

Створення бікамерального парламенту як основи на шляху виходу з політичної кризи

Т.А. Француз-Яковець
кандидат юридичних
наук, доцент,
доцент кафедри
конституційного,
адміністративного та
міжнародного права,
ВНЗ «Університет
економіки та права
«КРОК»

У статті аналізуються дискусійні питання стосовно двопалатних парламентів, розглядаються передумови створення та особливості функціонування двопалатних парламентів у світли пошуку можливих шляхів виходу з політичної кризи.

В статті аналізуються дискуссионные вопросы, касающиеся двухпалатных парламентов, рассматриваются предпосылки учреждения и особенности функционирования двухпалатных парламентов в свете поисков возможных путей выхода из политического кризиса.

This article analyzes the controversial questions regarding bicameral parliaments, preconditions for their formation, peculiarities of operation of the bicameral parliament in the light of possible ways out of the political crisis searching.

Ключові слова: двопалатний парламент, бікамералізм, політична криза, якість законодавства, стабільність державної влади.

Постановка проблеми

Сучасні політико-правові процеси в Україні свідчать, що питання реформування законодавчої гілки влади на сьогодні набули не тільки теоретичної, а й нагальної практичної значущості. Відсутність ефективної парламентської діяльності та представництва народу, очевидна потреба в конституційно-правових змінах зумовлюють актуальність обговорення питань щодо запровадження бікамеральної структури парламенту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Попри скептичні зауваження щодо впровадження верхньої палати парламенту, у цьому дослідженні знайдуть своє відображення основні тези, які підтверджують, що саме бікамеральний парламент в умовах політичної кризи найбільш якісно вирішує завдання консолідації суспільства, розколотого з тих чи інших політично обґрунтованих причин. зазначена проблематика досліджується у низці праць, зокрема таких науковців, як А. Георгіца, Г. Голосов, Н. Кісельова, П. Кутуєв, А. Лейпхарт, В. Маляренко, П. Мартиненко, О. Рож-

дественський, Дж. Сарторі, В. Шаповал, В. Борденюк, Г. Журавльова, Ю. Шемшученко та інші.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Відмінність у політичних поглядах і напрямках розвитку на сході та на заході є очевидними, як і те, що є зрозумілим прагнення всієї української нації зберегти цілісність держави, забезпечити її стабільне та успішне майбутнє. Саме тому для України сьогодні так важливо мати законодавчий орган, спроможний вирішити поставлені завдання.

Формулювання цілей статті

Після прийняття змін до Конституції України та повернення до парламентсько-президентської форми правління стало зрозуміло, що саме парламентові належить здійснення основних функцій у державі. У суспільстві, де існує потреба у ефективному представництві народу на законодавчому рівні, рано чи пізно постане питання про формування такого законодавчого органу, який функціонував би за для потреб усього народу, а не лише

його окремих прошарків. Із цим завданням у короткі строки може впоратись саме бікамеральний парламент.

Однією з причин дискусії навколо питань реформування парламенту є слабка діяльність і життєздатність парламенту України. Поновлення дискусії навколо питання запровадження другої палати парламенту, як правило, виникає одразу ж після та впродовж конституційних криз, коли реформування парламенту втілює надію на підвищення ефективності його діяльності, що є доволі ілюзорним, адже реформування парламенту потребує реформ усієї системи державної влади та устрою. З іншого боку, підвищити якість юридичної техніки нормопроектувальних робіт можна за рахунок діяльності другої палати, яка стає не тільки редактором законопроектів, ухвалених нижньою палатою, а й своєрідним стримуючим чинником, у позитивному розумінні.

Виклад основного матеріалу дослідження

Непрофесійність діяльності сучасного парламенту є найсуттєвішим аргументом на користь формування двопалатної структури парламенту в Україні. У термін «професійність» ми включаємо багато аспектів, що визначають не тільки рівень правової, а й політичної культури та етики, окрім того, погоджуючись із висловлюванням Ю. Шемшученка про те, що професійний парламент формулює закони з урахуванням потреб усього суспільства на основі глибокого проникнення у зміст суспільних явищ та змін які відбуваються [1, с. 23].

