ління парламенти досить часто виконують роль своєрідного декору квазідемократичного правління, надаючи чинній владі ознак «народності», «представництва» тощо.

Ефективність та успішність цієї функції у демократичних країнах залежить від авторитету законодавчого органу влади. Заради цього парламенти зацікавлені у публічності своєї роботи, особливо, що стосується висвітлення пленарних засідань у засобах масової інформації. Тому, як зазначають експерти, сьогодні авторитет законодавчих органів значною мірою залежить не стільки від їх конституційних повноважень, скільки від тієї уваги, яку їм надає преса та особливо електронні ЗМІ. Сьогодні не лише Конгрес США, а й такий консервативний орган влади, як парламент Великої Британії, активно послуговуються ресурсами масмедій.

Парламент України: чи потрібні зміни?

Як відомо, в Україні відповідно до конституції діє однопалатний парламент – Верховна Рада України. Проте впродовж майже усіх років її діяльності час від часу виникає питання про доцільність створення двопалатного парламенту. Один із законопроектів, підготовлених ще у часи президентства Л.Кравчука, передбачав модель двопалатного органу законодавчої влади. Наступний президент України, Л.Кучма, також схилявся до можливості запровадження другої палати парламенту. Нарешті, президент В.Ющенко також висловлювався на користь ідеї щодо запровадження двопалатного парламенту. Попри критику щодо цього з боку різних політичних сил, не можна не звернути уваги на те, що ця ідея періодично з'являється на політичному обрії країни, тільки-но відбувається політичне загострення між президентом і парламентом. Очевидно, що питання оптимізації структури парламенту для нашої держави стає вимогою часу і тому потребує детального аналізу. Перш ніж з'ясувати, у чому його сутність, варто звернутися до міжнародного досвіду. Отож, у чому сильні та слабкі сторони двопалатної системи взагалі й чи пасує така конструкція законодавчого органу Україні?

Фахівці, досліджуючи теорію бікамеризму, зазначають, що двопалатні парламенти ефективніше контролюють виконавчу владу, не даючи їй діяти на свій смак. Бікамеризм повніше відповідає принципу представництва, дозволяючи кожній палаті висловлювати інтереси різних суспільних, політичних та регіональних груп. Наявність другої палати покращує якість законів. Нарешті, друга палата зміцнює рамки конституційного поля, захищає його від спокус часто вносити зміни до основного закону держави, оскільки потребує більше часу на обговорення і дебати з приводу нових законопроектів і конституційних змін.

Разом із тим двопалатна система має і певні недоліки, на які необхідно зважати. Насамперед, наявність другої палати уповільнює проходження законопроектів через регламентні процедури. Практика

свідчить, що верхні палати, як правило, формуються недемократичним шляхом, оскільки їх склад нерідко призначається, а не обирається. Наявність двох палат підвищує ризик так званої інституційної конфліктності, насамперед між палатами парламенту. Отже, виходячи з цього, коли йдеться про структуру законодавчих органів влади, ми стикаємось із суперечливим явищем, коли переваги, з одного боку, нейтралізуються недоліками, з іншого. Чи існує раціональний вихід із цього, на перший погляд, глухого кута?

Слід зазначити, що тенденція до формування чи перехід на принцип однопалатного парламенту набула популярності після Другої світової війни. Ціла низка європейських країн і країн інших регіонів, серед яких Данія, Швеція, Нова Зеландія, перейшли від бікамеризму до монокамеризму. Утім, сьогодні майже половина парламентів світу створена за принципом двопалатної структури. На думку деяких фахівців, це зумовлено тим, що такий принцип побудови законодавчого органу ефективніше діє в системі поділу влади як інструмент стримувань і противаг. До цього можна додати, що однопалатні парламенти ефективні тоді, коли суспільство достатньою мірою консолідоване і немає потреби гасити політичні пристрасті, які досить часто вирують у парламентах з однопалатною будовою. Україна у цьому відношенні досить яскравий приклад, коли Верховна Рада нерідко постає своєрідним майданчиком зведення рахунків із політичними опонентами. Пошук компромісів, як засвідчує історія роботи Верховної Ради України п'ятого скликання, виявився безплідним, унаслідок чого виникла досить гостра спочатку парламентська, а потім і суспільно-політична криза, яка й призвела до його розпуску та дострокових виборів. На жаль, дострокові вибори по суті нічого не змінили у балансі політичних сил, і парламент шостого скликання виявився неефективним.

