

ДВОПАЛАТНИЙ ПАРЛАМЕНТ ЯК КОНСТИТУЦІЙНА МОДЕЛЬ СТРУКТУРНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВИЩОГО ЗАКОНОДАВЧОГО ОРГАНУ ВЛАДИ



О. СКРИПНЮК

*доктор юридичних наук, професор,
академік АПрН України*

Проблема структурної організації парламентів становить одну з центральних складових теорії парламентаризму. Від її вирішення залежать ефективність діяльності цього органу державної влади, його професійність, характер представництва в ньому, законодавчий процес тощо. У цьому контексті одним із найважливіших структурно-організаційних питань, що пов'язані з процесом функціонування парламентів, є питання щодо визначення оптимальної кількості в ньому палат.

Нині існують всі підстави для того, щоб говорити про наявність двох основних моделей організації парламентів: двопалатні та однопалатні парламенти. При цьому до початку XIX ст. верхні палати парламентів мали аристократичний характер і формувалися шляхом призначення чи шляхом наслідування. Перші виборні верхні палати з'явилися в Європі у першій половині XIX ст. Ними стали Сенат у Бельгії (1831 р.) та Перша палата Нідерландів (1815 р.).

© О. Скрипнюк, 2009

На думку В. Шаповала, головною ознакою побудови парламентів значної кількості зарубіжних країн є їх двопалатність або бікамералізм [1]. Бікамералізм є домінуючою родовою ознакою структури сучасних європейських парламентів, за винятком таких країн: Швеція, Данія, Португалія, Греція, Люксембург, Угорщина, Македонія, Болгарія, Словаччина, Литва, Естонія, Латвія.

У державах Латинської Америки та Карибського басейну діє приблизно рівна кількість однопалатних та двопалатних парламентів. Дві палати мають законодавчі органи Аргентини, Бразилії, Болівії, Гаїті, Колумбії, Венесуели, Мексики, Парагваю, Уругваю, Чилі, Ямайки, Домініканської Республіки.

Двопалатність як основна тенденція, чи основна ознака сучасних парламентів, у світі не є домінуючою. А тому однопалатність не слід розглядати як своєрідне відхилення від загального правила. У цьому сенсі варто вести мову про фактор політико-правової «доцільності», який вра-

ховується при визначенні моделі організації парламентів, а також про вплив політико-правових традицій у тій чи іншій державі.

Більш поширеною теорією щодо класифікації зв'язку форми держави із застосуванням однієї з моделей організації парламенту є орієнтація на встановлення зв'язку між формою державного устрою та формою організації парламенту. У цьому сенсі, як правило, застосовується така формула: федеративній державі відповідає двопалатна модель парламенту, а унітарній — однопалатна. Для переважної більшості федеративних держав двопалатний парламент вважається майже обов'язковою ознакою. Такий зв'язок федеративного устрою з двопалатними парламентами пояснюється тим, що ідея розподілу парламенту на дві палати багато в чому була зумовлена намаганням поєднати в одному представницькому органі загальнонаціональні інтереси та інтереси суб'єктів федерації, чи забезпечити, як правило, характерну для федерацій подвійну участь народного представництва.

Ще більше питань щодо правомірності застосування наведеної вище формули виникає у разі звернення до практики використання моделі двопалатних парламентів в унітарних державах. Так, багато держав, які на конституційному рівні проголошено унітарними, вже тривалий час мають двопалатні парламенти. Найбільш показовим прикладом такої політико-правової конструкції «унітарна держава — двопалатний парламент» може бути Велика Британія, Франція, Італія, Іспанія, Норвегія, Польща та ін. Таке звернення до світової практики парламентаризму є особливо актуальним у сучасних вітчизняних умовах, оскільки, висуваючи аргументи проти

двопалатної моделі організації парламенту в Україні, доволі часто застосовують тезу щодо несумісності унітарного державного устрою з двопалатністю [2]. Але таке доведення неможливості співіснування принципів унітаризму та парламентської двопалатності, власне, суперечить об'єктивним політико-правовим фактам.

Ще одним підходом, який встановлює певну політико-правову залежність між формою держави та моделлю організації парламенту, є той, що ґрунтується на встановленні взаємозв'язку між структурою парламенту та типом політичного режиму. Однак з усіх зазначених вище він є найбільш вразливим для критики. Дійсно, парламентаризм є невід'ємною частиною демократичного політичного режиму. Але з цього аж ніяк не випливає, що ту чи іншу модель організації парламенту можна визначити як більш демократичну.

