

УДК 342.53

Т.А. Француз-Яковець
кандидат юридичних наук, доцент
Університет економіки та права «КРОК»

Втілення двопалатної моделі організації законодавчого органу влади на теренах пострадянського простору

У статті досліджуються особливості діяльності парламенту, демократичних принципів управління та впливу громадськості на здійснення влади крізь призму реалій розвитку громадянського суспільства та реалізації влади в Україні.

Ключові слова: бікамеральний парламент, парламентаризм, пострадянські країни.

Т.А. Француз-Яковець
к. ю. н., доцент
Університет економіки і права «КРОК»

Воплощение двухпалатной модели организации законодательного органа власти на постсоветских просторах

В статье исследуются особенности деятельности парламента, демократических принципов управления и влияния общественности на осуществление власти сквозь призму реалій развития гражданского общества и реализации власти в Украине.

Ключевые слова: бикамеральный парламент, парламентаризм, постсоветские страны.

T. Frantsuz-Yakovets
PhD in Law, decent
“KROK” University

The implementation of bicameral legislature authorities in post-Soviet countries

The article examines the peculiarities of parliament activity, the democratic principles of governance and public influence on the exercise of power, through the prism of the reality of civil society development and implementation of power in Ukraine.

Keywords: a bicameral parliament, parliamentarism, post-Soviet countries.

Постановка проблеми

Дослідження і перегляд інституційної конфігурації державної влади є необхідною умовою ефективного розвитку України як демократичної і правової держави. Сьогодні ми можемо констатувати наявність великої кількості проблем, які існують в державній системі управління. Але однією з найбільш болючих для нашого суспільства є проблема удосконалення діяльності законодавчої гілки влади. Ми спостерігаємо слабкість законодавчої системи відносно інших гілок влади, що є певним наслідком радянської системи управління, яка не вимагала сильного парламенту в якості одного з елементів політичної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Значний внесок у розробку проблеми парламентаризму та функціонування двопалатного парламенту зробили такі учені: А. З. Георгіца, Л. Т. Кривенко, Н. Р. Нижник, В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. В. Цвік, В. М. Шаповал, Г. Журавльова, В. Журавський, С. Конончук, О. Фісун, Ю. Шемшученко, О. Ярмиш тощо. Серед зарубіжних учених можна виділити праці: М. Амеллера, М. В. Баглая, Р. Даля, Л. Дюгі, А. Есмена, Б. С. Крилова, М. О. Крутоголова, А. О. Мішина, В. Орландо, М. Оріу, Дж. Сарторі, В. Є. Чиркіна тощо.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Питання реформування законодавчого органу перманентно виникає і обговорюється. В тому числі дискусія розвивається навколо втілення бікамеральної системи. В даному контексті реформування є багато точок зору, деякі з яких є повністю полярними з огляду на те, що і питання реформування і питання двопалатності виникають під час конституційних криз.

Безумовно, повчальним у даному плані є звернення до зарубіжного досвіду бікамералізму. Адже, як вірно відмічає В.Г. Маляренко, «судячи з аргументів як прихильників, так і противників двопалатної організації парламенту, в нашому суспіль-

стві досі немає більш-менш систематизованих знань про цей інститут влади та його місце в сучасному світі» [5].

Таким чином, питання позитивних та негативних наслідків запровадження бікамеральної структури парламенту в Україні є актуальним, і дослідження зарубіжної практики в даному плані є доцільним.

Формулювання цілей статті

В даному науковому дослідженні ми змістимо дослідницьку увагу з європейських держав на пострадянські держави задля того, аби зрозуміти особливості функціонування двопалатної парламентської системи та чинників, які сприяли її становленню.

Виклад основного матеріалу дослідження

Сучасні тенденції еволюції і правового закріплення бікамералізму свідчать про те, що ХХ століття виявилось достатньо складним періодом як для формування двопалатності, так і для розвитку парламентаризму в цілому. Маємо змогу спостерігати тенденцію відносно зміни однопалатної структури парламенту на двопалатну. П.А. Федосов, акцентуючи на цьому увагу, говорить про «моду на двопалатність» [12].

