденція зовнішньополітичного впливу на державницькі рішення, що негативно позначається на економічній та політичній сферах. Унеможливить утрату суверенітету України лише формування самостійних, дієздатних, ефективних державних інститутів, які матимуть підтримку громадян та відповідатимуть національним інтересам.

**Список використаних джерел:**

1. Збігнєв Бжезинський «Велика шахівниця». Американське панування та його геостратегічні імперативи» Львів – Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2000. 18 с. ISBN 966-7263-41-X;
2. Гюстав Лебон «Психологія народів і мас». Санкт-Петербург, вид. «Маркет». URL: <http://ua-referat.com>.
3. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141).
4. 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.
5. Костицький М.В. Філософські та психологічні проблеми юриспруденції: Монографія. Чернівці, 2008.
6. Юридична енциклопедія: в 6 т./ Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. URL: <http://leksika.com.ua/19980614/legal/>.
7. Шемшученко Ю.С. Вибране. К: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005.
8. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник. 4-е стер. вид. К.: АртЕк, 2001. 264 с.
9. Russell M. Why are Second Chambers so Difficult to Reform? / Russell Meg, Mark Sandford. The Journal of Legislative Studies. 2002.

УДК 340

**ДУРНОВ Є.С.,  
ШАРМАР О.М.**

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕПРЕСИВНОЇ ПОЛІТИКИ  
РАДЯНСЬКОЇ ВЛАДИ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО ПОЛІТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ  
В УКРАЇНІ НАПРИКІНЦІ 20-Х – ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ 30-Х РОКІВ ХХ СТОЛІТТЯ**

У статті розглянуто та проаналізовано правові засади функціонування Державного політичного управління УСРР щодо проведення репресій українського селянства у період згорання Нової економічної політики, примусової колективізації та голодомору в українському селі наприкінці 20-х – першій половині 30-х рр. ХХ ст. Особливу увагу приділено формуванню, діяльності та розширенню надзвичайних повноважень органів Державного політичного управління УСРР як карального органу радянської влади.

**Ключові слова:** репресії, масові операції, антирадянські елементи, Наркомат внутрішніх справ, Державне політичне управління, «вороги народу».

В статье рассмотрены и проанализированы правовые основы функционирования Государственного политического управления УССР о проведении репрессий украинского крестьянства в период свертывания Новой экономической политики, принудительной коллективизации и голодомора в украинском селе в конце 20-х – первой половине 30-х гг. ХХ в. Особое внимание уделено формированию, деятельности и расширению чрезвычайных полномочий органов Государственного политического управления УССР как карательного органа советской власти.

**Ключевые слова:** репрессии, массовые операции, антисоветские элементы, Наркомат внутренних дел, Государственное политическое управление, «враги народа».

---

© ДУРНОВ Є.С. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри історії держави і права (Національна академія внутрішніх справ)

© ШАРМАР О.М. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального права (Національна академія внутрішніх справ)