

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.53

Т.А. Француз-Яковець
кандидат юридичних наук,
докторант інституту
держави і права
НАН України
ім. В. М. Корецького

ДЕМОКРАТІЯ, ПАРЛАМЕНТИ ТА БІКАМЕРАЛІЗМ

Поняття демократії є одним термінів, що є центральним для дискусії багатьох сучасних вчених. Однорідного уявлення про інститут демократії не існує, а тому поняття демократії, її сутність та зміст відкривають широкі можливості для різнопланового тлумачення цього терміну. Якщо до XIX століття поняття демократії розглядалось лише у політичному ключі, тобто тільки як політична концепція, то нині йдеться про «соціальну демократію», «економічну демократію», «індустріальну демократію» про «демократизацію політичної та правової системи» тощо [1].

Сучасні демократичні суспільства, особливо ті, які утворились після розпаду Радянського союзу, час від часу стикаються з проблемою сильної держави, яка б залишаючись демократичною, могла б впливати не лише на окремих індивідів, але й на соціальні групи. У вітчизняній науковій літературі демократію здебільшого розглядають у контексті народовладдя, що об'єктивно пов'язується з радянськими недоліками у відповідній сфері. З огляду на те, що однозначної відповіді на питання якою повинна бути демократична держава, не існує, доволі часто зміст демократії визначають не так у руслі забезпечення індивідуальних прав, насамперед права політичної участі та індивідуальних інтересів, як у тому, щоб захистити загальне благо спільноти від тих, хто прагне використати національні, суспільні та державні ресурси з власною метою [2, с. 195].

Дані питання є актуальними для України, оскільки сьогодні існує

стійка потреба у переосмисленні деяких класичних уявлень про державу, її місце та роль в процесі взаємодії між державою і суспільством. Демократія передбачає наявність демократичного суспільства, демократичної політичної культури, яка виявляється в можливостях реальної участі народу в політичному житті.

Парламентаризм цілком логічно пов'язаний з утвердженням принципів верховенства права та демократизму в суспільстві і державі, запровадженням ефективних механізмів гарантування конституційних прав людини, а також формуванням державних інститутів, які б були здатні забезпечувати повне та всебічне забезпечення потреб суспільства та здійснення державних функцій. Адже, демократія – це перш за все сукупність демократичних інститутів та ефективна система законодавчого забезпечення їх функціонування.

Складний та суперечливий процес розбудови сучасної демократичної держави України, вдосконалення її політичних, правових, соціальних, культурних інститутів та забезпечення їх ефективного функціонування включає детермінативні чинники, які визначаються не тільки політичною владою, але й свідомим та вільним громадянським вибором та основоположними чинниками демократичного суспільства – правовою культурою та правовою свідомістю. Органи політичного представництва у державній структурі мають сприйматися більшістю громадян як демократичні та правові інституції, які сформульовані у демократичний спосіб. Ще Дж. Локк стверджував, що виключна легітимність законодавчих органів полягає у їхній близькості до народу, тобто у безпосередній підзвітності законодавчого органу громадянам. Натомість, на сучасному етапі демократичного розвитку нашої держави саме поняття «демократії» в українському суспільстві дискредитовано через неефективну діяльність всіх державних органів в тому числі і діяльність парламенту, який, на наше переконання, як жоден інший державний орган повинен в першу чергу користуватися повагою громадян, адже депутатський корпус формується шляхом вільного волевиявлення громадян.

Можна сміливо стверджувати, що політична культура суспільства є

ціннісною основою демократії, основою правосвідомості громадянина, усвідомлення соціальної справедливості та здатності реалізації громадсько-правового контролю щодо дій влади. А тому, 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, в тому числі парламенту та створення гармонійно розвиненого демократичного суспільства.

Одним із основних інститутів демократичних конституцій, починаючи із першої писаної Конституції США і не писаної Конституції Англії є парламентаризм. Існує думка, що «парламентаризм існує лише в державах, де існує парламент, наділений не тільки законодавчими але й органотворюючими та контрольними повноваженнями» [3, с. 19]. Іншими словами, парламентаризм виникає та існує лише тоді, коли парламент наділений законодавчими повноваженнями, повноваженнями обрання уряду, контролю за його діяльністю і діяльністю інших органів влади, можливості їх відставки та відставки президента [4, с. 213].

