

**ПОЛИТИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ЭЛЕМЕНТЫ УКРАИНСКОГО
ГОСУДАРСТВА КАК ПРЕДПОСЫЛКИ ПЕРЕХОДА ОТ
МОНОКАМЕРАЛИЗМА К БИКАМЕРАЛИЗМУ**

Киселева Н. В.

Таврический национальный университет им. В. И. Вернадского, г. Симферополь

В статье приводятся результаты компаративного анализа стран с двухпалатной структурой парламентов, который показывает существование зависимости между бикамерализмом и политико-географическими элементами государств.

Ключевые слова: украинский парламент, бикамерализм, парламент, форма территориально-государственного устройства, размеры государственной территории, численность населения

В последнее время в украинском политическом сообществе активизировалась дискуссия о переходе от монокамеральной структуры парламента к бикамеральной. К сожалению, полемизируя по данному вопросу, сторонники такого изменения и их оппоненты в своей аргументации акцентируют внимание на частных примерах, не руководствуясь при этом комплексными исследованиями мирового бикамерального опыта.

Для того чтобы перевести дискуссию о двухпалатном парламенте в конструктивное русло, украинским политикам следовало бы изучить мировой опыт бикамерализма и руководствоваться наличием или отсутствием у украинского государства предпосылок к переходу от монокамеральной структуры парламентской ассамблеи к поликамеральной.

К идее двухпалатного парламента на Украине приходили не один раз. Впервые парламентский бикамерализм был заложен в проекте конституции, разрабатываемом еще Верховной Радой I созыва, согласно которому украинский парламент состоял из двух палат: верхней – Совета Послов, где были бы представлены регионы (по 5 от каждой области, Крыма и Киева), и нижней – Национального Собрания, 350 депутатов которого планировалось избирать в одномандатных округах по мажоритарной системе. Но этот проект украинской конституции не нашел практического применения.

Во второй раз идею двухпалатности закладывала в проекте Основного закона Конституционная комиссия, работавшая над текстом Конституции в 1995–1996 гг. Этот проект был вынесен на рассмотрение Верховной Рады 11 марта 1996 г. Он предусматривал наличие верхней палаты (Сената) численностью 80 чел. (по 3 сенатора от каждой из областей, Крыма и Киева, и 2 – от Севастополя), а нижней Палаты депутатов, 370 членов которой должны были избираться сроком на 4 года также по мажоритарной системе. Но и в 1996 г. парламентарии не поддержали идею бикамерализма [1].

В апреле 2000 г. вопрос о двухпалатном парламенте, сторонником которого выступал и Леонид Кучма, был вынесен на референдум и получил одобрение

большинства избирателей (более 80%). Но из проекта конституционных изменений по результатам плебисцита бикамерализм исчез. «Тема требует отдельного изучения, – заявила тогда Банковская, и для этого изучения сформировала комиссию, возглавляемую тогдашним и будущим главами Администрации Президента Владимиром Литвином и Виктором Медведчуком» [1]. В альтернативном президентскому проекту, разрабатываемом группой депутатов во главе с Александром Морозом и Сергеем Головатым, парламентарии возвращались к идее бикамерализма, предлагая численный состав верхней палаты ограничить 150 сенаторами, а нижней – 300 депутатами. Но этот проект осенью 2000 г. был «похоронен» Конституционным судом.

Сегодня идею двухпалатности парламента «лоббирует» Виктор Ющенко, ранее высказывавший резко негативное отношение к бикамерализму на Украине. «Сьогодні піднімати це питання не доцільно. Україна не федерація і не монархія, а тому не зрозуміло, якою буде друга палата. Складається враження, що в ініціативах набрано елементи з різних політичних моделей», – підкривав В. Ющенко в марте 2003 г., коментирова заявлення действующего президента о необходимости реформирования Конституции [2]. Но 4 года спустя тот же Ющенко заявляет: «Не виключаю доцільності повернутися до теми формування в Україні двопалатного парламента. Це дозволить змінити представництво регіонів в законодавчому органі і підвищити відповідальність та якість законотворення» [3].

31 марта 2009 г. украинский президент представляет новый проект изменений конституции, предусматривающий двухпалатную структуру парламента. Статья 86 данного проекта предусматривает наличие верхней палаты – Сената, в состав которого входят по три сенатора, избираемые сроком на 6 лет в Автономной Республике Крым, в каждой области, столице и городах, статус которых приравнивается к областному. В проекте конституции заложен принцип ротации и пожизненного членства в верхней палате: «Кожні два роки відбувається оновлення третини складу обраних сенаторів – обираються по одному сенатору, обраному в Автономній Республіці Крим, кожній області, місті Києві, у містах, прирівняних за статусом до області. 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» [4]. По мнению В. Ющенко, сенат должен представлять интересы регионов. «Я убежден, что каждая территория хотела бы знать, что у нее есть три депутата, которые представлены в верхней палате, которые представляют территорию, и через них территория может проводить контакт между высшей властью и территорией», – аргументирует президент необходимость бикамерализма [5].

