

академік НАПрН України, начальник відділу міжнародних наукових зв'язків НАПрН України

## ДВОПАЛАТНИЙ ПАРЛАМЕНТ ЯК КОНСТИТУЦІЙНА МОДЕЛЬ СТРУКТУРНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВИЩОГО ЗАКОНОДАВЧОГО ОРГАНУ ВЛАДИ

**Скрипнюк О. В. Двопалатний парламент як конституційна модель структурної організації вищого законодавчого органу влади**

Статтю присвячено питанню визначення оптимальної кількості палат парламенту як вищого законодавчого органу влади.

**Ключові слова:** законодавчий орган, двопалатний парламент, однопалатний парламент, унітарна держава, модель бікамералізму.

**Скрипнюк А. В. Двухпалатный парламент как конституционная модель структурной организации высшего законодательного органа власти**

Статья посвящена вопросу определения оптимального количества палат парламента как высшего законодательного органа.

**Ключевые слова:** законодательный орган, двухпалатный парламент, однопалатный парламент, унитарное государство, модель бикамерализма.

**Skrupnjuk A. The Parliament of two houses as a constitutional model of a structural organization of a highest legislative body of power**

The article is devoted to a question of definition of optimum quantity of parliament chambers as a highest legislative body.

**Key words:** legislative body, parliament of two houses, unicameral parliament, unitary state, model of bicameralism.

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, пов'язаних із процесом функціонування парламентів, є питання щодо визначення оптимальної кількості в ньому палат.

Сьогодні існують всі підстави для того, щоб казати 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 або 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.).

На думку В. Шаповала, головною ознакою побудови парламентів значної кількості зарубіжних країн є їх двопалатність, або бікамералізм [1, с. 146]. Бікамералізм є домінуючою родовою ознакою

структури сучасних європейських парламентів, за винятком таких країн, як: Швеція, Данія, Португалія, Греція та 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 відтак однопалатність не слід розглядати як своєрідне відхилення від загального правила. У цьому сенсі варто вести мову про фактор політико-правової «доцільності», який враховується 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 з 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. Подібний зв'язок федеративного устрою із двопалатними парламентами пояснюється тим, що сама 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 вищенаведеної фор-

мули виникає у разі звернення до практики використання моделі двопалатних парламентів в унітарних державах. Так, багато з держав, які на конституційному рівні проголошено унітарними, тим не менш, 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. Подібне звернення до світової практики парламентаризму видається особливо актуальним за сучасних вітчизняних умов, оскільки, висувуючи аргументи проти двопалатної моделі організації парламенту в Україні, доволі часто застосовують тезу щодо несумісності унітарного державного устрою з двопалатністю [2, с. 72]. Але подібне доведення неможливості співіснування принципів унітаризму та парламентської двопалатності, по суті, 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.

Кажучи про наявність двох типів структурної організації парламентів, на наше переконання, було б змістовною помилкою прагнути окреслити один з них як більш, а інший — 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 та створює 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 у випадку наявності розбіжностей між ними сприяє раціональному їх розв'язанню; г) поділ на дві палати є гарантією проти «авторитарності» парламенту; д) двопалатний парламент виражає не лише загальнонародні інтереси, але й є органом територіального представництва, який представляє інтереси місцевого самоврядування і формується за принципом рівного представництва здійснюваного виборчими колегіями, депутатів представницьких органів місцевого самоврядування і представників регіональних структур політичних партій та інших об'єднань громадян [3, с. 20].

Із 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 обиралася на засадах спеціального представництва від окремих областей. Діяльність цієї палати могла б бути також додатковим стримуючим фактором щодо нижньої палати і засобом запобі-

гання її надмірної конфронтації з іншими гілками державної влади [4, с. 34]. Інші дослідники вбачають в основній перевазі двопалатних парламентів їх більшу професійність та вищий рівень і темпи їх законотворчої роботи, що пояснюється застосуванням принципу внутрішнього розподілу праці в парламенті.

Зауваження щодо непрофесійності на сьогоднішній день є чи не найбільш суттєвим аргументом на користь реформування українського парламенту в бік двопалатної структури. Хоча ознака «професійності» парламенту тлумачиться по-різному. На думку Ю. Шемшученка, професійним парламентом є той, який формулює закони з урахуванням потреб всього суспільства на основі глибокого проникнення у зміст суспільних явищ і змін, які відбуваються [5, с. 13]. Ю. Тодика пропонував оцінювати професійність парламенту через кількість юристів-парламентарів, а також рівень політико-правової культури і депутатської етики народних депутатів. Визначаючи наявність залежності між рівнем професійності парламенту та його структурою, по суті, науковцями доводиться теза про бажаність запровадження саме двопалатної моделі організації парламенту.

