

Людмила Павлішина

ПРОБЛЕМА РЕФОРМУВАННЯ ПАЛАТИ РАДНИКІВ У ПАРЛАМЕНТІ ЯПОНІЇ

Вивчення та врахування досвіду державотворення розвинутих країн світу є неодмінною запорукою успіху України на шляху до розбудови держави та демократизації суспільства. Однією з країн, аналіз еволюційних процесів якої заслуговує на увагу та дозволяє більш зважено оцінювати становлення нових державних форм в Україні, є Японія.

Проблема бікамералізму поставала перед Японією двічі. І якщо за конституцією Мейдзі доцільність існування Палати перів, до складу якої входили члени імператорської родини, титулована знать та особи, призначенні імператором, не викликала сумнівів, то дискусії між політиками та фахівцями щодо необхідності Палати радників не припиняються й дотепер, починаючи від моменту її заснування в період післявоєнної перебудови. Це пов'язано в першу чергу з історією появи верхньої палати, в якій полягають причини того, що ця палата так і не змогла стати, як очікувалося, органом стримування, збалансування та доповнення щодо Палати представників. Тому на подіях того часу слід зупинитися докладніше.

У жовтні 1945 року Головне командування окупаційних владей висунуло японському урядові свої вимоги стосовно змін до конституції. Разом із скасуванням права вето імператора було запропоновано розширити повноваження Палати представників, особливо пов'язаних з бюджетом, скасувати право вето Палати перів та провести демокраїзацію цієї палати [Хоріє, 1995, 147]. Створений 1945 року Комітет по вивченню конституційних питань подав до Головного командування “Основні принципи конституційних змін”, так звані “Проекти Мацумото” [Коккай геппо 1996, №9, 40], за якими назва “Палата перів” змінювалася на “Палату радників”, і депутатами цієї палати вважалися як обрані від професійних сфер, місцевих округів та серед обізнаних і досвідчених осіб, так і призначенні імператором. Невдоволення Головного командування невиразністю способу формування верхньої палати знайшло своє відображення у формі “Проекту Макартура”, де пропонувалася однопалатна система. Міністр уряду Дзьодзі Мацумото, який вів переговори від японської сторони, посилаючись на революційні тенденції у післявоєнному суспільстві, наполягав на збереженні консервативної другої палати, адже уряд мав усі підстави для занепокоєння стосовно появи радикальних сил при однопалатній системі того часу. Від американської сторони було заявлено, що вона “можливо, не чинитиме перешкод, якщо палата, хоч вона і верхня, буде обрана народом” [Кемпо тьоса Іінкай 1964, 370].

За законопроектом про зміни до конституції від 2 березня 1946 року, який обстоював двопалатну систему, депутати до Палати радників мали обиратися і від місцевих округів, і за професійними ознаками, а також призначатися рішенням комісії, сформованої кабінетом міністрів з депутатів обох палат. У поясненні до законопроекту підтримка вже існуючої двопалатної системи мотивувалася її здатністю стримувати надмірні утиски, збочення та деспотизм фракції більшості нижньої палати, захищаючи народні, а не партійні чи фракційні інтереси [Хоріє Касахара 1995, 220]. Проте в процесі переговорів 4 березня спосіб виборів депутатів до Палати радників набув майже сучасного вигляду.

Після проведення консультацій з юридичним бюро, зацікавленими міністерствами, секретаріатами обох палат по упорядкованим “Основним принципам конституційних змін” було прийнято “Проект змін до конституції”, за яким “обидві

палати формуються з обраних депутатів, що представляють увесь народ” [Хоріс Касахара 1995, 149]. Вилучення під час прийняття рішення слова “народом” з виразу “обраних народом депутатів” відкривало можливість непрямих виборів та представництва за родом діяльності.