Однією з особливостей розвитку двопалатності є формування великої їх кількості в унітарних державах. Акцентуючи дослідницьку увагу на функціонуванні бікамералізму в пострадянських країнах, маємо на меті оцінити умови та політичні процеси, що мали вплив на формування двопалатності. Не вдаючись до детального аналізу різноманітних причин, які призвели до розвитку цієї тенденції, вкажемо лише те, що однією з таких причин для пострадянських держав було поновлення традиції бікамералізму, політична та соціальна доцільність.

Перш за все, варто вказати на те, що в науці панує бачення, відповідно до якого стверджується, що існує певний зв'язок між формою державного правління та організаційною структурою парламенту [1].

Очевидним є те, що наявність двопалатного парламенту є однією з ознак федерації, що ж до унітарних держав, то дискусія з приводу організації вищого законодавчого органу триває.

Не можна не погодитись із думкою, що «у федераціях бікамералізм має більш солідну основу, ніж в унітарних державах, оскільки неможливо уявити федералізм без бікамералізму, в той же час коли в унітарних державах і трапляється бікамералізм, то якщо він і корисний, то не може бути завжди необхідним» [8].

Беручи до уваги пострадянські держави, бачимо, що серед держав, які мають досвід бікамералізму (Росія, Білорусія, Казахстан, Киргизстан, Узбекистан і Таджикистан), лише Росія є федеративною державою, Таджикистан та Узбекистан володіють автономними утвореннями.

Дещо абсурдними на цьому тлі виглядають висловлювання на кшталт того, що бікамералізм небезпечний для збереження цілісності країни. Як бачимо, практика не тільки провідних європейських демократій, але і пострадянських держав свідчить, що бікамералізм в жодному разі не слугує підставою до втрати цілісності і подальшої федералізації країни. Можна цілком погодитись зі слухною 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 [6].

Іншим аспектом, який звертає на себе увагу в контексті одного із чинників, що сприяють формуванню другої палати парламенту, є чисельність населення. Дещо усталеним є твердження, що верхня палата парламенту створюється з метою територіального представництва. Серед держав колишнього СРСР лише Україна та Азербайджан з населенням понад 5 млн чоловік мають однопалатні парламенти.

Ведучи мову про населення, потрібно звернути увагу не лише на його чисельність, як додатковий фактор утвердження бікамералізму, але і на його етнічні характеристики, а саме поліетнічність. Постра-

дянський досвід свідчить, що в країнах з часткою національних меншин, меншою за 18%, двопалатні системи не зустрічаються. Разом з тим ми не можемо стверджувати, що існує пряма залежність між двопалатною системою і національними характеристиками населення країни. Адже існують держави з високим відсотком національних меншин, які взагалі не мають досвіду існування двопалатного парламенту, або ж відмовились від його функціонування (Латвія – 42,3%, Естонія – 32,1%, Молдова – 35,5).

В даному контексті важко не погодитись із твердженням, 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 якраз і підходить модель консенсусної демократії [4].

З часом бікамеральний парламент може об'єднати суспільство, розколоте на класи. Такі думки зустрічаються і 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» [2].

Інституційний дизайн, особливості та характеристики функціонування бікамералізму у пострадянських державах дещо схожий між собою, що зумовлено низкою факторів. Перш за все, варто зазначити, що для «молодих демократій», які виникли після розпаду СРСР, характерною тенденцією розвитку стало копіювання будь-якого досвіду тих країн, які вважаються розвинутими, тобто мова йде про країни Західної Європи. Тому ті реформи, які були проведені, «сліпо копіювали досвід «цивілізованих держав», включаючи досвід застосування теорії поділу влади» [10].

Тобто в країнах Східної і Центральної Європи були проведені конституційні реформи згідно із західними зразками, пере-

йнятий досвід західних демократій, переосмислено їхній досвід парламентаризму, при цьому нічого нового не трансформовано.

Можемо констатувати, що у пострадянських країнах, які мають бікамеральний парламент, також присутня і президентська форма правління. Існує точка зору, згідно з якою, пострадянський бікамералізм пов'язують із авторитарними тенденціями розвитку держави. Не погоджуючись з даним твердженням, можемо зазначити, що оцінку якості функціонування двопалатної системи можна дати, лише враховуючи конституційно-правові та внутрішньополітичні особливості двопалатної установи. Звісно, утвердження верхньої палати парламенту в пострадянських країнах було зумовлене різними чинниками, але одним із основних чинників був фактор утвердження демократичного правління. На наше переконання, 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.