Але серед частини 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, с. 7]. Такого ж погляду дотримується й Л. Кривенко, на думку якого утворення двопалатного парламенту в сучасних українських реаліях стало би потужним

знаряддям натиску виконавчої влади на представницький орган народу та перетворення його на безвільне і безпорадне формування.

Обґрунтовуючи свою позицію, ця дослідниця наводить цілий ряд змістовних аргументів. По-перше, як зазначає Л. Кривенко, заперечуючи авторам, що сповідують бікамералізм в Україні, зовсім не другорядним буде загострити увагу на тому, що двопалатний законодавчий орган не є раціональним у складних умовах життєдіяльності населення, суспільства і держави, а саме ці реальності сьогодні наявні в Україні [7, с. 39].

Порівнюючи переваги та недоліки двопалатних парламентів, С. Абдильдін обґрунтовано доводив, що кількість проблем, які може породити запровадження двопалатної моделі в пострадянських умовах, значно перевищує кількість позитивних наслідків. Так, очікуваними перевагами двопалатності він окреслив лише два аспекти: можливість покращення якості законів та можливість більш повного представництва інтересів окремих територій. Тоді як серед вад, що виникають у процесі двопалатної організації парламенту, він називає такі: а) ускладнення процедури та збільшення термінів проходження законопроектів; б) небезпека виникнення «міжпалатних суперечок» і як наслідок — розкол парламенту; в) у випадку непрофесійності депутатів навіть двопалатна структура парламенту не здатна гарантувати законодавчої якості; г) перспектива дублювання функцій палат парламенту; д) збільшення обслуговуючого апарату та збільшення видатків на утримання парламенту [8, с. 143].

Намагання запровадити в Україні двопалатний парламент може мати своїм наслідком не стільки очікуване підвищення ефективності законодавчої діяльності Верховної Ради, скільки зміщення балансу в системі розподілу державної влади на користь виконавчої влади. Звісно, це можна заперечити, що у разі вне-

сення 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 протиріч і розбіжностей між законодавчою та виконавчою владою, але вона принципово не в змозі дати відповіді на всі без винятку запитання, які виникатимуть у ході здійснення влади. До того ж не можна не врахувати й того, що, зважаючи на конституційну невизначеність в Україні належності інституту президента до виконавчої влади, введення двопалатного парламенту може ще більше загострити відносини 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 основних типи обґрунтування застосування двопалатної моделі. Ю. Тодика [9, с. 521] пропонував класифікувати їх так: 1) представницький аргумент: репрезентуючи інтереси територій, двопалатний парламент дозволяє органічніше поєднувати загальнонаціональні інтереси із самоврядно-територіальними інтересами окремих регіонів держави. Свого часу цей аргумент був детально проаналізований С. Котляревським, який зазначав: «Безумовно, існує подвійність загальнодержавних і місцевих інтересів. Ця відмінність не пов'язана ані з професійними, ані з класовими інтересами, вона обумовлюється лише належністю кожного громадянина до союзу державного і союзу місцевого; тому представництво територій, представництво моменту розмаїття частин держави, на противагу моменту його єдності, не послаблює, а тільки підсилює політичне самовизначення нації. Двом зазначеним моментам і відповідають дві палати: одна, обрана загальним правом голосу, інша — місцевими установами, які самі засновані на виборчому принципі» [10, с. 149];

2) інституційний аргумент: наявність ще однієї інстанції, яка задіяна у процесі законотворчості, дозволяє запобігати поспішності та впливу політичної кон'юнктури при підготовці законопроектів, що врешті-решт сприяє «якості законотворчої діяльності» [11, с. 12]; 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 в тому числі передвиборчої боротьби. Наявність верхньої палати застерігає законодавчий орган від прийняття поспішних рішень у її відносинах із 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 випадку 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 з причини активної міжрегіональної боротьби за бюджетні кошти). Спроба інституційно вдосконалити парламент шляхом запровадження верхньої палати може обернутися перетворенням її на контролюючий орган щодо нижньої палати.

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

І, врешті-решт, політичний аргумент теж має свої вразливі сторони. По-перше, радикалізм нижньої палати далеко не завжди може призвести до серйозних потрясінь суспільно-державного ладу, оскільки часто існують інші механізми чи інститути крім двопалатності, які мають достатні можливості, щоб протиді-

яти 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, не залежному від парламенту. Про це ж пише і Є. Назаренко, визначаючи Конституційний Суд найважливішою гарантією конституційності законів [12, с. 17]. Хоча інколи висуваються 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 випадку, коли глави обласних адміністрацій (регіонів, земель), які повністю або частково утворюють склад верхньої палати, призначаються президентом, відбувається спотворення змісту такого основоположного демократичного принципу, як розподіл влади, та стає очевидною ревізія моделі балансу влад.