Говорячи про наявність двох типів структурної організації парламентів, на наше переконання, було б змістовною помилкою прагнути окреслити один із них як більш, а другий — як менш демократичний. Застосування тієї чи іншої моделі організації парламенту в Україні слід тлумачити не стільки в термінах демократії та її заперечення (чи зниження), скільки з погляду ефективності застосування кожної з моделей у конкретних політико-правових умовах тієї чи іншої держави.

Серед вітчизняних науковців дискусії навколо проблеми структуризації парламенту чітко прив'язані до наших вітчизняних реалій. Так, формулюючи свої тези на користь утворення в Україні двопалатного парламенту, О. Святоцький та В. Чушенко висувають такі аргументи: а) двопалатна структура парламенту сприяє

широкому взаємоконтролю, співпраці палат, що підвищує відповідальність депутатів, створюються умови для докладного обговорення законопроектів, їх наукової, матеріальної, фінансової аргументації; б) двопалатний парламент більше відповідає вимогам професійного представництва; в) двопалатний парламент, якщо не виключає, то зменшує конфлікти між парламентом та виконавчою владою (урядом), а за наявності розбіжностей між ними — сприяє раціональному їх розв'язанню; г) поділ на дві палати є гарантією проти «авторитарності» парламенту; ґ) двопалатний парламент виражає не лише загальнонародні інтереси, але й є органом територіального представництва, який представляє інтереси місцевого самоврядування і формується за принципом рівного представництва, що здійснюється виборчими колеґіями, депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, — представників регіональних структур політичних партій та інших об'єднань громадян [3].

З цією позицією узгоджується й підхід М. Цвіка, який під час розробки Конституції України доводив, що для послідовного проведення принципу поєднання захисту інтересів усього народу в цілому з інтересами окремих регіонів доцільно створити у складі Верховної Ради другу палату — Раду Територій, яка б обиралась на засадах спеціального представництва від окремих областей. Діяльність цієї палати могла б бути також додатковим стримуючим фактором щодо нижньої палати і засобом запобігання її надмірної конфронтації з іншими гілками державної влади [4]. Інші дослідники вбачають в основній перевазі двопалатних парламентів їх більшу професійність та вищий рівень і темпи їх законотворчої роботи, що пояснюється

застосуванням принципу внутрішнього поділу праці в парламенті.

Зауваження щодо непрофесійності на сьогодні є чи не найсуттєвішим аргументом на користь реформування українського парламенту в бік двопалатної структури. Хоча ознака «професійності» парламенту тлумачиться по-різному. На думку Ю. Шемшученка, професійний парламент формулює закони з урахуванням потреб усього суспільства на основі глибокого проникнення у зміст суспільних явищ і змін, які відбуваються [5]. Ю. Тодика пропонував оцінювати професійність парламенту через кількість юристів-парламентарів, а також рівень політико-правової культури і депутатської етики народних депутатів. Визнаючи наявність залежності між рівнем професійності парламенту та його структурою, власне, вченими доводиться теза про бажаність запровадження саме двопалатної моделі організації парламенту.

Але серед вітчизняних учених існує чимало аргументів проти застосування моделі бікамералізму в Україні. Так, на думку Н. Прозорової, проти утворення двопалатного парламенту можна висунути такі аргументи: а) в Україні ніколи не було двопалатної парламентської системи; б) поділ парламенту на дві палати означає введення елементів федеративного державного устрою; в) створення особливої палати, що представляє обласні інтереси, може легко призвести до підриву єдності України і спроб створити пріоритет місцевих інтересів над загальнодержавними [6]. Такої самої думки дотримується Л. Кривенко, на думку якої утворення двопалатного парламенту в сучасних українських реаліях стало б потужним знаряддям натиску виконавчої влади на представницький орган народу та перетво-

рення його на безвільне і безпорадне формування.

Обґрунтовуючи свою позицію, ця дослідниця наводить цілий ряд змістовних аргументів. По-перше, як зазначає Л. Кривенко, заперечуючи авторам, які сповідують бікамералізм в Україні, зовсім не другорядним буде зосередити увагу на тому, що двопа-латний законодавчий орган не є раціональним у складних умовах життєдіяльності населення, суспільства і держави, а саме ці реальності нині наявні в Україні [7].

