

Бікамералізм та система

стримувань і противаг за конституціями європейських держав



Т. А. Француз-Яковець

кандидат юридичних наук, доцент Інституту держави і права НАН України імені В. М. Корецького

У статті досліджуються питання особливостей формування та діяльності палат двопалатних парламентів. На основі аналізу функцій палат сучасних парламентів європейських демократичних держав розглядаються особливості позитивного досвіду взаємодії двопалатного парламенту та інших органів влади.

Ключові слова: двопалатний парламент, органи виконавчої влади, судова гілка влади, палати парламенту.

В статье исследуются вопросы особенностей формирования и деятельности палат двухпалатного парламента. На основе анализа функций палат современных парламентов европейских государств, рассматриваются особенности положительного опыта взаимодействия двухпалатного парламента и других органов власти.

Ключевые слова: двухпалатный парламент, органы исполнительной власти, судебная ветвь власти, палаты парламента.

This article investigates peculiarities of formation and activities of the chambers of bicameral parliaments. On the basis of analyses the function of the chambers of modern European parliamentary democracies, the article deals with the features of the positive experience of interac-

tion of bicameral legislature and other bodies.

Keywords: *bicameral parliament, the executive authorities, the judiciary, chambers of Parliament.*

Система стримувань і противаг виходить із постулату про рівність парламенту та інших гілок влади. Ліберальна традиція передбачає розуміння бікамералізму як одного з найбільш значущих інституційних механізмів забезпечення поділу влади. Бікамеральні парламенти особливо ефективно забезпечують поділ влади, що особливо помітно в умовах дуалізму виконавчої влади, – нижня палата здійснює контрольні повноваження у відношенні уряду, а верхня палата – відносно глави держави; остання обставина, до речі, виключає і можливість розпуску верхньої палати президентом (монархом), а також обмежує його повноваження в частині призначення членів верхніх палат. Кожна палата формується і функціонує незалежно від іншої, терміни їх легіслатур, як правило, не збігаються; кожна палата має виключні предмети відання, закріплені за нею конституцією держави; палати самостійно приймають регламенти та формують структурні елементи палат.

Для багатьох зарубіжних країн, які у своєму сучасному розвитку утворюють ідеї демократії та верховенства права, сучасний бікамералізм є дійсно ефективним засобом апробації відповідних ідей і теорій та розглядається як шлях виходу з політичної кризи.

Сьогодні парламент України переживає чергову кризу, яких за останні роки було декілька, а тому проблема формування та вдосконалення організації діяльності парламенту в нашій державі є особливо актуальною. Нинішня система формування депутатського корпусу ставить під сумнів реалізацію принципів представ-

ницької демократії в українському парламенті, позбавляючи представництва у парламенті інтересів територіальних громад на загальнонаціональному рівні. Політико-правові реалії сьогодення засвідчують перспективність закріплення в Конституції України бікамеральної моделі парламентаризму. Потрібно відшукати розумне рішення відносно балансу повноважень та відповідальності за правильність застосування влади. Окрім проблеми взаємовідносин парламенту з виконавчою гілкою влади, існує також нагальна потреба врегулювання взаємодії правлячої партії з опозицією та знаходження учасниками політичного процесу певного культурного компромісу. З огляду на ці проблематичні питання, ознайомлення з прикладами позитивного досвіду функціонування європейського бікамералізму є необхідним.

Проблему бікамералізму досліджували багато українських та зарубіжних вчених, зокрема: А. З. Георгіца, Л. Т. Кривенко, Н. Р. Нижник, В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. В. Цвік, В. М. Шаповал та ін. Позитивні та негативні риси запровадження двопалатного парламенту в Україні аналізують В. Борденюк, Г. Журавльова, В. Журавський, С. Конончук, О. Фісун, Ю. Шемшученко, О. Ярмиш тощо. Безперечно, за кордоном праць щодо проблем організації та функціонування парламенту набагато більше. Зокрема, серед зарубіжних учених можна виділити праці М. Амеллера, М. В. Баглая, Р. Даля, Л. Дюгі, А. Есмена, Б. С. Крилова, М. О. Крутоголова, А. О. Мішина, В. Орландо, Дж. Сарторі, В. Є. Чиркіна тощо.