Одночасно з проведенням переговорів між урядом та Головним командуванням були опубліковані проекти конституції від усіх зацікавлених сторін. Майже всі вони підтримували збереження двопалатної системи. Щодо способу формування, то Велика асоціація адвокатів Японії вважала, що депутатами Палати радників можуть бути представники професійних сфер та особи, призначенні за заслуги. А імперська колегія адвокатів розглядала депутатів верхньої палати як таких, що обрані з допомогою муніципальних рад, з професійних груп, а також рекомендованих обома палатами з-поміж обізнаних, досвідчених та високоморальних осіб. На об’єднаній конференції з питань конституції був запропонований проект, за яким депутати обираються від місцевих округів, професійних колективів та висуваються за рекомендацією обох палат. Для всіх цих проектів було характерним представництво за професіями, непрямі вибори з зачлененням місцевих депутатів, вибори обізнаних та досвідчених осіб, тобто те, що давало змогу хоч деякою мірою уникнути дублювання палат.

На серпневому обговоренні спеціального комітету імперського парламенту перший проект уряду не зазнав змін, але було прийнято додаткове рішення про те, що “оскільки визнається принцип, за яким Палата радників формується на рівні з Палатою представників з обраних депутатів, що представляють народ, то тим самим верхня палата перетворюється на дублюючий орган, сенс існування якого втрачається. Враховуючи це, уряд має продумати способи доступного проходження до депутатського корпусу найбільш обізнаних та досвідчених осіб з кожної професійної сфери суспільства” [Хоріс Касахара 1995, 151]. Це додаткове рішення було схвалено пленарним засіданням палати представників. Тобто, вже на момент створення верхньої палати існували побоювання щодо втрати її самобутності. А оскільки ніяких конкретних заходів не було вжито, Палата радників виявилася приреченюю стати копією Палати представників.

Однією з причин такого розвитку подій була двозначна позиція Головного командування окупантів властей, яке обмежилося категоричними вимогами демократизації імперського парламенту, не маючи чітких розробок щодо змін конституції. Головне командування вважало, що проблема кількості палат за умов демократизації парламенту не є суттєвою. Як наслідок, Палата радників була заснована, орієнтуючись лише на ідею демократизації з аналогічним Палаті представників способом формування.

Можна погодитися з порівнянням Кендзі Хари, що конституція, як і рослина, здатна функціонувати лише на відповідному ґрунті [Коккай геппо 1996, №10, 30]. Адже сьогодення бере свої витоки з минулого, і заперечення історичних зв’язків є не тільки запереченням минулого. В той час, коли існування Палати перші за конституцією Мейдзі було історично віправданим, Палата радників такий зв’язок з історією втратила, і зусилля Дзьодзі Мацумото та його прихильників виявилися марними, оскільки необхідного авторитету вона вже не мала.

Функції другої палати, яка має перешкоджати абсолютному пануванню радикальної фракції більшості першої палати, “забезпечувати врівноважений підхід до парламентської роботи, надаючи їй високого професійного та інтелектуального рівня” [Шаповал 1993, 27], можуть виконуватися лише завдяки збереженню історичної послідовності. Тому Палата радників, втративши консервативне ество, перестала володіти засобами стримування швидких перетворень, пріоритетом яких є лише ідея.



Таким чином, можна вважати, що визначення Тосійосі Міядзави, який назвав прийняття нової конституції революцією, бо на його думку, перегляд конституції, який призводить до змін її основних положень, слід розглядати як революцію, не є перебільшенням [Міядзава 1967, 376]. За визнанням Кендзі Хари, ця революція вихолосила здоровий дух недовіри до так званої народної маси, який був притаманний Палаті перів [Коккай геппо 1996, №10, 31]. Ще Орtega попереджав про руйнівну силу народної маси, спрямовану проти закону та порядку, про її здатність, ігноруючи закони, завдяки власному тиску нав'язувати суспільству свої прагнення. “Маса розчавлює під собою все, що відмінне, незвичайне, індивідуальне, кваліфіковане і добірне. Хто не схожий на всіх, хто не думає як усі, ризикує, що його усунуть” [Хосе Орtega-і-Гасет 1994, 20]. У випадку, коли народна маса з такою сутністю бере владу у свої руки, то “закон та порядок зневахаються”, “свобода знищується” і, якщо не існує стримуючого органу, не можна уникнути деспотизму більшості.

Усунення шкідливого впливу такого деспотизму більшості однопалатної системи є однією з причин необхідності існування другої палати. Вона стає своєрідним молом обмеження радикалізму нижньої палати, де владу у своїх руках утримує “народна маса”. Тому при заснуванні парламенту за зміненою конституцією вважалося необхідним зберегти функції палат імперського парламенту. Палата представників розглядалася як вияв “політики кількості” (су-но сейдзі), а Палата радників – “політики розуму” (рі-но сейдзі) [Сібутані 1994, 178].