Порівнюючи переваги та недоліки двопалатних парламентів, С. Абдильдін обґрунтовано доводив, що кількість проблем, які може спричинити запровадження двопалатної моделі в пострадянських умовах, значно перевищує кількість позитивних наслідків. Так, очікуваними перевагами двопа-латності він окреслив лише два аспекти: можливість покращання якості законів та можливість більш повного представництва інтересів окремих територій. Тоді як серед вад, що виникають у процесі двопалатної організації парламенту, він перелічує такі: а) ускладнення процедури та збільшення термінів проходження законопроектів; б) небезпека виникнення «міжпалатних суперечок» і, як наслідок, — розкол парламенту; в) у разі непрофесійності депутатів навіть двопалатна структура парламенту не здатна гарантувати законодавчої якості; г) перспектива дублювання функцій палат парламенту; г) збільшення обслуговуючого апарату та збільшення видатків на утримання парламенту [8].

Намагання запровадити в Україні двопалатний парламент може мати своїм наслідком не стільки очікуване підвищення ефективності законодавчої діяльності Верховної Ради, скільки зміщення балансу в системі поділу

державної влади на користь виконавчої влади. Звісно, це можна заперечити, що у разі внесення відповідних змін до конституції баланс влади може бути конституційно гарантованим. Але в цьому сенсі варто пам'ятати, що конституція хоча й містить досить детально відпрацьовані механізми узгодження суперечностей і розбіжностей між законодавчою та виконавчою владою, але вона принципово не має змоги дати відповіді на всі без винятку запитання, які виникатимуться під час здійснення влади. До того ж слід враховувати й те, що, зважаючи на конституційну невизначеність в Україні належності інституту президента до виконавчої влади, введення двопалатного парламенту може ще більше загострити стосунки у владному трикутнику «президент — уряд — парламент».

Однак, відсторонюючись від специфіки ситуації в Україні, варто сформулювати аргументи «за» і «проти» двопалатності. Серед вітчизняних учених існує три основні типи обґрунтування застосування двопалатної моделі. Ю. Тодика [9] пропонував класифікувати їх таким чином.

1. *Представницький аргумент*: репрезентуючи інтереси територій, двопалатний парламент дозволяє більш органічно поєднувати загальнонаціональні інтереси із самоврядно-територіальними інтересами окремих регіонів держави. Свого часу цей аргумент був детально проаналізований С. Котляревським, який писав: «Безумовно, існує подвійність загальнодержавних і місцевих інтересів. Ця відмінність не пов'язана ані з професійними, ані з класовими інтересами, вона обумовлена лише належністю кожного громадянина до союзу державного і союзу місцевого; тому представництво територій, представни-

цтво моменту розмаїття частин держави, на противагу моменту його єдності, не послаблює, а лише підсилює політичне самовизначення нації. Двом зазначеним моментам і відповідають дві палати: одна, обрана загальним правом голосу, друга — місцевими установами, які самі засновані на виборчому принципі» [10].

2. *Інституційний аргумент*: наявність ще однієї інстанції, яка задіяна в процесі законотворчості, дає змогу запобігати поспішності та впливу політичної кон'юнктури при підготовці законопроектів, що, врешті-решт, сприяє «якості законотворчої діяльності» [11].

3. *Політичний аргумент*: присутність верхньої палати буде своєрідним запобіжним механізмом від «радикалізму» нижньої палати, а також від її спроб спрямувати законодавчу діяльність на один із засобів власної політичної і, зокрема, передвиборчої боротьби. Наявність верхньої палати застерігає законодавчий орган від прийняття поспішних рішень у її відносинах з виконавчою владою та інститутом глави держави.

Однак проти трьох зазначених аргументів на користь існування верхніх палат можна сформулювати їх юридичні контраргументи, чи ту небезпеку, яка виникає у разі реалізації кожної із функцій. Так, зокрема, регіональне представництво може дуже швидко набути ознак регіоналізації та сепаратизму в унітарній державі, коли на першому місці завжди поставатимуть місцеві (регіональні) інтереси, а не загальнодержавні (при цьому буде вкрай проблематизовано бюджетний процес через активну міжрегіональну боротьбу за бюджетні кошти). Спроба інституційно вдосконалити парламент шляхом запровадження верхньої палати може обернутися перетворенням

її на контролюючий орган щодо нижньої палати.

Оскільки верхня палата не матиме права вето на закони, то й сам інституційний аргумент втрачає будь-який сенс.