В умовах перманентних криз діяльності парламенту України залишається відкритим питання реформування форми парламенту та ефективності запровадження моделей двопалатного парламенту в Україні. Як правильно відмічає В. Маляренко, «судячи з аргументів як прихильників, так і противників двопалатної організації

парламенту, в нашому суспільстві досі немає більш-менш систематизованих знань про цей інститут влади та його місце в сучасному світі» [5]. Метою цієї статті є власне розширення знань про функціонування палат парламентів європейських демократичних держав та їх функціональної взаємодії з іншими гілками влади.

Ще у 1789 році у роботі «Про дух законів» видатний теоретик демократичного конституціоналізму Шарль Монтеск'є вказував, що бікамералізм є ключовим елементом механізму розподілу влад: для того, щоб не було зловживань владою, владу необхідно поділити на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову; а корпус законодавців має ділитися на дві частини для того, щоб «одна узалежнювала іншу своєю здатністю до взаємних стримувань» [6, с. 303]. Мислитель підкреслював, що двопалатність – ефективний засіб «утримувати від крайнощів» як виконавчу, так і законодавчу владу. Конструкцію влади, «волю, що забезпечує свободу», мислитель описав так: «Законодавчі збори складаються тут із двох частин, що взаємно стримують одна одну належним їм правом скасування, причому обидві вони зв'язуються виконавчою владою, що, у свою чергу, зв'язана законодавчою владою».

Без сумніву, з часів написання цієї праці, двопалатні парламенти в Європейських державах активно утверджувались, функціонували та зазнавали занепаду. Звертаючись до сучасних тенденцій, бачимо, що бікамералізм поширений у більшості країн Європи і Америки, Австралії та Японії, деякі держави Азії також запровадили двопалатну систему парламенту (Індія, Пакистан, Таїланд, Малайзія), попри те, бікамералізм майже відсутній в Африці та на Близькому Сході.

У переважній більшості випадків бікамеральні парламенти створювались з огляду на ефективне територіальне представництво. Іншим досить важливим чинником

є історичний розвиток. Саме на ці дві визначальні обставини формування двопалатної парламентської структури, як правило, вказують більшість критиків бікамеральної системи. Історично палати представляли різні «стани» (статусні соціальні групи). Скажімо, Шведський парламент до 1866 року нараховував чотири палати – на відміну від інших держав там була окрема палата для селян, які складали основну масу населення. У Фінляндії до 1906 року існувала чотиріпалатна структура парламенту. В період становлення парламентаризму верхня палата в європейських країнах, як правило, представляла аристократію і вище духовенство.

У більшості випадків двопалатна структура парламенту – це наслідок або історичних умов формування парламенту (ще в період станової структури суспільства), або федеративного державного устрою. Не можна виключати також вплив сучасних тенденцій розвитку парламентаризму, адже після падіння комуністичних режимів Польща, Румунія, Словенія, Хорватія і Чехія вдалися до двопалатної системи побудови вищого представницького органу держави. Зразком парламентського дизайну для них була Франція, як приклад заснування ефективно діючого двопалатного парламенту на теренах демократичної, високорозвинутої європейської унітарної держави.

Беручи до уваги історичні та статистичні дані, бачимо, що однопалатні парламенти виникають переважно в країнах, що розвиваються, країнах з великими територіями та чисельним населенням. Тобто в більшості розвинутих країн існують двопалатні парламенти. З держав з населенням не менш 50 мільйонів осіб лише 5 країн (Китай, Індонезія, Пакистан, Південна Корея, Туреччина) мають однопалатний парламент.

Цілком очевидно, що утвердження сучасного бікамералізму не можна обґрун-

товувати тільки якимось одним фактором: наявністю федеративної форми політико-територіальної організації держави, ступенем розвитку чи масштабами території. Потрібен комплексний та детальний підхід, що включає аналіз кількох факторів, які закладають основу бікамералізму в тій чи іншій державі. Як зауважує проф. А. З. Георгіца, «причини вибору тієї чи іншої системи нерідко мають історичний характер, пояснюються національними особливостями, все ж у переважній більшості цей вибір пов'язаний із серйозними політичними ухвалами, які далеко виходять за межі парламентської діяльності» [3].