Тобто, якщо Палата представників є аrenoю діяльності різних партій, то пріоритетом Палати радників має бути здоровий розум кожного депутата. Але ситуація, що склалася в Палаті радників, свідчить про посилення впливу політичних партій. Якщо взяти до уваги той факт, що Палата радників покликана проводити “політику розуму”, то було б природно очікувати, що вона буде витримувати певну дистанцію щодо політичних партій. Проте з моменту свого заснування верхня палата почала зазнавати партійної структуризації, тенденція до якої зміцніла ще більше із введенням у 1983 році системи пропорційного представництва. Це пояснюється тим, що виборчі округи є досить великими і, одноосібно виставивши свою кандидатуру на такому окрузі, вести боротьбу лише власними силами неможливо. Тому від депутата, обраного народом шляхом прямих виборів, вимагається, у першу чергу, бути відданим партії, а вже потім народу. Рішення центральних виконавчих комітетів партій для депутатів є більш пріоритетними, ніж рішення парламентських груп [Сібутані 1994, 208].

За свідченням депутата Палати представників 1990–1993-го років Осаму Сібута, партійні секції формувалися за участю депутатів Палати радників, і під час обговорення законопроектів такі депутати спиралися не на особисту точку зору, а на вказівки партії, наприклад, щодо того, розгляд яких законопроектів слід відкласти на більш віддалений термін. Тобто верхня палата не тільки не стала так званим осередком здорового розуму, а й звела свої функції до дублювання роботи Палати представників.

Двопалатна система Японії має свою специфіку. В інших країнах, наприклад, Бельгії та Італії, де методи формування верхньої палати наближаються до загального і прямого виборчого права, її повноваження відповідно збільшуються або стають рівними з повноваженнями нижньої палати [Амеллер 1967, 42]. В Японії, незважаючи на те, що обидві палати демократично обираються народом через прямі вибори, Палаті представників надається переважне право розгляду питань прем'єр-міністра, фінансових законопроектів та ратифікації договорів. Крім того, нижня палата кваліфікованою більшістю у дві третини може спростовувати рішення Палати радників стосовно звичайних за-



конопроектів. При цьому деякі фахівці вбачають проблему у тому, що існують моменти, коли повноваження палат стають рівними [Хоріє, Касахара 1995, 158]. А саме, доки фракція більшості Палати представників не буде мати дві третини від числа депутатів цієї палати, за фракцією більшості Палати радників зберігається право вето. Оскільки верхня палата не розпускається, то в разі виникнення протистояння засобом виходу із складного становища є розпуск Палати представників або поступки Палати радників. Дотепер реальних підстав для занепокоєння з цього приводу не було. В Японії після припинення холодної війни завдяки переформуванню політичних сил ідеологічні розбіжності партій поступово зменшувалися. При однаковому розподілі політичних партій в обох палатах Японії вдалося уникнути проблем, притаманних, наприклад, виборним палатам Австралії, де протистояння двох великих партій здатне привести до паралічу управління державою. Проте внаслідок реформування виборчої системи цілком ймовірною вважається ситуація, коли фракція більшості Палати радників і Палати представників будуть повністю відрізнятися. Тоді, якщо фракція більшості верхньої палати залишиться неупередженою, велика кількість законопроектів буде передана на розгляд міжпарламентського комітету, а після неспроможності палат досягти згоди вони надійдуть до Палати представників. При цьому існує загроза, що законопроекти, в яких усунуті розділи про переваги Палати представників, схвалені не будуть.

З вищесказаного можна зрозуміти, що проблема реформування Палати радників не є несподіваною для Японії. Доцільність реформування верхньої Палати була визнана ще у 1971 році [Хоріє, Касахара 1995, 222]. Тоді мала місце ще одна спроба перетворити Палату радників на осередок здорового розуму. Серед висунутих з цією метою пропозицій, таких як відмова від права входження до кабінету міністрів, послаблення партійних обмежень та вихід з партій голови палати та його заступників, реалізованою була лише остання. Інші виявилися безперспективними. Адже за системи парламентсько-кабінетного типу принаймні на пленарних засіданнях зменшити партійні обмеження практично неможливо.

