

УДК 340.123

Дурдинець Мирослав Юрійович –
здобувач кафедри філософії права
та юридичної логіки Національної
академії внутрішніх справ

БІКАМЕРАЛІЗМ ЯК ПРОДУКТ ІСТОРИЧНОЇ ЕВОЛЮЦІЇ

Здійснено філософсько-науковий аналіз інституту двопалатного парламенту. Доведено, що деякі країни світу історично унаслідували двопалатність парламенту, а інші – набули його в процесі еволюційного розвитку. Зазначено, що бікамералізм є індикатором поступу суспільства та держави. Описано структуру та склад двопалатних парламентів окремих країн Європи та світу, що допомогло зрозуміти доцільність впровадження системи парламентаризму за умови зрілості суспільної правосвідомості українського народу. Визначено, що дослідження бікамералізму як продукту еволюційної правосвідомості громадян потребує філософського осмислення та аналітичного дослідження з урахуванням культурного, історичного та цивілізаційного розвитку окремих держав і народів.

Ключові слова: бікамералізм; парламентаризм; історична еволюція; Верхня палата; Сенат; Нижня палата; народні збори.

Для того, щоб усебічно дослідити феномен двопалатного парламенту та його вплив на державу й суспільство, необхідно здійснити історичний екскурс, провести паралелі між минулим і теперішнім, а також спрогнозувати перспективи впровадження бікамералізму в Україні.

Батьківщиною парламентаризму є Велика Британія. 15 червня 1215 р. англійський король затвердив Велику хартію вольностей. Цей документ визначав права рицарства, великих землевласників, вільних селян, а також міської верхівки. Представники вищих суспільних верств отримали право мати своє представництво в Королівській Раді, причому лицарі обирали по двоє або четверо представників від кожного графства. Так зароджувався англійський парламент, який став своєрідним

зразком для вищих представницьких органів багатьох країн. Саме від Великої хартії вольностей, Революції Кромвеля і так званої Славної революції, що відбулась у другій половині XVIII ст., бере початок класична демократія [1, с. 141].

Назва «парламент» походить від французького слова *parler*, що означає «говорити». Його члени обговорювали найважливіші питання державного життя й суспільства, але спочатку їх головною функцією було наповнення державної скарбниці й контроль за розподілом її засобів. У другій половині XIV ст. англійський парламент розділювався на дві палати. Верхня отримала назву «Палата лордів» (House of Lords) та об'єднувала представників знаті, причому членство в ній було спадковим. Окрім герцогів, маркізів, віконтів, графів і баронів, тут засідали архієпископи і єпископи. Членам Палати лордів король надавав титул «Перів». Дотепер Палата лордів складається зі «світських» та «духовних» лордів (lords temporal and lords spiritual), яких призначає король.

Члени Палати громад (House of Common) – нижньої палати парламенту титулів не мали. Їх не призначав король і вони не мали спадкового права обіймати посади в парламенті. Цих депутатів обирали представники рицарства та мешканці міст.

Із розвитком британської демократії виборче право отримали представники не лише вищих, а й інших верств населення. Таким чином, кожна з палат формувалася по-різному, виконуючи специфічні функції. Головну роль у законодавчій роботі парламенту виконувала Палата громад – її вона зберігає дотепер. Депутатів до нижньої палати обирає населення Великої Британії на основі загального виборчого права на п'ять років. Це представники політичних партій, професійні юристи тощо. Усього обирають 635 осіб, а необхідним кворум для роботи палати є наявність лише 40 депутатів. Працювати палата повинна п'ять днів на тиждень, усього до 175 днів на рік. Основне завдання депутатів цієї палати полягає в прийнятті законів.

Члени Палати лордів мають право накладати вето на закони, прийняті нижньою палатою, яке діє впродовж року і стосується всіх законодавчих актів, окрім фінансових. Палата лордів також є вищою апеляційною інстанцією. У ній нараховується понад тисячу членів, які повинні засідати чотири

дні на тиждень, приблизно 140 днів на рік. Необхідний кворум становить лише три особи. Оскільки Велика Британія є монархією, то монарх також виконує певні законодавчі функції.