У ХХ-му столітті можемо спостерігати розвиток тенденції щодо зміни структури парламентів з однопалатної на двопалатну. Так, російський дослідник П. А. Федосов говорить навіть про моду на двопалатність. Не вдаючись до розгляду детальних причин заснування бікамеральних парламентів в конкретних державах, можна погодитись, що в деяких країнах Центральної та Східної Європи були проведені значні конституційні реформи «західного формату», тобто реформи, які не внесли нічого нового, а скопіювали досвід зарубіжних демократій. Скажімо, заснування другої палати парламенту в пострадянських країнах було зумовлене різними причинами. Так, напочатку конституційної трансформації найважливішим чинником бікамералізму була демократизація політичного життя, а в Росії, крім того, реалізація ідей федералізму. А виникнення другої палати парламенту в пострадянських країнах – це невід'ємна частина консолідації авторитарного режиму. Однак такий досвід є швидше виняток, адже ситуацій «парламентської тиранії» в умовах сучасних демократій практично не існує. Сьогодні ми маємо змогу спостерігати і приклади домінування парламентів, які призводять до існування слабких урядів (як це було в Італії або Франції після

Другої світової війни), в цих країнах існував саме двопалатний парламент. І навпаки, є багато прикладів «урядової диктатури», авторитарних і напівавторитарних президентських режимів, які нехтують демократичними традиціями парламентаризму.

Критики бікамерального парламенту досить часто наголошують на тому, що двопалатний парламент – це прерогатива федеративних держав і шлях унітарної держави з двопалатним парламентом неминуче веде до її федералізації. З цього приводу варто зазначити, що якщо у федеративній державі бікамеральний парламент – це необхідність, то в унітарних державах верхня палата є необхідною для експертизи законопроектів і більш всестороннього представництва населення. Вплив політичних партій сьогодні вже не є вирішальним у визначенні представництва народу, а тому державі, незалежно від форми державного устрою, необхідне представництво, яке базувалося б на інших принципах, які були б радикально відмінними від тих, які існують. Різноманітні способи формування верхніх палат, в цьому аспекті, можуть виступати базисом для заснування таких принципів. Тому безперечними перевагами бікамеральної структури парламенту для унітарних держав є представництво, що базується не тільки на політичних уподобаннях, та повторна експертиза законопроектів. З огляду на ці дві позиції, для України трансформація існуючої форми парламенту необхідна.

Бікамеральна структура сучасних парламентів має основним своїм змістом розмежування функціонального призначення. Саме тому нижні палати парламентів мають на меті забезпечити народне представництво та здійснення якісного законотворення. Верхні палати здійснюють представництво територій і традиційних регіональних еліт (рідше – суспільних станових, професійних, релігій-

них чи інших асоціацій). Окрім того, верхні палати, наділені значними установчими повноваженнями, забезпечують інституційний розвиток держави.

Палати сучасних двопалатних парламентів практично не дублюють свої повноваження. Якщо брати за основу законодавчий процес, як виключну функцію парламенту, то бачимо, що закони приймаються спочатку нижньою палатою, а потім надходять до верхньої за схваленням. На практиці це призводить до того, що політично важливішою є нижня палата, адже в ній відбувається основне обговорення кожного законопроекту. Окрім того, зазвичай саме перед нижньою палатою звітує уряд країни.

Водночас якщо президент або глава уряду володіють правом розпуску парламенту, то це право, як правило, поширюється лише на нижню палату.

Найбільш значущою характеристикою в оцінці ефективності бікамералізму є порівняльний аналіз повноважень верхніх палат парламентів, які можна класифікувати за декількома критеріями: за формою закріплення (конституційні, законодавчі та регламентні), за ступенем вираження (виражені точно і повно), за змістом (представницькі, законодавчі і контрольні) [8, с. 57].

Повноваження палат бікамеральних парламентів можуть бути: універсальними, якими володіє абсолютна більшість верхніх палат світу; загальні, характерні хоча б для двох країн; приватні, специфічні для даної палати. Конституційне право країн, що мають двопалатну систему організації структури парламенту, знає поділ повноважень парламенту на дві категорії: виняткові повноваження палат і повноваження, здійснювані палатами спільно. Тому в рамках міждержавного порівняння слід не тільки визначити обсяг повноважень верхніх палат, а й співвіднести їх з повноваженнями нижньої палати.

