

УДК 342.53

Т.А. Француз-Яковець
кандидат юридических наук, доцент,
докторант Інститута государства и права
НАН України ім. В.М. Корецького

Бикамерализм как основа развития демократии в государстве

В статье исследуются вопросы функционирования бикамеральной структуры парламента кривозь призму демократического развития государства.

Ключевые слова: бикамерализм, демократия, государство.

T. Frantsuz-Yakovets
PhD in Law, Docent,
Doctorate in the V.M. Koretsky Institute of State and Law
of the National Academy of Sciences of Ukraine

Bicameralism as the basis for the development of Democracy in the State

The Article reveals the issues of bicameral structure of Parliament functioning through the prism of the democracy development of the State.

Keywords: bicameralism, democracy, state.

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

Бікамералізм як основа розвитку демократії в державі

У статті розкриваються питання функціонування двопалатної структури парламента кривозь призму розвитку демократії в державі.

Ключові слова: бікамералізм, демократія, держава.

Постановка проблеми

Понятіе демократії являється дискуссионним для многих ученых. Какой она должна быть и какие критерии мы можем определить для ее эффективной реализации. Одинаковых представлений об институте демократии не существует, поэтому понятие демократии, ее сущности и содержания открывают широкие возможности для различного толкования

этого термина. Если до XIX века понятие демократии рассматривалось исключительно в политическом смысле, то есть только как политическая концепция, то сегодня речь идет о «социальной демократии», «экономической демократии», «индустриальной демократии», «демократизации политической и правовой системы» [1].

Анализ последних исследований и публикаций

В статье использованы публикации Sartori J., Погорелова Е., Лейпхарта А., Киселёвой Н. В., Серовой О. В., Дж. Ст. Милля.

Не решенные ранее части общей проблемы

Современные государства и общества сталкиваются с проблемой, как совместить существование сильного государства с демократическими устоями, чтобы государство имело возможность влияния не только на отдельных индивидов, но и на социальные группы. Ввиду того, что однозначного ответа на вопрос, какой должна быть демократия, нет, часто смысл демократии определяют не сколько в контексте обеспечения индивидуальных прав, в первую очередь права политического участия и индивидуальных интересов, как в том, чтобы защитить общее благо сообщества от тех, кто стремится использовать национальные, общественные и государственные интересы в собственных целях [2].

Формулирование целей статьи

Целью написания статьи является исследование бикамерализма как феномена, института и способа построения парламента с точки зрения развития демократических устоев государства, бикамерализма как необходимой составляющей демократического общества, как гарантию публичности, защиты интересов и прав меньшинств.

Изложение основного материала исследования

На наш взгляд, демократия – это прежде всего демократическое общество и демократическая правовая культура, демократические институты и эффективная система законодательного обеспечения их функционирования, а также возможность реального участия народа в политической жизни.

Органы политического представительства в государственной структуре должны

восприниматься большинством граждан как демократические и правовые инстанции, которые созданы демократическим путем. Еще Дж. Локк утверждал, что исключительная легитимность законодательных органов заключается в их близости к народу, то есть в непосредственной подотчетности законодательного органа гражданам. Мы глубоко убеждены, что именно парламент и есть тем органом, который в первую очередь должен пользоваться уважением граждан, так как депутатский корпус формируется путем свободного волеизъявления граждан.

В контексте участия народа в политической жизни мы ведем речь о таком важном институте, как представительство. Именно парламент и есть тем органом, который мы определяем как общегосударственный, представительный и законодательный.

Верховный Совет Украины, согласно ст. 75 Конституции Украины, является единственным органом законодательной власти в Украине. Термин «единственный» исключает неясность и двусмысленность, то есть кроме Парламента в Украине не существует других органов законодательной власти. Вместе с тем, несмотря на огромное значение определения парламента как единственного законодательного органа, данное понятие не содержит характеристики парламента как представительского органа всего народа, хотя понятие общегосударственного представительского органа имеет большое значение и является центром конституционно-правового статуса парламента.