Український парламентаризм має давнє історичне коріння. Вважається, що національний парламентаризм формувався вже за часів вічевої демократії та феодалних з'їздів в Київській Русі, козацьких рад і козацької демократії. Утвердження та розбудова повноцінного національного парламентаризму відбулася вже після проголошення незалежності України. Таким чином, парламент - один з найдавніших інститутів державного механізму влади. Характеристика та особливості парламенту визначається його будовою, головною ознакою якої є його структура. Питання щодо кількості палат парламенту, вважається одним із найбільш дискусійних і в науці конституційного права і у суспільстві.

На сьогоднішньому етапі розвитку демократії та парламентаризму в Україні, українське суспільство час від часу активно обговорює питання реформування чинного парламенту та запровадження бікамеральної моделі парламенту. Дискусія навколо бікамеральної чи унікамеральної системи парламенту є актуальною не тільки для України, але і для багатьох інших сучасних демократій, адже бікамералізм є домінуючою

родовою ознакою структури більшості сучасних європейських парламентів. Окрім того, однією із причин виникнення перманентної дискусії навколо питань реформування парламенту є слабка діяльність та життєздатність парламенту України. Саме тому, ми можемо спостерігати, що питання запровадження бікамералізму виникають одразу ж після та впродовж конституційних криз, коли дискусія навколо реформування парламенту втілює надію на підвищення ефективності його діяльності, що за є доволі ілюзорним, адже реформування парламенту потребує реформ усієї системи державної влади та устрою.

Питання формування бікамерального парламенту в Україні важливі не тільки з теоретичної, але і з практичної точки зору. Психологічні чинники впливу на формування суспільної думки громадян теж мають місце з огляду на те, що на сьогодні суспільством сформовано певні стереотипи та міфи щодо двопалатності, які спростувати дуже важко, в першу чергу через брак знань та інформації щодо самого феномену бікамералізму. Іноді ми чуємо висловлювання на зразок того, що бікамералізм шкідливий для розвитку демократичного суспільства і небезпечний для збереження цілісності країни. По при те, бікамералізм у провідних європейських державах аж ніяк не позначається на розвитку демократії, і в жодному разі не слугує підставою до втрати їх цілісності. Можна цілком погодитись із слушною думкою В. Маляренка, про те, що політикам і експертам треба відкинути застарілі міфи щодо «недемократичної» природи двопалатного парламенту і неупереджено з'ясувати всі «за» і «проти» діяльності Сенату в сучасній Україні [5, с. 2].

Окрім того, не слід виключати і політичні фактори, що перманентно впливають на бажання влади реформувати структуру чинного парламенту, і якщо обговорення таких реформ диктується суто політичними амбіціями та інтересами і не обґрунтовується законодавчими, адміністративними та іншими реформами, активний супротив суспільства цим змінам гарантований. Як слушно у цьому зв'язку зауважує проф. 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» [6].

Дивлячись на реформу структури парламенту через призму його 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 і політичних інтересів окремих олігархічних груп депутатів, але і з змістовного погляду. Досвід діяльності парламенту Великобританії свідчить, що позапартійність верхньої палати дозволяє їй працювати насамперед над змістом законопроектів, у результаті чого дебати у верхній палаті мають «напрочуд інформативний характер, оскільки поєднують професіоналізм з відсутністю політичних чвар» [7, с. 154]. Даний 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 [8]; за інших умов запровадження другої палати парламенту спричинить ускладнення (сповільнення) законодавчого процесу [9].

Науковці активно звертаються до зарубіжного досвіду функціонування бікамеральних систем, аналізуючи всі можливі переваги та недоліки двопалатності намагаючись зробити відповідні висновки щодо застосування такої системи в Україні, адже сучасний бікамералізм прийнято розуміти як один з найбільш значущих інституційних механізмів забезпечення розподілу влади. Світова практика функціонування двопалатних парламентів свідчить, що основними перевагами бікамерального парламенту є: сприяння широкому взаємоконтролю, співпраці палат, що підвищує відповідальність депутатів, створення умов для докладного обговорення законопроектів, їх наукової, матеріальної, фінансової аргументації; відповідність вимогам професійного представництва; зменшення конфліктів між парламентом та

урядом та сприяння раціональному розв'язанню конфліктів; гарантів проти «авторитарності» парламенту; вираження не тільки загальнодержавних інтересів, але і інтереси територіальні [10, с. 20].