Сполучені Штати Америки – це республіка, яка також має двопалатний парламент – Конгрес, депутатів до обох палат якого обирає населення. Сенат – це верхня палата парламенту, де представлено всі штати США. Сенаторів обирають по двох від кожного штату, на шість років, з оновленням палати на третину кожні два роки.

Усього в Сенаті 100 осіб, очільником яких є віце-президент США. Нижня палата має назву «Палата представників» і налічує 435 депутатів, яких обирають строком на два роки. Варто зазначити, що всі 50 американських штатів мають власні законодавчі збори, які обирає населення штату строком на два-чотири роки. Американці вважають, що наявність Сенату викликана необхідністю мати представництво всіх штатів на загальнодержавному рівні.

Існує думка, що двопалатний парламент є доцільним лише у федеративній державі. Незважаючи на те, що США є федеративною державою, вона складається з унітарних держав – штатів, які мають власні конституції та парламенти. У цій складній, але успішній державі двопалатні парламенти функціонують як на рівні всієї держави, так і на рівні кожного штату. Лише штат Небраска має однопалатний парламент.

Потрібно наголосити, що не США створили свої штати, а унітарні держави-штати об'єднались в єдину федеративну державу. Таким чином, двопалатний парламент на федеративному рівні було створено на базі двопалатних парламентів унітарних держав-штатів, які існують і донині.

Український парламентаризм має давні історичні витоки. Сучасні філософи-правознавці вважають предтечами національного парламентаризму вічову демократію та феодалні з'їзди в Київській Русі, козацькі ради й козацька демократія загалом, діяльність Центральної Ради, а також «парламентаризм» радянської доби. Утвердження та розбудова повноцінного національного парламентаризму стало можливим лише після проголошення незалежності України в 1991 р.

Таким чином, історія світового та вітчизняного парламентаризму налічує чимало прикладів двопалатних

парламентів чи наближених до них систем. Запровадження верхньої палати українського парламенту її прибічники пояснюють необхідністю забезпечити регіональні інтереси на загальнодержавному рівні. У сучасній Верховній Раді відсутній механізм дієвого захисту інтересів усіх регіонів держави, що призводить до міжрегіональних конфліктів і регіонального сепаратизму.

Наявність такого механізму дозволила б заблокувати прийняття законів, які суперечать інтересам розвитку регіонів. Тоді у вищій палаті, яка затверджувала б прийняті нижньою палатою закони, були би представлені всі області України, АР Крим (після завершення анексії та повернення законної влади на цю територію), Київ та інші міста з особливим статусом. За чіткого узгодження загальнодержавних і регіональних інтересів діяльність верхньої палати парламенту могла б сприяти політичній стабільності держави та її поступальному розвитку.

Які на сьогодні є перспективи запровадження двопалатного парламенту в Україні? Відповідь на це запитання полягає не лише в теоретико-правовій, а й у психологічній площинах. Адже для багатьох політиків і державних діячів, а також науковців-правознавців ідеї бікамералізму асоціюються винятково з федеративними державами (Німеччина, Російська Федерація, США, Швейцарія тощо) або ж із архаїзмом двопалатного парламенту в Великій Британії. Досить часто правознавці з пострадянських країн, обстоюючи природність двопалатних парламентів у федераціях, формують хибну думку про бікамералізм у сучасних унітарних державах, переконуючи, що верхня палата в таких країнах є «консервативним гальмом прогресивних перетворень» [2, с. 80]. Такі твердження суперечать конституційним реаліям ХХІ ст. і є проявом стереотипів, створених пострадянською юридичною наукою.

Нині всебічне поширення теорії та практики бікамералізму варто визнати однією з найвиразніших тенденцій генезису сучасного конституціоналізму. Упродовж останніх десятиліть у багатьох державах світу (незалежно від форми державного устрою) активізувалися процеси переходу до двопалатної структури парламенту. Якщо на початку 1970-х рр. двопалатні

парламенти були функціонували у 45 країнах світу, то до 2016 р. їхня кількість зросла до 76. Ще приблизно десять держав готуються перейти до бікамеральної структури парламентів.

Двопалатні парламенти на сьогодні перестали бути даниною історичним традиціям конституціоналізму чи якоюсь «каномалією» державно-правового розвитку країн, поєднаних однією правовою системою. Тенденції до бікамералізму пов'язані з децентралізацією, регіоналізацією й автономізацією в європейських країнах, що відбуваються паралельно з інтеграцією Європи, яка вже є чимось середнім між асоціацією і конфедерацією.