Надзвичайно важливим в контексті розподілу повноважень палат є законодавчий процес, оскільки палати діють як частини єдиного законодавчого органу. При формуванні інших органів державної влади, при усуненні від посади глави держави палати реалізують свої повноваження поспідовно, але самостійно, так як не мають правових способів впливу одна на одну.

Сучасні бікамеральні парламенти ефективно відображають волю народу, що і є ознакою демократії. Парламентський контроль – це механізм, що контролює здійснення державної політики виконавчою гілкою влади. Погляди на місце контрольної функції в системі парламентських функцій різняться. Скажімо, у ФРН контрольна функція двопалатного парламенту сприймається швидше як «суттєвий аспект спільного процесу прийняття рішень», аніж як самостійна парламентська функція [4]. Таке бачення можна об'єктивно пояснити тим, що верхня палата не бере участі в процесі формування вищих органів виконавчої влади, відповідно виконавча влада не несе відповідальності перед верхньою палатою в повному обсязі, але тим не менш верхня палата парламенту разом із нижньою наділена контрольними повноваженнями.

Парламенти у сучасних демократичних державах здатні контролювати всю політичну й адміністративну діяльність виконавчої влади. Отже, предметом парламентського контролю є політична діяльність уряду, і тому контроль за виконавчою владою має політичний характер, хоча і здійснюється в юридичних формах. Парламентський контроль може також поширюватися і на главу держави, судову владу тощо, однак тоді характер контролю суто юридичний [2, с. 55]

Як правило, виділяють три моделі реалізації механізму парламентського контролю [1, с. 421-423]. Зрозуміло, що в тих державах, де уряд формується нижньою па-

латою і несе перед нею відповідальність, призначення функції парламентського контролю дещо інші, аніж в країнах із президентською формою правління.

Парламентський контроль включає питання: контролю за діяльністю уряду, судове переслідування та призначення на ключові посади, розгляд питань про стан застосування конкретних законодавчих актів, проведення парламентських розслідувань. Право створювати комісії з розслідування відносно окремих соціально-резонансних подій і посадових осіб, підозрюваних у службових зловживаннях із закріпленими законом повноваженнями стосовно зняття показань з державних чиновників та одержання інформації від урядових органів має більшість других палат (Бельгія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Франція).

Аналізуючи практику діяльності верхньої та нижньої палат щодо судового переслідування, бачимо, що верхні палати найчастіше наділені прерогативою здійснювати судове переслідування певних державних осіб. Залежно від обставин, їм надається право висувати обвинувачення або оголошувати вирок. Цю функцію верхні палати здійснюють або самостійно, або разом із нижніми палатами. Це шлях реалізації політичної відповідальності виконавчої влади перед сенатом.

Ефективною є діяльність двопалатного парламенту у сфері контролю за діяльністю глави держави, з огляду на те, що в більшості випадків обидві палати володіють правом ініціювання та вирішення питань його відповідальності. З позицій більш ефективного представництва інтересів населення в бікамеральному парламенті, є сенс стверджувати, що вирішення питань відповідальності глави держави буде чітко відповідати закону і вирішуватися в правовій, а не політичній площинах. Крім того, процедура відповідальності, визначена законодавством Австрії, Італії, Польщі,

США, Росії, має відношення і до багатьох посадових осіб. Так, у США офіційна особа може бути відсторонена від посади, якщо за обвинувачення проголосують дві третини Сенату [7, с. 12]. Бундесрат Німеччини правомочний передавати на розгляд Конституційного суду обвинувачення в навмисному порушенні федеральних законів Федеральним президентом. Сенат Франції разом з нижньою палатою формують на паритетних засадах Високу Палату правосуддя для суду над президентом Республіки за обвинуваченням у зраді, а також беруть участь у створенні Суду Республіки, юрисдикції якого підлягають міністри за обвинуваченням у здійсненні злочинів і зловживань під час виконання службових обов'язків.