Зважаючи на дані переваги, бікамералізм є звичним політико-правовим явищем сучасного парламентаризму. І далеко не всі двопалатні парламенти функціонують виключно у високорозвинених державах, як прийнято вважати. Досить часто створення бікамерального парламенту є шляхом виходу із кризи для держав різних за станом свого економічного розвитку. З іншої сторони не можна не погодитись із тезою про те, що бікамералізм виправдовує себе лише в умовах розвиненого парламентаризму [11].

Безперечно, аналізуючи парламентаризм та бікамералізм у світі, бачимо що важко знайти хоча б два абсолютно ідентичні двопалатні парламенти, особливо коли ми звертаємо увагу на двопалатні парламенти унітарних держав. Зрозуміло, що бездоганної теорії бікамералізму не існує і поряд з демократичним представництвом у парламенті має існувати ще і виправдане представництво. Саме тому, на нашу думку, бікамеральність є доцільною не тоді, коли нижня і верхня палати мають різні інституційні засади і їх діяльність базується на неоднакових принципах зважаючи на правові реалії, демократичну організацію та традиції демократичного суспільства. Принцип рівності для двопалатних парламентів спрацьовує не завжди, а тому одна палата парламенту завжди є сильнішою за іншу.

В працях окремих дослідників можна знайти висловлювання про те, що бікамеральний парламент – це не тільки перешкода на шляху збереження цілісності країни, адже до цього часу в думках багатьох тісно асоціюється із федеральною державою, але і загалом шкідливий для демократичного розвитку. На наше глибоке переконання, дані заяви є абсолютно безпідставними, адже досвід європейських країн з двопалатним парламентом це повністю заперечує. А. Лейпхарт, розглядаючи питання про мажоритарну і консенсусну демократію, вважає двопалатність приналежністю плюралістичних суспільств, тобто суспільств, різко розділених за релігійною, ідеологічною, мовною або

расовою ознаками, що формує відокремлені один від одного співтовариства, для яких підходить модель консенсусної демократії [12]. Практика сучасних демократій свідчить про високий рівень демократичності в умовах двопалатних парламентів завдяки більш тривалим і поміркованим процедурам прийняття рішень та більш адекватному представництву верств населення.

Нині є очевидним, що парламентська діяльність потребує удосконалення правотворчої діяльності. Характер законодавчої діяльності є складним та суперечливим, а тому повинен бути обґрунтований не тільки високими вимогами, які пред'являються до нормотворчої діяльності, але й високим рівнем відповідальності суб'єктів законодавчої діяльності перед народом, який їх обирає. Очевидно, що ці питання потребують докорінних змін та реформ. В більшості, відповідальність та правова свідомість законодавчої роботи народних обранців обумовлюються рівнем їх правової та суспільної культури. А тому виборці повинні мати реальні можливості впливу на якісний склад депутатського корпусу. На сьогодні, існує потреба не тільки у формуванні інституту бікамералізму, але і запровадженні іншої виборчої системи, яка б дозволила забезпечити у парламенті представництво як політичних партій, так і представництво політичної волі та легітимних інтересів територіальних громад. Існуюча система формування депутатського корпусу за закритими виборчими списками політичних партій та блоків ставить під сумнів реалізацію принципів представницької демократії в українському парламенті, позбавляючи представництва у парламенті інтересів територіальних громад на загальнонаціональному рівні.

Підвищення якості юридичної техніки нормопроектувальних робіт теж можливо забезпечити за рахунок діяльності другої палати, яка стає не тільки редактором законопроектів, що ухвалені нижньою палатою, але і своєрідним стримуючим чинником, в позитивному значенні.