Окрема тема, яка використовується і прибічниками і противниками двопалатної системи, – це проблема федеративного устрою держави. Дійсно, за умов такого устрою двопалатний парламент демонструє свої переваги набагато краще, аніж за умов унітарного устрою. За таких умов краще віддзеркалюється принцип представництва у законодавчому органі влади, штати, землі або регіони одержують рівне представництво, як правило, у верхній палаті парламенту. На сьогодні з майже двох десятків федеративних країн світу всі мають двопалатні парламенти.

Проте і в унітарних державах існують двопалатні парламенти. Прикладами тут є Польща, Франція, Нідерланди тощо. Тож позиція вітчизняних опонентів ідеї бікамеризму, які спираються на принцип федеративного устрою країни, як аргумент на її користь, не витримує критики у зіставленні з реальністю. Не зайвим буде нагадати, що відносини між верхньою та нижньою палатами парламенту залежать від форми правління. Якщо йдеться про парламентські республіки, то тут нижня палата здебільшого розглядається як місце, де знаходить репрезентацію

конституційний принцип «народного суверенітету». Невипадково, що уряди у цих країнах підзвітні та підконтрольні саме нижнім палатам. У переважній більшості бюджети та інші фінансові законопроекти розглядаються саме цією палатою. Верхня ж палата наділяється правом вето, щоправда, ця норма не є універсальною. Не в кожній країні, в якій діє двопалатна система, верхня палата наділена цим правом. А там, де воно є, нижня палата може його долати, як це передбачено, наприклад, конституцією Японії. Для цього потрібно дві третини голосів депутатів нижньої палати. У Великій Британії також діє право вето палати лордів на деякі законопроекти та кадрову політику в судовій сфері. А що стосується інших законопроектів, крім фінансових, то вона має право лише відкласти не більше як на рік розгляд відповідного проекту закону.

Отже, аналіз показує, що двопалатний парламент так само, як і однопалатний, може бути ефективним засобом законодавчої діяльності. Доцільність чи шкідливість існування такої моделі законодавчого органу випливає з реальної політичної ситуації, що склалася в країні і яка носить тривалий характер. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що українські політичні реалії не виключають можливість створення двопалатного парламенту за умови, якщо політичні сили, влада і опозиція не перестануть спекулювати на проблемах, штучне підігрівання яких несе загрозу національній безпеці, цілісності та незалежності країни.

Попри важливість питання структури парламенту для підвищення його ефективності, куди важливішою виглядає проблема відносин між законодавчою та виконавчою владою. Для України ця проблема конкретизується у більш вузькому сегменті міжвладних відносин, концентруючись по вектору взаємодії «парламент – президент». Останній набув своєї гостроти після політичної реформи, розпочатої у розпал помаранчевої революції 8 грудня 2004 р. Як відомо, внаслідок тієї реформи частина президентських повноважень перейшла до парламенту та підконтрольного йому уряду. Проте, перш ніж перейти до розгляду цих складних і суперечливих питань, необхідно бодай коротко познайомитися з міжнародним досвідом щодо ролі та впливу законодавчого органу на реалізацію державної політики.

Роль парламенту в реалізації державної політики

За характером відносин між законодавчою та виконавчою владою парламенти світу поділяються щонайменше на три категорії участі у державній політиці. Першу становлять парламенти, які є достатньо автономними, володіють значними конституційними повноваженнями впливу на політичні процеси. До другої категорії належать парламенти, здатні у той чи інший спосіб впливати на політику держави, але ініціатива тут належить не їм, а виконавчій владі. Нарешті, третю групу становлять парламенти, які володіють незначним впливом на політичні