Важным критерием, который определяет представительский государственный орган, является его социальное значение, так как именно с целью законодательного регулирования общественных отношений народ избирает парламент. То есть, главным призванием парламента и есть принятие законов, которые выражают волю народа, представляют народ и воплощают его интересы. Поэтому, большинство современных парламентов наделены не только законодательными функциями. Приоритетной функцией парламентов

является представительская функция. Именно в парламенте проявляется определяющее свойство избирательного органа – представительский характер. Поэтому особенно важным и непростым вопросом является представительство всесторонних групп интересов. Исследователи считают, что с этим заданием более эффективно справляется именно двухпалатный парламент. Это и есть его значительным преимуществом. Потому что общество не является однородным по своему составу, существуют группы с разнообразными интересами. Конечно, не просто определить, какие из численных интересов должны быть представлены и в какой форме, но именно бикамеральность и есть той формой представительства, которая имеет инструменты для обеспечения интересов разрозненного общества. Фактор представительства разносторонних интересов является фундаментальным аспектом для развития демократического государства. Именно парламент и есть тем избирательным органом, который сублимирует интересы разных слоев населения и в котором сталкиваются разные политические взгляды и позиции. Так как именно в процессе спора рождается государственная воля, которая проявляет себя в форме закона или постановления палаты парламента. Конструктивное противостояние в ходе принятия общего решения и формирования единой воли, на наш взгляд, лучше чем противостояние после принятия закона, неприятие принятого закона обществом или же невозможность реализации его норм на практике.

Неоспоримым преимуществом двухпалатной структуры парламента является двойное представительство, что особенно важно для демократии в целом и демократического законодательного процесса, так как представляются интересы не только государства вообще, но и интересы отдельных его регионов.

Оппоненты бикамерализма приводят высказывание С. Крипса о том, что если мы хотим достичь эффективной демократии, то абсолютно невозможно иметь

две палаты, которые делят суверенитет государства. Либо вторая палата является представительской, в таком случае она – ничто другое, как дубликат первой палаты, либо же она не представляет народ в целом, и в таком случае она не должна иметь место в действительно демократическом парламенте.

Также мы не можем не учитывать, что существует разный уровень представительства. Верхнюю палату в унитарном государстве мы воспринимаем не только как институцию регионального представительства, но и как инстанцию представительства общенациональных интересов, в отличии от интересов отдельных слоев общества и партийно-корпоративных позиций, которые представляют депутаты и фракции нижней палаты.

Исследуя вопросы демократии, А. Лейпгарт считает двухпалатность признаком плюралистического общества, то есть общества, которое резко поделено на основе религиозных, языковых, идеологических или расовых признаков, что формирует отдельные друг от друга сообщества, которым как раз и подходит модель консенсусной демократии [3].

Со временем бикамеральный парламент может объединить общество, которое разделено на классы. Такие мысли встречаются и касательно парламента Украины. «Отображение в законодательной деятельности региональных интересов и интересов общин может стать стабилизирующим фактором украинской государственности, реального развития регионов, повышения экономической стабильности как регионов, так и государства. Благодаря этому может быть достигнут более высокий уровень стабильности всей политической системы государства» [4].

Бикамеральная система воспринимается теоретиками демократического развития как гарантия публичности, прозрачности и защиты прав и интересов меньшинств. Потому что именно верхним палатам присущ формат работы в стиле дебатов, чем для кулуарных нижних палат. А так как процесс принятия решений про-

исходит в несколько этапов, соответственно он становится более доступным для прессы и публики.

Бикамеральный парламент способствует сближению демократии, так как существует взаимный контроль палат, что позволяет избежать злоупотреблений со стороны одной палаты. Таким образом, создаются условия для более скрупулезной работы над законопроектами и соответственно принятия политически взвешенных решений. То есть, двухпалатная система способствует также сдерживанию власти. Вторая палата становится своеобразным противовесом первой, сдерживая ее от возможного радикализма. В результате в парламенте происходит балансирование политически противоположных сил, что позволяет лучше согласовывать политические интересы общества в целом.