Нині є очевидним, що парламентська діяльність потребує вдосконалення правотворчої діяльності. Характер законодавчої діяльності є складним і суперечливим, а тому повинен бути обґрунтований не тільки високими вимогами до нормотворчої діяльності, а й високим рівнем відповідальності суб'єктів законодавчої діяльності перед народом, який їх обирає. Очевидно, що ці питання потребують докорінних змін і реформ. Здебільшого, відповідальність і правова свідомість законодавчої ро-

боти народних обранців обумовлюються рівнем їх правової та суспільної культури. Тому виборці повинні мати реальні важелі впливу на якісний склад депутатського корпусу. На сьогодні існує потреба не тільки у формуванні інституту бікамералізму, а й запровадженні іншої виборчої системи, яка дала б змогу забезпечити в парламенті представництво як політичних партій, так і політичної волі, легітимних інтересів територіальних громад. Нинішня система формування депутатського корпусу за закритими виборчими списками політичних партій і блоків ставить під сумнів реалізацію принципів представницької демократії в українському парламенті, позбавляючи представництва в парламенті інтересів територіальних громад на загальнонаціональному рівні.

Одним із аргументів проти впровадження другої палати парламенту є те, що в умовах впровадження другої палати парламенту, збільшується кількість народних представників, що у свою чергу впливає на витратну частину бюджету країни, яка і так є не великою. Саме тут у нагоді стає аналіз досвіду діяльності двопалатних парламентів зарубіжних країн. Скажімо, можна звернутися до прикладів розвинених держав, які мають двопалатні парламенти, але кількість парламентаріїв є меншою, ніж у однопалатному парламенті України, зокрема парламенти Бельгії, Білорусі, Ірландії, Словенії та Канади. На нашу думку, невід'ємним аспектом двопалатності в Україні повинно бути скорочення її нинішнього кількісного складу. При меншій кількості народних обранців та існуванні бікамералізму є більша ймовірність того, що суспільство обере більш конкурентоздатних представників, які будуть гідно обстоювати інтереси своїх виборців і держави. Ураховуючи нестабільність нинішньої політичної ситуації, можливість зміни політичних переконань окремих депутатів і розуміння цього громадянами, необхідним, на нашу думку, є запровадження правового підґрунтя для можливості регулярної ротації депутатів, що теж буде одним із факторів позитив-

ного розвитку демократичних процесів у державі.

Передумовами для формування негативної суспільної думки щодо двопалатності є також і психологічні чинники. Більшість громадян унаслідок сформованих стереотипів, а також тотальної недовіри до влади та певної необізнаності сприймає будь-які реформи державних органів негативно, особливо якщо вони стосуються не тільки змістових а й функціональних і зовнішніх змін. Такі стереотипи спростувати дуже важко, у першу чергу через брак знань та інформації щодо самого феномену бікамералізму, адже діяльність двопалатних парламентів можемо вивчати лише на прикладі розвинутих іноземних держав. При цьому психологічно спрацьовує правило: добре там, де нас немає.

Іноді абсурдно слухати висловлювання на кшталт того, що бікамералізм шкідливий для розвитку демократичного суспільства і небезпечний для збереження цілісності країни. Адже бікамералізм у провідних європейських державах аж ніяк не позначається на розвиткові демократії, і в жодному разі не зумовлює втрату їх цілісності чи федералізацію. Так, двопалатність є характерною ознакою держав із федеративним устроєм, але ті унітарні держави, у яких функціонує бікамеральний парламент протягом тривалого періоду, не стали федеральними. Можна цілком погодитись із слушною думкою В. Маляренка про те, що політикам і експертам треба відкинути застарілі міфи щодо «недемократичної» природи двопалатного парламенту та неупереджено з'ясувати всі «за» і «проти» діяльності сенату в сучасній Україні [2, с. 2].