Непрофесійність діяльності сучасного парламенту є найсуттєвішим аргументом на користь формування двопалатної структури парламенту в Україні. В термін «професійність» ми включаємо багато аспектів, що визначають не тільки рівень правової культури, але і 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 [13, с.26]. Ця теза також впливає на формування позитивної думки щодо запровадження двопалатної моделі організації парламенту. По при це, хибно вважати, що запровадження двопалатної структури парламенту неодмінно призводить до збільшення кількісного складу парламентаріїв, адже практика діяльності бікамеральних парламентів європейських держав свідчить про інше. На нашу думку, невід'ємним аспектом двопалатності в Україні повинно бути скорочення її теперішнього кількісного складу. При меншій кількості народних обранців та існуванні бікамералізму є більша ймовірність того, що ми оберемо більш конкурентоздатних представників, які будуть гідними для відстоювання інтересів своїх виборців та держави. Враховуючи нестабільність існуючої політичної ситуації, можливість зміни політичних переконань окремих депутатів, відображення таких явищ на переконаннях громадян щодо своїх обранців, цікавим, на нашу думку, є запровадження правового підґрунтя для можливості регулярної ротації депутатів, що теж є одним із факторів позитивного розвитку демократичних процесів в державі.

Неодмінними позитивами запровадження двопалатної структури парламенту в Україні було б те, що верхня палата забезпечувала б представництво регіонів та територіальних громад. Відповідно 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 іншого боку, покладати високі очікування лише на діяльність двопалатного парламенту, не проводячи при цьому інших обов'язкових супутніх реформ – не варто, потрібні докорінні зміни та реформи в інших галузях та сферах (економічній, соціальній та правовій).

Література

1. Sartori J. The Theory of Democracy Revisited. – Chatham, 1987. – Part 1. – P. 8-10.
2. Погорелов Є. Глобалізація – виклик доби і відповідь на нього / Є. Погорелов // Молода нація: Альманах. – К., 2001. – № 4. – С.186-215.
3. Гранкин И.В. Парламент России. / И.В. Гранкин. – М.: Юрист, 2001. – 368 с..
4. Романов Р.М. Понятие та сутьность парламентаризма / Р.М. Романов // Социально-политический журнал. – 1998. – № 4. – С. 210-225.
5. Маляренко В. Чи веде двопалатний парламент до федералізації держави? / В. Маляренко // Дзеркало тижня. - 2009. - 5-12 квітня.
6. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики / А. З. Георгіца. – Чернівці: «Рута», 1998. – 484 с.
7. Кутуєв П. Чим зайняті палата громад та палата лордів / Кутуєв П. // Віче. - 1999.– №6 (87). – С.145-156.
8. Сарторі Джованні. Порівняльна Конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів и результатів / Джованні Сарторі. – К.: АртЕк, 2001. – 224 с.
9. Шаповал В. Парламентаризм и законодавчий процес в Україні / В. Шаповал, В. Борденюк, Г. Журавльова. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 216 с.
10. Святоцький О. Питання теорії та практики конституціоналізму в Україні / О. Святоцький, В. Чушенко // Право України. – 1998. – №2. – С.17-20.
11. Мартинюк Р. Чи потрібен Україні двопалатний парламент? / Р. Мартинюк // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 8. – С. 99-102.
12. Лейпхарт А. Демократія в багатоскладних суспільствах: Порівняльне дослідження / А. Лейпхарт / Пер. з англ. – М.: Аспект Пресс, 1997. – 287 с.
13. Шемшученко Ю. Проблеми розбудови української державності / Ю.Шемшученко // Право України. – 1997. – №1. – С. 26-30.

Анотація

Француз-Яковець Т.А. Демократія, парламенти та бікамералізм. – Стаття.

У статті розглядаються поняття парламентаризму в контексті утвердження принципів демократизму та бікамералізм як політико-правове явище сучасного парламентаризму. Обґрунтовуються позитивні сторони заснування бікамерального парламенту в Україні.

Ключові слова: демократія, парламентаризм, бікамералізм.

Аннотация

Француз-Яковець Т.А. Демократия, парламенты и бикамерализм. – Статья.

В статье рассматривается понятие парламентаризма в контексте утверждения принципов демократизма, а также бикамерализм как политико-правовое явление современного парламентаризма. Обосновываются положительные стороны основания бикамерального парламента в Украине.

Ключевые слова: демократия, парламентаризм, бикамерализм.

Summary

T. Frantsuz-Yakovets. Democracy, parliaments and bicameralism. – Article.

The article deals with the notion of parliamentary system in the context of strengthening the principles of democracy and bicameralism as a political and legal phenomenon of modern parliamentarism. Substantiated the positive aspects of foundation a bicameral parliament in Ukraine.

Keywords: democracy, parliamentarism, bicameralism.