Бікамералізм став повсякденним політико-правовим явищем для значної кількості населення нашої планети. Таку систему парламентаризму нині обрали найбільш економічно потужні країни світу. Так, із 15 держав, які мають найвищі у світі показники внутрішнього валового продукту, лише дві – КНР і Південна Корея мають однопалатні загальнонаціональні законодавчі органи.

Водночас можна виділити декілька найбільш загальних причин об'єктивного характеру, які сприяли поширенню теорії та практики бікамералізму в сучасному світі. Передусім ідеться про причини, що визначили тенденцію утвердження двопалатних парламентів в унітарних країнах Європи.

По-перше, починаючи з другої половини ХХ ст., невпинно зростає роль вишого законодавчого органу влади в державному механізмі сучасних країн, що сприяє розширенню основних функцій парламенту. Уже після Другої світової війни парламенти стають не лише центрами законотворення, а й центрами прийняття важливих політичних та кадрових рішень. Багатьом парламентам нині властиві законодавчі, представницькі, установчі (державотворчі), контрольні, бюджетно-фінансові, зовнішньополітичні та інші повноваження. Множинність завдань і функцій, які постають перед сучасними парламентами, об'єктивно зумовлює ускладнення їхньої внутрішньої структури. Парламенти багатьох унітарних країн світу нині не обмежуються структурізацією на комітети, комісії чи інші парламентські органи, а поділяються на першу (або нижню) та другу (або верхню) палати. Сутність двопалатної структурізації сучасних парламентів полягає в розмежуванні їхнього функціонального призначення. Нижні палати цих парламентів

забезпечують народне представництво та здійснення якісного законотворення, а верхні – здійснюють представництво територій і традиційних регіональних еліт (рідше – суспільних станових, професійних, релігійних чи інших асоціацій). Окрім того, верхні палати, які наділені значними установчими повноваженнями, забезпечують національне державотворення.

По-друге, двопалатні парламенти стали кроком назустріч удосконаленню принципу поділу влади та механізмів стримувань і противаг (*checks and balance*) між її гілками. Свого часу ще у французькій Декларації прав людини і громадянина 1789 р. було закріплено положення доктрини Ш. Монтеск'є, згідно з якою вся влада в державі здійснювалася відповідно до її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [3, с. 9].

По-третє, сучасні держави, прагнучи до утвердження та реалізації принципів верховенства права й утвердження демократії, залучають до процесів національного державотворення різні інститути громадянського суспільства та держави. Двопалатні парламенти дають змогу оптимізувати відповідні процеси через забезпечення не лише народного представництва, а й представництва інтересів територій, а також різних публічних асоціацій.

По-четверте, не вдаючись до зміни форми державного устрою (зокрема переходу до федералізму), багато сучасних країн визначають пріоритетом внутрішньої політики децентралізацію, яка передбачає представництво на загальнонаціональному рівні легітимних інтересів територій. Верхня палата двопалатних парламентів в унітарних державах надає можливість ефективно забезпечувати таке представництво, а також активно залучати представників територій до процесів національного державотворення, а саме – до формування новітніх інституцій держави та їхнього кадрового наповнення.

По-п'яте, двопалатність парламенту на сьогодні є об'єктивною вимогою вдосконалення його правотворчої і законотворчої діяльності. Складність законотворчої діяльності, що зумовлена високим рівнем відповідальності її суб'єктів перед народом, дедалі вищими вимогами сьогодення до якості юридичної техніки нормопроектувальних робіт, підтверджує доцільність існування другої палати парламенту, яка виконує

роль професійного і неупередженого «редактора» законопроектів, ухвалених нижньою палатою. У багатьох державах із двопалатними парламентами погодження закону верхньою палатою є обов'язковою умовою набуття ним чинності (Румунія, Італія, США тощо). До того ж, верхня палата є стримувальним чинником для своєрідного «демократичного екстремізму» нижньої палати парламенту під час внесення змін і доповнень до конституції та конституційних актів. Сенати у більшості двопалатних парламентів світу є гарантом легітимності конституційної реформи.