Проблема бикамерального представительства довольно актуальна в ситуации социально-политического плацдарма, находящегося в трансформации, которая коренным образом изменяется. Эта проблема теоретически была разрешена еще Т. Джефферсоном. Сама идея сословных интересов трансформировалась в идею и практику представительства «иног среза общества», что определяло конструктивную современность сенатских палат. Значительно позже французский либеральный мыслитель XIX столетия Б. Констан, развивая идею в ключе теории разделения властей, обосновал необходимость рассматривать верхнюю палату как отдельную ветвь власти с определенным только ей типом представительства.

Комплексный анализ ценностного фактора представленных этими и другими учеными теоретических изложений и практических соображений в пользу бикамерализма, принципы формирования его механизмов и конструкций, место и роль в системе распределения власти в XIX веке аккумулировались в конституциях ряда стран: Испании, Италии, Румынии, Нидерландов.

Неким ключом к пониманию являют-

ся мысли одного из творцов единой Италии К. Б. Ковура: «политические порядки государства должны быть стабильными, учитывая постоянное движение и непрерывное развитие; но движение и развитие упорядоченное и прогрессивное». Исходя из этого, он делал вывод о необходимости разделения законодательной власти между двумя собраниями, в одном из которых преобладает в качестве движущей силы народный элемент, в то время как в другом пользуется широким влиянием координирующий консервативный элемент [5].

На современном этапе развития демократии и парламентаризма в Украине украинское общество время от времени активно обговаривает вопросы реформирования действующего парламента и учреждение бикамеральной модели. Дискуссия вокруг бикамеральной или уникамеральной системы парламента актуальна не только для Украины, но и для многих других современных демократий, так как бикамерализм является родовым признаком структуры большинства современных парламентов. Более того, одной из причин возникновения перманентной дискуссии касательно вопросов реформирования парламента является слабая деятельность и жизнеспособность парламента Украины. Именно поэтому мы и можем говорить о том, что дискуссия касательно учреждения бикамерализма в Украине возникает сразу же после и во время конституционных кризисов, когда обсуждение таких вопросов и тем дает некую надежду повысить эффективность его деятельности, что конечно является достаточно призрачно, так как реформирование парламента тянет за собой реформирование всей системы государственной власти.

Намерения Украины перейти к двухпалатной системе парламента были подтверждены и всеукраинским референдумом, проведенным в апреле 2000 г. Результаты референдума воплотились в проекте Закона Украины «О внесении изменений к Конституции Украины», который согласно с Указом Президента Украины был вынесен на всенародное обсуждение. Но за

етим не последовало никакого конкретного проекта реформы.

В Украине дискуссия на тему учреждения бикамерализма открыта, но стиль ее ведения проходит в контексте «за» и «против». Также характерной является подача аргументов касательно «раскола» страны и ее федерализации согласно территориальному принципу.

Здесь стоит отметить то, что в Европе практически не существует двух одинаковых бикамеральных систем, потому что бикамерализм многогранен и он постоянно усовершенствуется. При этом ключевым вопросом является распределение полномочий и сферы ответственности, что также зависит от формы республики, полномочий президента, парламента и правительства.

Украина принадлежит к группе много-сегментных государств, главным риском которого является слабый уровень демократической и общественной консолидации. Правящая вертикаль нестабильна, гражданское общество, как важный институциональный предохранитель, неразвито. Время от времени в юридической науке звучат высказывания, что бикамерализм вреден для развития демократического общества и опасен для сохранения целостности государства. С этой мыслью сложно согласиться, потому что практики современных государств Европы демонстрируют, что существование бикамерализма не имеет негативного влияния на развитие демократических устоев, а на потерю целостности тем более. Мы можем утверждать обратное, что именно двухпалатный парламент способен наиболее эффективно способствовать стабильности политического развития и прозрачности отношений между центром и регионами. А со временем бикамеральный парламент может объединить расколотое на классы общество и может служить стабилизирующим фактором украинской государственности, способствовать реальному развитию регионов, повышению экономической стабильности. В подтверждение этого, А. Лейпхарт, рассматривая вопросы

о мажоритарной и консенсусной демократии, говорит о том, что двухпалатность – это принадлежность плюралистических обществ, то есть обществ, которые резко разделены на основе религиозных, идеологических, языковых или расовых признаков, что формирует отдельные друг от друга сообщества, для которых и подходит модель консенсусной демократии [6]. А практика современных демократий свидетельствует о высоком уровне демократии в бикамеральных парламентских системах благодаря более длительным и умеренным процедурам принятия решений и более адекватному представительству всех слоев общества в государстве.