І, врешті-решт, політичний аргумент також має свої вразливі сторони. По-перше, радикалізм нижньої палати не завжди може призвести до серйозних потрясінь суспільно-державного ладу, оскільки часто існують інші механізми чи інститути, крім двопалатності, які мають достатні можливості, щоб протидіяти такому варіанту розвитку подій. Одним із таких механізмів може виступати інститут президентства чи діяльність Конституційного Суду. У суперечці про відповідність законів принципу верховенства права (про їх конституційність) вирішальне слово має належати органу, незалежному від парламенту. Про це пише і Є. Назаренко, визначаючи Конституційний Суд найважливішою гарантією конституційності законів [12]. Хоча інколи висуваються й певні аргументи проти існування таких «позапарламентських» форм контролю над законодавчою діяльністю. Л. Кривенко дотримується думки, що доктрина парламентаризму передбачає можливість застосування процедури відміни законів лише тим органом (суб'єктом), який ці закони приймав.

У багатьох випадках суто правова специфіка формування верхньої палати в унітарній державі може призвести до відходу від цілого ряду демократичних принципів. Адже, скажімо, у разі, коли глави обласних адміністрацій (регіонів, земель), які повністю або частково утворюють склад верхньої палати, призначаються президентом, відбувається спотворення змісту такого основоположного демократичного принципу, як поділ влади та стає

очевидною ревізія моделі балансу гілок влади.

Важливим аргументом на користь застосування двопалатної моделі є те, що верхня палата у своїй діяльності виступає як «деполітизована» одиниця, що дає змогу оцінювати законопроекти не лише з урахуванням специфіки політичної ситуації та політичних інтересів депутатів, а й зі змістовного погляду. При цьому як приклад доволі часто наводять англійський парламент, де позапартійність верхньої палати дозволяє їй працювати насамперед над змістом законопроектів, у результаті чого дебати у верхній палаті мають «напрочуд інформативний характер, оскільки поєднують професіоналізм з відсутністю партійних чвар» [13]. Але все-таки і цей аргумент не є безспірним. Адже, аналізуючи діяльність палати лордів в англійському парламенті, багато фахівців наголошують, що в цьому заслуга не переваги двопалатної моделі, скільки вплив специфічної і надзвичайно тривалої традиції англійського парламентаризму.

Цікавий аналіз та критику аргументів на користь двопалатних парламентів можна звести до таких найбільш широко вживаних тез, які виправдовують доцільність утворення двох палат: а) існування верхньої палати дає змогу «розвантажити» діяльність депутатів нижньої палати шляхом вирішення цілого ряду питань, віднесених до відома законодавчого органу, що поступово спричинятиме процес підвищення якості законів; б) наявність верхньої палати знижує ступінь протистояння між виконавчою та законодавчою гілками влади шляхом зменшення кількості непродуманих дій депутатів проти виконавчої влади [14]. Перший аргумент можна поставити під сумнів, оскільки

підвищення якості законів слід досягати не утворенням додаткової палати, а завдяки внутрішній спеціалізації парламенту, тобто підвищенню рівня компетентності та професійності депутатів шляхом розподілу праці через дію комітетів та комісій парламенту.

Щодо другого аргументу, то тут варто шукати шляхи до зменшення ступеня протистояння між виконавчою та законодавчою владою не в сфері реструктуризації парламентів, а завдяки створенню ефективної конституційно-правової основи взаємодії цих гілок влади через чітке визначення їх прав, обов'язків та компетенції. У цьому плані було б варто розпочати, як пропонував В. Тацій, з конституційного визначення того, яка саме форма республіки діє в Україні — парламентська чи змішана, адже це, зрештою, сприяє вирішенню питань про розмежування повноважень між законодавчою та виконавчою владою [15].

На відміну від цієї множинності аргументів і відповідно контраргументів на користь моделі бікамералізму, опоненти формування двопалатних парламентів, як правило, наголошують на тезі, яка, на перший погляд, має суто технічний чи спеціально-юридичний характер. Йдеться про співвідношення двох палат. Для двопалатних парламентів не завжди спрацьовує принцип рівності палат, у результаті чого одна з них виявляється сильнішою, ніж друга. За таких обставин одна з двох палат неминуче стає чи не потрібною, чи перетворюється на зайвий дублікат більш сильної палати. Але не менші проблеми існують у разі, коли обидві палати є однаково сильними, оскільки тоді їх конституційна рівність може з часом (у результаті політичних чи соціально-економічних трансформацій) спричинити політичну кризу.