Системне оновлення конституційного механізму державної влади в Україні та принципів її відносин із місцевим самоврядуванням сприяє вдосконаленню конституційно-правового статусу вищих органів державної влади в Україні, модернізації та приведенню у відповідність до європейської конституційної практики системи стримувань і противаг між гілками влади. Зазначені процеси передбачають ґрунтовні зміни до розділів Конституції України, які передусім регулюють правовий статус Верховної Ради.

Політико-правові реалії сьогодення засвідчують перспективність закріплення в оновленому Основному Законі бікамеральної моделі парламентаризму. Нинішня система формування депутатського корпусу за закритими виборчими списками політичних партій та їхніх блоків ставить під сумнів реалізацію принципів представницької демократії в українському парламенті, позбавляючи представництва в парламенті інтересів територіальних громад на загальнонаціональному рівні.

Чи є двопалатний парламент заміником розвитку місцевого самоврядування і чи загальмує процеси децентралізації влади та необхідні для цього реформи?

Структура парламенту не впливає на потреби регіонів, міст, сіл і містечок. Зміст місцевого самоврядування залежить від ступеня впливу позицій ідеологів місцевої еліти з тенденцією на вироблення політики та дієвого механізму агрегації таких інтересів, тобто залучення їх до процесу вироблення політики. Як уже зазначалося, нерідко представництво від регіонів, самоврядних територій чи автономій, що формується навіть у межах однієї палати, може позитивно вплинути на врахування цих інтересів у законодавчому й політичному процесах [4].

Водночас можливим є її негативний вплив функціонування верхньої палати парламенту на діяльність органів місцевого самоврядування, якщо верхня палата наділена повноваженнями, що дозволяють втручатись у роботу місцевого самоврядування. Так, Рада Республіки (верхня палата білоруських Національних Зборів) наділена унікальним правом скасовувати рішення місцевих рад народних депутатів у разі, якщо вони суперечать Конституції та чинному законодавству. Явище, за якого інститут, що формується на підставі непрямого виборчого права, контролює роботу інституту, який формується прямими виборами, можна охарактеризувати як дисбаланс легітимності.

В Україні реформа місцевого самоврядування мала б бути проведена незалежно від ініціювання зміни структури парламенту. А в разі такої зміни реформа місцевого самоврядування неодмінно має передувати зміні структури парламенту. Окрім того, вона неодмінно має супроводжуватися такими реформами: виборчого законодавства на місцевому рівні; бюджетних відносин, адміністративною, а також покликаною зокрема відокремити політичний процес від системи державного управління.

Без проведення зазначених реформ процес представництва від територій буде ускладненим, а збереження виборів до місцевих рад за партійною ознакою не лише означатиме дублювання партійного представництва у верхній палаті, а й поглибить загрозу конфліктності між палатами. Також окремого спеціального розгляду потребує питання представництва у верхній палаті (у разі її створення) інтересів АР Крим (після завершення анексії), де діють власні парламент і уряд.

Якщо розглядати парламент як інститут представництва суспільних інтересів у політичному полі, то двопалатний парламент у цьому сенсі свідчить про розширення представництва та слугує одним із засобів децентралізації влади.

Для того, щоб бікамералізм був корисним суспільному представництву, він потребує високої демократичної політичної культури й регламентованих процедур, поділеної влади, відмежованої від політичного процесу управлінської сфери, розвинених і дієвих громадянських інститутів. Тому перш ніж упроваджувати структурні новації в систему легіслатури, які ускладнять процес ухвалення рішень, в Україні доцільно

здійснити низку системних реформ у сфері демократизації та управління (виборчу, адміністративну, територіальну, податкову, бюджетних відносин, місцевого самоврядування, судово-правової системи). Вони допоможуть децентралізувати управління та розвинути самоврядування в інтересах громад, сприятимуть кристалізації інтересів інших (окрім партійних і суспільних груп), забезпечать делегування цих інтересів у політичне поле та їх урахування в законодавчому процесі.