Важливим аргументом на користь застосування двопалатної моделі є те, що верхня палата у своїй діяльності виступає як «деполітизована» одиниця, що дозволяє 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 із відсутністю партійних чвар» [13, с. 154].

Але все ж таки і цей аргумент не є безспірним. Адже, аналізуючи діяльність палати лордів у англійському парламенті, багато фахівців наголошують, що в цьому заслуга не стільки переваги двопалатної моделі, скільки впливу специфічної і надзвичайно тривалої традиції англійського парламентаризму.

Цікавий аналіз та критику аргументів на користь двопалатних парламентів можна звести до таких найбільш вживаних тез, які виправдовують доцільність утворення двох палат: а) існування верхньої палати дозволяє «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, с. 167]. Перший аргумент можна піддати сумніву, 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.

У випадку другого аргументу варто шукати шляхи зменшення ступеня протистояння між виконавчою та законодавчою владою не у сфері реструктуризації парламентів, а завдяки створенню ефективною конституційно-правової основи взаємодії цих гілок влади через чітке визначення їх прав, обов'язків та компетенцій. Щодо цього варто було б розпочати, як це пропонував В. Тацій, із 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, с. 19].

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 далеко не завжди спрацьовує принцип рівності палат, у результаті чого одна з них виявляється сильнішою за іншу. За таких обставин одна з двох палат неминуче стає чи непотрібною, чи перетворюється на зайвий дублікат більш сильної палати. Але не менші проблеми існують у випадку, 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 ґрунтовного юридичного розгляду цього основного аргументу проти двопалатних парламентів, слід наголосити, що в його основу покладено дещо спотворене уявлення про функції парламенту, коли всі вони зводяться виключно до процесу прийняття законів, причому заперчується 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 одночасно 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 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 низька 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 діючих законів та закони про ратифікацію міжнародних договорів. Але при цьому факт переходу від однопалатного до двопалатного парламенту майже ніколи не висувався як засіб, що дозволив би 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 сьогоднішній день, 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, с. 13].

Вітчизняні вчені, що підтримують ідею створення двопалатного парламенту, постали перед об'єктивною потребою в обранні тієї безпосередньої моделі бікамєралізму, 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.

## Література

1. Шаповал В. Двопалатність: мета, функції / В. Шаповал // Віче. – 1992. – № 9.
2. Березюк О. Однопалатний парламент: недолік чи перевага / О. Березюк // Право України. – 1997. – № 3.
3. Святоцький О. Питання теорії і практики конституціоналізму в Україні / О. Святоцький, В. Чущенко // Право України. – 1998. – № 2.
4. Цвік М. В. Взаємодія законодавчої, виконавчої гілок влади та референдуму в системі народовладдя / М. В. Цвік // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1995. – № 3.
5. Шемшученко Ю. Проблеми розбудови української державності / Ю. Шемшученко // Право України. – 1997. – № 1.
6. Прозорова Н. Робесп'єр проти Монтеск'є, або знову про розподіл влад / Н. Прозорова // Віче. – 1995. – № 2 (35).
7. Кривенко Л. Верховна Рада України – однопалатний парламент / Л. Кривенко // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1998. – № 4 (15).
8. Абдильдин С. Парламент Казахстана: от Союза к государственности / С. Абдильдин. – Алматы : Казахстан, 1993.
9. Тодыка Ю. Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина / Ю. Н. Тодыка. – Харьков : Фолио, Райдер, 1998.
10. Котляревский С. А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора / С. А. Котляревский. – СПб., 1907.
11. Тодика Ю. Реалізувати потенціал Основного Закону / Ю. Тодика // Віче. – 2001. – № 6 (111).
12. Назаренко Є. Закон у системі нормативних актів України / Є. Назаренко // Право України. – 1995. – № 12.
13. Кутуєв П. Чим зайняті палата громад та палата лордів / П. Кутуєв // Віче. – 1999. – № 6 (87).
14. Голосов Г. Сравнительная политология / Г. Голосов. – Новосибирск : Изд-во Новосиб. ун-та, 1995.
15. Тацій В. Я. Проект Конституції України (загальні питання) / В. Я. Тацій // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1993. – № 1.
16. Шемшученко Ю. Конституція України і права людини / Ю. Шемшученко // Право України. – 2001. – № 8.