Звісно, сучасні демократичні суспільства, особливо ті, які утворились після розпаду Радянського Союзу, час від часу стикаються з проблемою сильної держави, яка, 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 [9].

Бікамералізм є звичним політико-правовим явищем сучасного парламентариз-

му, 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 економічного розвитку. З іншої сторони, не можна не погодитись із тезою про те, що бікамералізм виправдовує себе лише в умовах розвинутого парламентаризму [7].

Звісно, ведучи мову про особливості розвитку пострадянського бікамералізму, не можна не вказати на дещо суперечливі тенденції його трансформації. Зокрема мова йде про особливості правового регулювання бікамералізму, адже структура парламенту, як вищого органу влади, обов'язково визначається конституцією держави. Тобто питання структури парламенту є основним саме для авторів конституційних норм. Принцип двопалатності може бути закріплений двома шляхами: в окремій конституційній нормі, або ж із змісту декількох конституційних норм. Європейський досвід у даному питанні свідчить на користь обрання першого шляху, тобто формулювання окремого положення, що є логічним і досить зручно для аналізу і пошуку. Такий же принцип правового закріплення існує в Конституції Білорусії, де ст. 90 визначає, що Парламент – Національні збори Республіки Білорусь є представницьким та законодавчим органом і складається із двох палат: Палати представників та Ради Республіки.

Загалом, конституційна реформа у вищезазначених пострадянських країнах, які сформували двопалатний парламент, відбувалась шляхом внесення правок до конституцій та вироблення нового тексту Конституцій. Варто зазначити, що не всі нові конституції та правки до них на першочерговому етапі передбачали існування другої палати парламенту.

Окремий інтерес становить питання чисельності палат парламенту, адже в наукових джерелах досить часто висловлюється думка про те, що з утвердженням другої палати парламенту чисельність депутатського корпусу збільшується. Варто сказати, що дане твердження спірне з

огляду на досвід європейського бікамералізму. У пострадянських країнах існують свої особливості в даному питанні. Кількість народних представників не можливо пропорційно співвіднести ні з чисельністю населення, ні з кількістю обранців у іншій палаті. Чисельність другої палати визначається числом представництва регіонів, тобто залежить від адміністративно-територіальної структури держави, в тому числі і для унітарних держав.

У Киргизстані ст. 54 Конституції 1995 р. встановлювала чисельність верхньої палати в 70 депутатів. У Росії 1 сенатор представляє 805,7 тис. громадян, в Казахстані – 389,3 тис., в Узбекистані – 268,5 тис., в Таджикистані – 217 тис., у Білорусії – 160,9 тис., в Киргизстані (до 2005 р.) – 73,5 тис. громадян. Ніяких чітких пропорцій встановити неможливо [3, с. 54].

Суттєве значення для характеристики двопалатної системи має не тільки кількість представників у палатах, але і спосіб формування цих палат. Доречним є твердження про те, що спосіб формування верхньої палати парламенту значною мірою є визначальним для обсягу її повноважень, а також для місця і ролі в системі державної влади.

Сучасні тенденції в сфері формування палат парламентів свідчать, що існує певне «стирання кордонів» між федеративними та унітарними державами, що на парламентському рівні призводить до того, що ми не спостерігаємо системних відмінностей в механізмах формування і об'ємі повноважень верхніх палат в унітарних та федеративних державах» [12].

На пострадянському просторі використовується кілька способів формування верхніх палат, домінуючих два – призначення та вибори. Цілком погоджуємось із тезою, сформульованою Соловйовим О.М.: «Існує залежність: сильні палати, які наділені реальною владою, обираються шляхом прямих виборів, загальним голосуванням громадян. Можна сказати, що чим «ближча» палата до населення, тим ширшою і повнішою є її компетенція; і відповідно навпаки – чим далі від виборців – тим слабше вона на практиці» [11; 53].

Якщо розглядати формування верхньої палати шляхом призначення, то у відсотковому відношенні бачимо, що у Російській Федерації призначення становитиме 50% від складу палати, в Таджикистані – 25% в Казахстані – 18%, в Узбекистані – 16%, в Білорусії – 14%.