При этом, отстаивая свою точку зрения, В. Ющенко, допускает ошибки, безосновательно утверждая, что «більшість країн європейського континенту, які є унітарними, мають двопалатні парламенти...» [6]. Подобные политико-географические или политологические ошибки допускают в полемике и его оппоненты. Например, представители БЮТ, заявляющие о том, что «мы не можем создавать двухпалатный парламента, поскольку это приведет к федерализации общества...» [7].

**ПОЛИТИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ЭЛЕМЕНТЫ УКРАИНСКОГО ГОСУДАРСТВА КАК ПРЕДПОСЫЛКИ
ПЕРЕХОДА ОТ МОНОКАМЕРАЛИЗМА К БИКАМЕРАЛИЗМУ**

Такие ошибочные суждения можно объяснить тем, что оппоненты, дискутируя по данному вопросу, руководствуются скорее политической целесообразностью и партийными установками, не учитывая мировой опыт парламентского бикамерализма и тем более факторы, определяющие переход от монокамерализма к бикамерализму. Такими предпосылками являются политико-географические элементы государства, такие как форма территориально-государственного устройства, размеры государственной территории и численность населения.

Если рассматривать форму территориально-государственного устройства, то следует признать, что бикамерализм действительно характерен в наибольшей степени для федераций, но значительная часть парламентов в унитарных государствах также имеет двухпалатную структуру. В целом же в мире наблюдается тенденция увеличения доли двухпалатных парламентов от стран с унитарной формой государственно-территориального устройства (37%) к федеративным государствам (72%). При этом доля бикамеральных парламентов в унитарных государствах сложной структуры, имеющих в своем административном делении автономии или регионы с особым статусом, полномочиями или собственными органами законодательной, представительной и исполнительной власти, выше, чем в унитарных государствах простой структуры.

Следует отметить, что к числу унитарных государств сложной структуры относится и Украина, в составе которой есть Автономная Республика Крым. В целом же на современной политической карте мира каждое пятое из унитарных государств имеет в своем составе территории со специальным автономным статусом, а в Европе – каждое четвертое.

Доля двухпалатных парламентов в современных унитарных государствах составляет 37%, а в унитарных государствах сложной структуры увеличивается до 38%, что объясняется существованием устойчивой тенденции, ведущей «к возникновению наряду со старыми, традиционными федерациями новых федерализирующихся систем» [8], и, следовательно, копированию в таких государствах федералистского опыта функционирования бикамеральных парламентов (табл. 1). Причем в Европе двухпалатные парламенты в обычных унитарных государствах составляют 30%, а в унитарных государствах сложной структуры – 36%.

Таблица 1.

Доля бикамеральных парламентов в унитарных и федеративных государствах (%)

	Европа	Азия	Америка	Африка	Океания	В мире
В унитарных государствах	30	32	54	40	14	37
В унитарных государствах сложной структуры	36	10	50	100	40	38
В федерациях	100	50	71	75	50	72
Всего в данной части света	41	30	57	47	29	

Следующей предпосылкой установления бикамерализма на Украине является размер государственной территории. В политико-географической литературе

встречаются отдельные высказывания специалистов о существовании подобной зависимости [9], но данное допущение подтверждается и результатами сравнения всех государств, свидетельствующими о наличии прямой корреляции между двумя показателями (табл. 2).

Таблица 2.

Связь бикамерализма с размерами государственной территории

Класс	Площадь (кв. км)	Общее количество государств	В том числе с бикамеральными парламентами	Доля государств с бикамеральными парламентами, %
1	< 10 000	33	8	24
2	10 000 – 100 000	55	20	36
3	100 000 – 1 000 000	76	34	45
4	> 1 000 000	29	19	66
		193	81	

Украина в классификации стран по размерам государственной территории относится к 3 классу государств (размер ее территории 603 700 кв. км), где доля двухпалатных парламентов составляет почти половину.

К третьему «генетическому» фактору украинского бикамерализма относится численность населения. Наличие зависимости бикамерализма от численности населения страны является одним из устоявшихся представлений современной политической науки. Указания на существование связи между «демографическими размерами» государств и структурой парламентов встречаются в работах многих исследователей, занимающихся проблемами парламентаризма. Так, например, И. Р. Насыров в статье «Региональная составляющая национальных внешнеполитических интересов», констатирует, что к началу нового XXI тысячелетия двухпалатные парламенты действовали в 19 странах Европы с общим населением более 600 млн. человек [9]. И. Н. Тарасов выявляет зависимость между численностью населения и бикамерализмом в унитарных государствах постсоветского пространства: «Нетрудно заметить, что среди унитарных государств региона с населением более 5 млн. человек число двухпалатных парламентов резко возрастает. Поэтому можно говорить, что бикамерализм востребован и в унитарных государствах с относительно большим населением» [10, с. 178]. Аналогичную взаимосвязь И. Н. Тарасов отмечает и для Центрально-Восточной Европы, где расположено 16 унитарных государств, шесть из которых имеют двухпалатный парламент (37,5%), и число двухпалатных парламентов резко возрастает среди унитарных государств данного региона с населением более 10 млн. человек [11].