Не вдаючись до ґрунтового юридичного розгляду цього основного аргументу проти двопалатних парламентів, слід наголосити, що в його основу покладене дещо спотворене уявлення про функції парламенту, коли всі вони зводяться виключно до процесу прийняття законів, причому заперечується представницька функція парламенту. Саме законодавчі повноваження парламентів визначають їх головне призначення — законодавчу діяльність, що реалізується шляхом прийняття законодавчих актів, які встановлюють відправні положення правового регулювання і яким повинні відповідати нормативно-правові акти всіх інших державних органів. Але цими повноваженнями парламенту його діяльність не обмежується. Сучасні парламенти характеризуються «багатофункціональністю» здійснення ними водночас законодавчих, установчих, контрольних та інших функцій.

Аналізуючи проблеми правового визначення структури сучасних парламентів, слід зауважити, що питання організації структури законодавчого органу для більшості сучасних держав становить лише суто теоретичний інтерес, оскільки вірогідність вирішення проблем підвищення ефективності діяльності парламентів шляхом зміни їх структури є дуже проблемною.

Підтвердженням цієї тези є досвід України. Так, чи не найпоширенішим об'єктом критики процесу функціонування Верховної Ради протягом майже всіх років незалежності була низь-

ка ефективність її роботи. Невтішна статистика свідчить про те, що, незважаючи на значну загальну кількість прийнятих Верховною Радою законів, близько 90 %, — це зміни і доповнення до вже чинних законів та закони про ратифікацію міжнародних договорів. Але при цьому факт переходу від однопалатного до двопалатного парламенту майже ніколи не висувався як засіб, що дав би змогу вирішити цю проблему.

Специфіка ситуації, що склалася в Україні, полягає в тому, що після референдуму 2000 р. шлях до двопалатного парламенту став для нашої держави чітко визначеною перспективою. Адже навіть на сьогодні, як пише Ю. Шемшученко, тяганина з реалізацією результатів квітневого референдуму 2000 р. істотно похитнула реальність конституційної формули «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» [16].

Вітчизняні вчені, що підтримують ідею створення двопалатного парламенту, постали перед об'єктивною потребою в обранні тієї безпосередньої моделі бікамералізму, яка має бути реалізована в Україні. Адже незважаючи на те, що всі двопалатні парламенти мають однакову структуру, порядок їх формування, як і принципи взаємодії різних палат, виявляються відмінними у кожному конкретному випадку. Про важливість розгляду зазначеного кола питань свідчить доволі вагома кількість аргументів проти двопалатних парламентів, яка ґрунтується саме на аналізі проблем взаємодії різних палат.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Шаповал В. Двопалатність : мета, функції // Віче. — 1992. — № 9. — С. 146.
2. Березюк О. Однопалатний парламент : недолік чи перевага // Право України. — 1997. — № 3. — С. 72.
3. Святоцький О., Чушенко В. Питання теорії і практики конституціоналізму в Україні // Право України. — 1998. — № 2. — С. 20.
4. Цвік М. В. Взаємодія законодавчої, виконавчої гілок влади та референдуму в системі народо-владдя // Вісник АПрН України. — 1995. — № 3. — С. 34.

5. *Шемшученко Ю.* Проблеми розбудови української державності // *Право України.* — 1997. — № 1. — С. 13.
6. *Прозорова Н.* Робесп'єр проти Монтеск'є або знову про розподіл влад // *Віче.* — 1995. — № 2 (35). — С. 7.
7. *Кривенко Л.* Верховна Рада України — однопалатний парламент // *Вісник АПрН України.* — 1998. — № 4 (15). — С. 78–79; *Кривенко Л.* Український парламентаризм. До питання конституційних гарантій // *Віче.* — 1996. — № 11 (56). — С. 39.
8. *Абдильдин С.* Парламент Казахстана : от Союза к государственности. — Алматы, 1993. — С. 143.
9. *Тодыка Ю. Н.* Конституционное право Украины : отрасль права, наука, учебная дисциплина. — Х., 1998. — С. 521.
10. *Котляревский С. А.* Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. — СПб., 1907. — С. 149.
11. *Тодика Ю.* Реалізувати потенціал основного закону // *Віче.* — 2001. — № 6 (111). — С. 12.
12. *Назаренко Є.* Закон у системі нормативних актів України // *Право України.* — 1995. — № 12. — С. 17.
13. *Кутуєв П.* Чим зайняті палата громад та палата лордів // *Віче.* — 1999. — № 6 (87). — С. 154.
14. *Голосов Г.* Сравнительная политология. — Новосибирск, 1995. — С. 167.
15. *Тацій В. Я.* Проект Конституції України (загальні питання) // *Вісник АПрН України.* — 1993. — № 1. — С. 19.
16. *Шемшученко Ю.* Конституція України і права людини // *Право України.* — 2001. — № 8. — С. 13.