Право призначення сенаторів в Росії мають глави виконавчої влади суб'єктів Федерації, в інших пострадянських державах – президент. Таким чином, лише в Росії призначення забезпечує територіальне представництво, в усіх інших випадках – представництво інтересів глави держави. Своєрідним винятком у цьому плані є Таджикистан, де верхня палата парламенту формується за допомогою так званого «заміщення за посадою». Ст. 49 Конституції передбачає, що кожен колишній Президент Республіки Таджикистан є членом палати довічно, якщо він не відмовиться від використання цього права. Такий принцип формування використовується у світовій практиці, скажімо в Італії.

Не вдаючись до детальної характеристики одного із найбільш важливіших компонентів у діяльності парламенту – його повноважень, вкажемо лише на те, що для пострадянських країн, які мають двопалатний парламент, їх повноваження є традиційними. Становить інтерес їхнє розмежування на ті, які здійснюються палатами разом, і ті, які вони виконують окремо. У Казахстані, Таджикистані і Узбекистані значна частина повноважень парламенту віднесена до спільного відання палат. Спільною рисою для усіх пострадянських країн є те, що верхня палата відіграє дещо другорядну роль в легітимному процесі по відношенню до нижньої палати. Особливо провертає увагу те, що майже всі важливі кадрові питання вирішуються в залежності від волі президента. В сфері контролю функції верхніх палат зосереджені на питаннях участі у звільненні президента від посади (Білорусія, Росія, Казахстан); білоруська Рада Республіки і казахстанський Сенат мають право контролювати діяльність органів місцевої влади; у деяких державах верхня палата контролює роботу

Генеральної прокуратури, Центрального банку, судів.

Висновки

Двопалатна форма парламентської установи характеризується високим рівнем інституціональної адаптованості. Можна стверджувати, що сучасні бікамеральні інститути спроможні ефективно забезпечити оптимальне узгодження основних ознак сучасного демократичного устрою: принципів представництва, ефективності, розподілу влади.

Верхня палата як і у федеративних державах, так і в унітарних є необхідною для більш всебічного представництва насе-

лення, експертизи законопроектів, проте перехід держави від однопалатної системи до двопалатної – це проблема не теоретичного, а скоріше прагматичного вибору країни та її народу.

Окреслюючи особливості функціонування бікамералізму на теренах пострадянських держав, варто вказати, що серед них є й ті, які ми можемо характеризувати як недоліки. Разом з тим двопалатність є безумовним плюсом для пострадянських унітарних держав, адже не можна заперечити їхнє соціальне та економічне значення у процесах зміцнення державності та політичної стабільності.

Література

1. Булаков О. Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – 753 с.; с. 97-98
2. Кісельова Н.В. Перехід від монокамералізму до бікамералізму: географічні передумови політичного вибору // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2009_23/Gileya23/H5/pdf
3. Конституции стран СНГ и Балтии / Сост. Г.Н. Андреева. М., 1999. – 639 с.
4. Лейпхарт А. Конституционные альтернативы для новых демократий // Полис. – 1995. – № 5. – С.35.
5. Маляренко В. Правда про двопалатний парламент / В. Маляренко // День. – № 145. – 2007. – 31 серпня: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/187054/>
6. Маляренко В. Чи веде двопалатний парламент до федералізації держави? / В. Маляренко // Дзеркало тижня. – 2009. – 5-12 квітня. – С. 2.
7. Мартинюк Р. Чи потрібен Україні двопалатний Парламент? / Р. Мартинюк // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 8. – С. 99-102.
8. Pactet P. Mélin-Soucramanien F. Droit constitutionnel. 26e edition mise à jour juillet 2007. – Sirey. Paris. – P. 116
9. Погорелов Є. Глобалізація – виклик доби і відповідь на нього // Молода нація: Альманах. – К., 2001. – №4. – С. 195.
10. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / Под ред. М.Н. Марченко. – М.: Юрист, 2001. – 656 с. – С. 237
11. Соловьев О.М., Ярулин И.Ф. Институты государства и гражданского общества. Хабаровск, 1999. – С. 53.
12. Федосов П. А. Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт / Полис: политические исследования. – 2001. – №1. – С. 168-179.