Сравнительный анализ практики бикамерализма и численности населения всех государств, представленных на современной политической карте мира, проведенный автором, показывает, что существующая между этими двумя показателями зависимость, выявленная для стран СНГ и Восточной Европы, подтверждается и для всех государств мира (табл. 3).

Связь бикамерализма с численностью населения

Численность населения	Общее количество государств	В том числе с бикамеральными парламентами	Доля государств с бикамеральными парламентами
< 1 000 000	42	10	24 %
1 000 001 – 10 000 000	73	27	37 %
10 000 001 – 100 000 000	67	35	52 %
> 100 000 000	11	9	82 %

Украина в классификации стран по «демографическим» размерам относится к 3 классу государств (численность населения более 46 млн. чел.), где доля двухпалатных парламентов составляет более половины.

Таким образом, можно констатировать наличие всех формальных факторов перехода Украины к бикамерализму, что должно привести и к выравниванию существующей диспропорции регионального представительства в украинском парламенте, так как верхние палаты в бикамеральных ассамблеях, как правило, представляют регионы. Современные исследователи бикамерализма отмечают, что законодательная практика трансформации верхней палаты путем ее превращения в так называемую «территориальную или национально-территориальную» палату, выражающую интересы регионов, становится одной из общеевропейских тенденций парламентаризма [11, 12].

Сегодня же 3/4 украинского депутатского корпуса являются представителями столицы и двух областей (Киевской и Донецкой), на остальные 22 области и Крым приходится лишь 1/4 депкорпуса, что не соответствует электоральным размерам украинских регионов. Если следовать принципу пропорционально-территориального представительства и сопоставить численность избирателей Киевской и Донецкой областей с числом «столичных» и «донецких» депутатов, то «на два эти региона должно приходиться 88, но никак не 338 представительских мандатов» [13].

Каким будет представительство регионов в верхней палате при условии перехода к бикамерализму зависит от того, какую формулу регионального представительства выберет Украина. Но независимо от этого выбора в верхней палате будут представлены все регионы, и отстаивать им надо будет не партийные, а региональные интересы.

Список литературы

1. Хоменко С. Одна палата – хорошо, а две...? // <http://www.glavred.info/archive/2007/07/04/134126-3.html>
2. Віктор Ющенко : Цій владі нічого не світить у 2004 року, а тому вона прагне змінити правила гри // <http://www.brama.com/news/press/030307nashukrayina.html>
3. Выступление В. Ющенко 30. 06. 2007 г. в радиопрограмме «Акценты президента» // <http://www.president.gov.ua/news/6725.html>
4. Проект Закона України «Про внесення змін до Конституції України» // http://www.president.gov.ua/content/const_proekt.html

5. Ющенко – за двухпалатный парламент // <http://www.versii.com/news/175459/print>
6. Стенограмма 25 заседания ВРУ VI созыва от 31. 03. 2009 // http://www.rada.gov.ua/zakon/new/STENOGR/31030904_25.htm
7. Президент предлагает реформировать систему местного самоуправления // <http://www.kommersant.ua/doc-y.html?docId=1147292&issueId=7000079>
8. Ильин Н. Ю. К вопросу теории федерализма // В мире права. 2001. № 1. <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1146501>
9. Федосов П. А. Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт // Полис, 2001, № 1. – С. 168-180.
10. Тарасов И. Н. Бикамерализм в постсоветском пространстве // Политэкс. – 2006. – № 4. – С. 178-184.
11. Тарасов И. Н. Российский и восточноевропейский опыт формирования верхней палаты парламента // <http://www.igiss.ru/>
12. Ярва Р. М. Двухпалатный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта федерации: сравнительно-правовое исследование // Автореф. дисс., 2007.
13. Бойко Н. К двухпалатному парламенту от «двухрегиональной» Рады? // <http://obkom.net.ua/articles/2008-04/07.1202.shtml>

Кисельова Н.В. Політико-географічні елементи української держави як передумови переходу від монокамералізму до бікамералізму / Н.В. Кисельова // Учені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія: Географія. – 2009. – Т.22 (61). – № 2. – С.215-220.

У статті наводяться результати компаративного аналізу країн з двопалатною структурою парламентів, який показує існування залежності між бікамералізмом і політико-географічними елементами держав.

Ключові слова: український парламент, бікамералізм, парламент, форма територіально-государственного устрою, розміри державної території, чисельність населення

Kiseleva N.V. Political and geographical elements of the Ukrainian state as transition pre-conditions of unicameral parliament to bicameral parliament / N.V. Kiseleva // Scientific Notes of Taurida V.Vernadsky National University. – Series: Geography. – 2009. – Vol. 22 (61). – № 2. – P.215-220.

In the article results over of comparative analysis of countries are brought with the bicameral structure of parliaments. The results of this analysis show existence of dependence between the bicameral structure of parliament and The results of this analysis show existence of dependence between the bicameral structure of parliament and politiko-geograficheskimi elements of the states.

Keywords: Ukrainian parliament, bikameralizm, parliament, forms of territorial device of the states, sizes of the states, quantity of population

Поступила в редакцію 15.05.2009 г.