Не слід відкидати й той фактор, що формування упередженого ставлення до реформування парламенту зумовлене тим, що досить часто дискусії навколо двопалатності парламенту диктуються політичними амбіціями і не обґрунтовуються законодавчими, адміністративними та іншими реформами. У такому разі активний супротив суспільства цим змінам буде гарантований. Як слушно зауважував

професор А.З. Георгіца, «хоча причини вибору тієї чи іншої системи нерідко мають історичний характер, пояснюються національними особливостями, все ж у переважній більшості цей вибір пов'язаний із серйозними політичними ухвалами, які далеко виходять за межі парламентської діяльності» [3, с. 242].

Але попри реформу структури парламенту, через призму політичної заангажованості можна констатувати, що важливим аргументом на користь запровадження двопалатної моделі на теренах України є те, що верхня палата у своїй діяльності здебільшого виступає як «деполітизована» одиниця, а це дає змогу оцінювати прийняті законопроекти не лише враховуючи специфіку політичної ситуації та політичних інтересів окремих олігархічних груп депутатів, а й зі змістовного погляду. Досвід діяльності парламенту Великої Британії свідчить, що позапартійність верхньої палати дає їй змогу працювати насамперед над змістом законопроектів, у результаті чого дебати у верхній палаті мають «напрочуд інформативний характер, оскільки поєднують професіоналізм з відсутністю політичних чвар» [4, с. 154]. Цей аспект є досить суттєвим для нинішнього стану функціонування парламенту. З іншого боку, на думку Джованні Сарторі, запровадження двопалатної структури представницького органу є доцільним на тому етапі розвитку державності, коли в силу розвитку партійної системи стане можливим формування близької за партійною приналежністю парламентської більшості в нижній і верхній палатах парламенту [5]; за інших умов запровадження другої палати парламенту спричинить ускладнення (сповільнення) законодавчого процесу [6].

Важливим позитивним аспектом діяльності бікамерального парламенту є його безумовна стабілізуюча роль, що є нагальною потребою України. Такий парламент утримує всі гілки влади від конфліктності шляхом доопрацювання кожного нормативного акта, прийнятого нижньою палатою. Таким чином, сенат не допускає прийняття нормативних норм, які мають

суперечливий або сумнівний характер, які не підтримані кадрово чи фінансово. У свою чергу у президента не виникає необхідність накладати вето на законопроект. Кількість подань до конституційного суду також суттєво зменшується. Наявність верхньої палати знижує ступінь протистояння між виконавчою та законодавчою гілками влади шляхом зменшення кількості непродуманих дій депутатів проти виконавчої влади [7].

Наслідком таких процесів є існування влади, у якій практично відсутня законодавча невизначеність і конфліктність, що, поза сумнівом, піднімає авторитет і довіру громадян.

Ще однією, на наш погляд, безумовно позитивною рисою бікамеральних парламентів є те, що до законопроектів практично не вносяться ті зміни, які можна вважати радикальними. Позитив цієї риси виявляється в тому, що це зводить практично до мінімуму небезпеку свавільних і неправомірних дій органів влади. Ідеться про певну поміркованість влади, зокрема щодо гарантування прав меншості від можливих ексцесів з боку ситуативних більшостей, що формуються в першій палаті в результаті чергових виборів. Запровадження двопалатної системи відстоєє є єдиним виходом у разі хронічної відсутності соціального консенсусу в суспільстві. А це саме те, що ми можемо спостерігати нині в Україні. Разом з тим, практика свідчить, що вибір на користь монокамералізму є характерним для держав зі стабільним соціальним консенсусом (Норвегія, Фінляндія), а в тих із них, які раніше запровадили бікамеральну систему, було зроблено перехід до монокамералізму без будь-яких політичних потрясінь (Данія, Швеція) [8, с. 35].

Перехід до монокамералізму в цій групі держав можна розглядати також через призму готовності самого суспільства до такої парламентської системи. Має право на існування точка зору, згідно з якою однопалатну систему доцільно застосовувати тільки в культурних і політично розвинених державах; тільки тут можна гарантувати, що за загальним правилом, одна

палата добре справиться з законодавчою діяльністю, і можна гарантувати те, що народні представники не будуть зловживати наданою їм довірою [9].