Досвід сучасних розвинених демократій доводить, що двопалатний парламент часто буває більш демократичним, ніж однопалатний і є менш вразливим для «захоплення» певною політичною силою або коаліцією таких сил із метою монополізації влади. Позапартійна верхня палата може запобігати виникненню диктату парламентської більшості нижньої палати. Двопалатність унеможлиблює підготовку неякісних та лобістських законопроектів, сприяє пом'якшенню вузькопартійного та міжгрупового протистояння тощо. Бікамералізм забезпечує не лише партійно-політичне, а й представництво територіальних громад. Двопалатний парламент здатен перешкоджати експансії популізму депутатської більшості нижньої палати і вузько партійному узурпуванню урядових функцій. Можливість попередження популістських, а інколи й відверто авантюристичних рішень нижніх палат, є важливим аргументом на користь бікамералізму [5].

Оскільки на сьогодні однією з найбільших проблем України є здатність вітчизняної політичної системи до інтеграції соціально-політичних та національно-культурних розмежувань у межах єдиної держави, то нагальною проблемою мало б стати інституційне оформлення механізмів такої інтеграції. Ігнорування цього питання призводить до перманентних конфліктів усередині політичної системи, а в перспективі загрожують колапсом самої держави. Наявна ж у нас композиція парламентаризму об'єктивно є більш пристосованою до гомогенних суспільств з єдиною культурною ідентичністю. Таким чином, за нинішнього рівня соціально-політичної розмежованості парламент не виконує свою основну функцію – представництво інтересів.

Дискусії навколо загрози відцентрових тенденцій і фрагментації вітчизняного державно-політичного простору як ледь не неминучого наслідку бікамералізму постають хрестоматійним зразком вищезгаданої міфологізації цього явища в українському політикумі. Такі побоювання не мають наукового підґрунтя і підтвердження на практиці. Бікамералізм є історично давньою і однією з можливих форм організації представницької влади в унітарній державі. У Європі є чимало унітарних країн зі сталою традицією бікамералізму (Велика Британія, Ірландія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Франція, Польща). Хоча між федералізмом і бікамералізмом існує зв'язок, водночас він не має зворотного характеру. Історії не відомі прецеденти розпаду країни або переходу до федеративного устрою внаслідок діяльності двопалатних парламентів, зокрема верхніх палат.

На нашу думку, головним і найбільш імовірним негативним наслідком бікамералізму для України може бути зовсім не гіпотетична «федералізація», а цілком реальна перспектива порушення балансу влади й подальше зниження загального рівня її легітимності внаслідок створення «кишенькової» для власників великих капіталів і «мажоритарного» адмінресурсу верхньої палати. Неважко уявити, яким буде авторитет законодавчого органу, де за допомогою такого «внутрішнього цензора» блокуватимуться на угоду олігархічним інтересам найменші прояви «популізму» та «авантюризму», які у наявних нині умовах і без того є лише слабким відлунням істинних суспільних запитів. На принциповій можливості такого негативного впливу верхніх палат на загальну легітимність представницької влади акцентує увагу, зокрема ірландський дослідник бікамералізму Дж. Коуклі [6, с. 161].

Таким чином, українська політика передусім потребує змін ціннісних засад, а не інституційних атрибутів, етики, а також естетики (дизайну). Вітчизняна влада (її представники) мусить пройти складний шлях подолання клановості, цинізму й корупційного свавілля. Вихідною точкою та запорукою ефективності подальшого реформування владних інститутів має бути відхід від попереднього формату політичних відносин.

Інакше будь-які інституційні інновації слугуватимуть лише зовнішнім оздобленням старих вад нашої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Костицький М. В. Філософські та психологічні проблеми юриспруденції / М. В. Костицький. – Чернівці : Рута, 2008. – 560 с.
 2. Парламентское право России : ученик / О. Н. Булаков [и др.]. ; под. ред. О. Н. Булакова. – М. : Эксмо, 2006. – 654 с.
 3. Декларація прав людини і громадянина 1789 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constituante.livejournal.com/10253.html>. – Назва з екрана.
 4. Конончук С. Практика бікамералізму в унітарних державах (порівняльний аналіз) / С. Конончук, О. Валевський, О. Ярош. – Київ : [б. в.], 2008. – 111 с.
 5. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование / А. Лейпхарт. – М. : Аспект Пресс, 1997. – 287 с.
 6. Коукли Дж. Двухпалатность и разделение властей в современных государствах / Дж. Коукли // Полис. – 1997. – № 3. – С. 148–168.
-