Широко розповсюджене у світовій практиці явище – призначення конституційних суддів сенатом. Усі бікамеральні держави в Західній Європі мають конституційний суд, який формується членами верхніх палат парламенту.

У Франції глава верхньої палати призначає 3 з 9 членів Конституційного Суду, Бундесрат Німеччини – 8 з 16 федеральних конституційних суддів, в Австрії Федеральна рада висуває 3 з 14 (12) конституційних суддів, в Іспанії і Румунії пропорція призначуваних сенатом конституційних суддів складає одну третину – 4 з 12 і 3 з 9 відповідно.

Іноді призначення конституційних суддів здійснюється спільно обома палатами. Так, в Італії обидві палати призначають у сукупності 5 з 15 конституційних суддів.

Крім того, аналіз діяльності бікамеральних парламентів свідчить, що парламентські функції щодо кадрових призначень не обмежуються лише суддями Конституційного суду. Палати європейських парламентів здійснюють і інші кадрові призначення та відкликання. Так, верхніми палатами парламентів призначаються судді вищих судів і дипломатичних пред-

ставників, прокурорів, командування збройних сил, уповноважених з прав людини. Функціональна прерогатива верхніх палат у цьому випадку виявляється у формі двох існуючих у світі практик: шляхом прямого призначення сенатом посадових осіб і через схвалення сенатом кандидатур, призначених іншими суб'єктами влади. Пряме призначення стосується державних службовців вищого рівня, дипломатів, вищих офіцерів збройних сил і суддів Верховних судів.

У Росії судді Конституційного, Верховного і Вищого арбітражного суду Російської Федерації, Генеральний прокурор і половина складу аудиторів Рахункової палати призначаються Радою Федерації за пропозицією президента. Верхня палата РФ призначає та звільняє Генерального прокурора, Рада Федерації також має право призначати десятеро членів Вищої кваліфікаційної колегії суддів.

Глава верхньої палати Сенату Франції затверджує трьох членів Конституційної Ради, члена Національної комісії з інформаційної технології та свобод, трьох членів національної Аудіовізуальної ради та по одному члену Комісії з операцій

на фондовому ринку та Керування по регулюванню телекомунікацій.

Діяльність бікамеральних парламентів в Європі демонструє широке різноманіття моделей та проявів функціонального розмежування палат парламентів і гілок влади.

Сьогодні бікамералізм є одним з найбільш значущих інституційних механізмів забезпечення розподілу влади. Світова практика функціонування двопалатних парламентів свідчить, що основними ролями бікамерального парламенту є: створення механізмів стримувань і противаг у системі державної влади; забезпечення політичної стабільності; захист прав регіонів; політичний арбітраж; покращення якості законотворчого процесу; утвердження верховенства права та демократії.

Двопалатна форма парламентської установи характеризується високим рівнем інституціональної адаптованості. Можна ствержувати, що сучасні бікамеральні інститути спроможні ефективно забезпечити оптимальне узгодження основних ознак сучасного демократичного устрою: принципів представництва, ефективності, розподілу влади.

Список використаної літератури

1. *Аммелер М.* Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира. – М. : Прогресс, 1967. – 512 с.
2. *Георгіца А. З.* Проблеми компетенції парламенту // Науковий вісник Чернівецького університету : Збірник наук. праць. Вип. 45 : Правознавство. – Чернівці : ЧДУ, 1999. – С. 53-62.
3. *Георгіца А. З.* Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики / А. З. Георгіца. – Чернівці : Рута, 1998. – 484 с.
4. *Государственное право Германии.* Сокращенный перевод немецкого семитомного издания. Том 1. – М. : ИГПРАН, 1994. – С. 159.
5. *Маляренко В.* Правда про двопалатний парламент / В. Маляренко // День. – № 145. – 2007. – 31 серпня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.day.kiev.ua>
6. *Монтескьє Ш.* Избранные произведения / Ш. Монтескьє. – М. : Мысль, 1955. – 420 с.
7. *Тарбер Дж.* Истоки разделенной демократии // Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом : пер. с англ. / Под общ. ред. проф. Дж. Тарбера. – М. : Изд. «Прогресс», «Универс», 1994. – 416 с.
8. *Тихомиров Ю. А.* Публічне право. – М., 1995.