Следует отдать должное и такому аспекту формирования демократического общества, который, на наш взгляд, является достаточно важным, а именно, политическая культура общества. Эволюционное развитие демократического общества в государстве, в том числе и в Украине, невозможно без создания гармонично развитого гражданского общества. И именно парламент, посредством своей представительной и выборной природы, должен в первую очередь быть отображением демократических устоев общества.

Следует отметить, что далеко не всегда двухпалатные парламенты функционируют исключительно в высокоразвитых странах, как считает большинство. Часто создание бикамерального парламента – это необходимая реформа для выхода из экономического, политического и демократического кризиса. Практика бикамерализма, как исторического феномена, свидетельствует о том, что двухпалатный парламент привносит элементы политической и парламентской стабильности. То есть, вторая палата ускоряет демократическое и политическое развитие государства.

Вместе с тем, мы понимаем, что вопросы организационной структуры парламента являются одними из наиболее сложных. Еще Джон Стюарт Милль считал, что проблема формы парламентаризма второстепенна, потому что прежде чем перейти к упорядочению структуры парламента,

следует решить другие проблемы конституционного устройства, так как само по себе учреждение второй палаты этих проблем не решит [7]. То есть структура и состав парламента, а также полномочия палат должны соответствовать реальным потребностям и логическому развитию государства и общества.

Выводы

Анализ процессов бикамерализма, его сущности, становления и ключевых признаков свидетельствует о его значительном уровне адаптации к разным условиям и вызовам современности, состояний политической среды, что постоянно находится в транзите изменений, качественно новых вызовов системы.

Сегодня не существует идеальной теории бикамерализма, вместе с тем, социальная значимость бикамерализма в процессе усиления национальной государственности, экономической интеграции и безопасности, обеспечения политической стабильности и развития демократии в обществе и государстве в целом неоспори-

мы в контексте преимуществ двухпалатной структуры в качестве сдерживающего фактора демократических аномалий, поспешных, эмоциональных и политически необдуманных решений. Что безусловно позволяет нам говорить о бикамерализме как о необходимой составляющей демократического общества, гарантии публичности, прозрачности и защиты интересов и прав меньшинств. Бикамерализм способен учитывать политическую конъюнктуру и объединить интересы всех представителей власти и таким образом обеспечить реальную демократию её законодательной ветви. Вместе с тем, мы понимаем что истинная демократия существует только в том обществе, которому присуще ощущение глубокой политической ответственности и гражданства. В политически малокультурном обществе демократия не может существовать только за счет бикамеральной системы. Только при наличии этой составляющей представляется возможным вести речь о большем или меньшем демократизме той или иной модели организации парламента.

Литература

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. Лейпхарт А. Конституционные альтернативы для новых демократий // Полис. – 1995. – № 5. – С.35.
4. Кісельова Н. В. Перехід від монокамералізму до бікамералізму: географічні передумови політичного вибору // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2009_23/Gileya23/H5/pdf
5. Серова О. В. Парламентаризм в восприятии итальянского либерала / О. В. Серова // Из истории европейского парламентаризма: Италия. – М.: Изд-во ИВИ РАН, 1997. – С. 33-50
6. Лейпхарт А. Демократія в багатоскладних суспільствах: порівняльне дослідження / А. Лейпхарт / Пер. с англ. – М.: Аспект Пресс, 1997. – 287 с.
7. Милль Дж. Ст. Рассуждения о представительском правлении: пер. с англ. / Джон Стюарт Милль. – Челябинск: Социум, 2006. – С. 251-264.