Проблеми реформування палати радників можна розподілити на такі, що потребують більш тривалого терміну для їх розгляду, і такі, які можуть бути вирішені за порівняно короткий проміжок часу. До довгострокових проблем слід віднести вивчення позитивних та негативних сторін існування двопалатної системи та усіх плюсів і мінусів реорганізації або ліквідації Палати радників. І тут не виключена можливість чисто прагматичного підходу, хоч на відміну від верхніх палат федераційних держав, в яких представлені та узгоджуються інтереси суб'єктів федерації, Палата радників Японії має менш чітко окреслені функції. Аналіз співвідношенні витрат на утримання верхньої палати, а це 100 млн єн на день [Хоріє, Касахара 1995, 164], та результатів її функціонування, а саме наскільки ефективно Палата радників здійснює стримування, збалансування та доповнення Палати представників, буде відповідю на питання про сенс існування верхньої палати.

Однією з так званих короткострокових проблем, яка може бути вирішена найближчим часом і не вимагає змін конституції, є проблема реформування системи виборів до верхньої палати. Парламент Японії визнав, що “Палата радників – не місце для з’ясування стосунків між правлячими та опозиційними партіями” [Хоріє, Касахара 1995, 169]. Щоб уникнути надмірної “партизациї” верхньої палати пропонується ліквідувати пропорційні виборчі округи. Додатковою мотивацією є те, що вони перетворилися на розсадник зрощень “політика – влада – гроші” [Сібутані 1994, 181]. Необхідність збереження самобутності Палати радників розуміють всі, проте при-



бічників непрямих виборів через місцевих депутатів та відбору за рекомендаціями небагато. На думку більшості фахівців такі вибори на сьогоднішній день є нереальними, хоч пропозиції заслуговують подальшого вивчення.

Майже всі проекти одночасно з посиленням регіонального представництва підтримують скорочення чисельного складу палати. Пропонується, наприклад, обирати по одному представнику від столиць та префектур, зменшивши кількість депутатів з 252-х до 94-х, а вивільнені при цьому кошти адресувати на доукомплектування обслуговуючого персоналу парламенту та депутатів.

Розглядаючи пропозиції по реформуванню Палати радників, неважко помітити, що всі вони вирішують проблему лише частково. Першопричини дублювання палат не усуваються, а лише коригуються наслідки, до яких призвела їх подібність. Слід констатувати, що в Японії за сучасних умов неможливе повернення до більш консервативного способу формування верхньої палати, тому вона не здатна повністю відновити виконання очікуваних функцій і реально протидіяти свавіллю фракції більшості Палати представників. Тобто, реформування Палати радників може здійснюватися лише шляхом перевідгляду її функцій і надання виключного права для розгляду спеціальних питань. Відсутність можливості розпуску верхньої палати дозволяє їй опрацьовувати законопроекти, як цього вимагають, протягом тривалого періоду та планувати довгострокові політичні заходи. В той час прерогативою Палати представників має бути розгляд фінансових проектів та термінових питань. Але для цього перш за все необхідна ясність у розподілі функцій обох палат.

Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що, враховуючи зміни, які відбулися в японському суспільстві та у свідомості японського народу за останні півстоліття, проблему реформування Палати радників не можна вирішувати відокремлено в межах однієї палати. Вона має розглядатися в комплексі з проблемами реформування всього парламенту Японії.

ЛІТЕРАТУРА

- Амеллер М. 1967. Парламенты. Москва.
- Кемпо тьоса Іінкай. 1964. Кемпо сейтей но кейка ні канзуру сьоінкай хококусьо. Токіо.
- Коккай генро. 1996. №9.
- Коккай генро. 1996. №10.
- Міядзава Т. 1967. Кемпо но генрі. Іванамі сьотен. Токіо.
- Сібутані О. 1994. Гікай-но-дзідай. Сансейдо. Токіо.
- Хозе Ортега-І-Гасет. 1994. Вибрані твори. Київ.
- Хорі Ф., Касахара Х. 1995. Коккай кайкаку но сейдзігаку. РНР кенкюдзьо. Токіо.
- Шаповал В. 1993. Зарубіжний парламентаризм. Київ.