Без сумніву, із цим твердженням можна погодитися з огляду на те, що політична культура суспільства є ціннісною основою демократії, основою правосвідомості громадянина, усвідомлення соціальної справедливості та здатності реалізації громадсько-правового контролю щодо дій влади.

Вартим уваги є також твердження, що двопалатність є ознакою плюралістичних суспільств, тобто суспільств, різко поділених за релігійною, ідеологічною, мовною або расовою ознаками, що формує відділені одна від одної підспільноти, яким саме й підходить модель консенсусної демократії [10, с. 35].

З часом бікамеральний парламент може об'єднати суспільство, розколоте на класи. Такі думки зустрічаються й щодо парламенту України. «Відображення в законодавчій діяльності регіональних інтересів та інтересів громад може стати стабілізуючим чинником української державності, реального розвитку регіонів, підвищення економічної стабільності як регіонів, так і держави. Завдяки цьому може бути досягнутий і більш високий рівень стабільності самої політичної системи держави» [11].

Висновки

Зрозумілим є те, що подальший еволюційний розвиток України, як демократичної держави, неможливий без переосмислення положень чинної конституції та формування принципово нових засад подальшої розбудови соціально-правової держави, реформування органів державної влади, у тому числі парламенту, та створення гармонійно розвинутого демократичного суспільства. Відображення в законодавчій діяльності регіональних інтересів та інтересів громад може стати стабілізуючим чинником української державності, активного розвитку регіонів, зміцнення економічної ситуації в регіонах і державі загалом, досягнення більш високого рівня стабільності самої політичної системи держави.

З огляду на все вищевказане можемо впевнено констатувати, що покласти високі очікування на діяльність двопалатно-

го парламенту можна в разі одночасного проведення обов'язкових супутніх реформ у економічній, соціальній і правовій сферах.

Література

1. Шемшученко Ю. Проблеми розбудови української державності / Ю. Шемшученко // Право України. – 1997. – № 1. – С. 26-29.
2. Маляренко В. Чи веде двопалатний парламент до федералізації держави? / В. Маляренко // Дзеркало тижня. – 2009. – 5-12 квітня. – С. 2.
3. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм : проблеми теорії та практики / А. З. Георгіца. – Чернівці : «Рута», 1998. – 483 с.
4. Кутуєв П. Чим зайняті палата громад та палата лордів / П. Кутуєв // Віче. – 1999. – № 6 (87). – С. 145-156.
5. Сарторі Дж. Порівняльна Конституційна інженерія : Дослідження структур, мотивів і результатів / Дж. Сарторі. – К. : АртЕк, 2001. – 224 с.
6. Шаповал В. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні / В. Шаповал, В. Борденюк, Г. Журавльова. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 216 с.
7. Голосов Г. В. Сравнительная политология : учебник для студ. вузов, обуч. по направлению и спец. «Политология» / Г. Голосов. – 2. изд., перераб. и доп. – Новосибирск : Изд-во Новосиб. ун-та, 1995. – 206 с.
8. Мартиненко П. Парламентаризм: світовий досвід та українські пошуки / П. Мартиненко // Вітчизна. – 1996/9-10. – С. 34-38.
9. Рождественский А. Конституционное право : Учеб. пособие. – Москва : «Юридический колледж МГУ», 1996. – Ч. II Конституционно-правовая мысль XIX - начала XX века : Хрестоматия / А. Рождественский. – Москва : «Юридический колледж МГУ», 1996. – С. 283-290.
10. Лейпхарт А. Конституционные альтернативы для новых демократий / А. Лейпхарт // Полис. – 1995. – № 5. – С. 35.
11. Кісельова Н. В. Перехід від монокамералізму до бікамералізму: географічні передумови політичного вибору / Н. В. Кісельова // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2009_23/Gileya23/H5/pdf