

УДК 342.53

Т. Француз-Яковець, кандидат юридичних наук, докторант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

Бікамеральний парламент: правова природа та юридичний статус

Постановка проблеми. Парламент — один із найдавніших інститутів державного механізму. Історія цього вищого законодавчого органу вимірюється століттями, упродовж яких ведеться безперервна дискусія з приводу обрання найбільш оптимальної його структури. Структура парламенту (унікамеральна чи бікамеральна) впливає на порядок його роботи, підвищуючи або ж, навпаки, знижуючи ефективність діяльності. Але окрім того, структура парламенту впливає на взаємовідносини даного органу з іншими органами державної влади, а також на політику, якої дотримується законодавчий орган. Саме тому питання оптимізації структури парламенту та встановлення кількості палат у парламенті, знаходяться в центрі уваги з моменту виникнення парламентів як таких.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У статті використано праці провідних зарубіжних вчених (М. Амелер, А. Эсмен, М. В. Баглай, И. Бентам, О. Н. Булаков, Л. Дюги, Дж. Милль), в яких висвітлено питання становлення, розвитку та особливостей функціонування двопалатних парламентів світу. Використано дослідження таких українських науковців, як: О. Березюк, А. З. Георгіца, В. С. Журавський, Л. Кривенко, Ю. Шемшученко у контексті аналізу проблем реалізації двопалатного парламенту в Україні.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. Питання про кількість палат вважається одним із найбільш спірних у науці конституційного права. Особливого значення це набуває для теорії українського конституціоналізму з огляду на те, що ця проблематика є досить новою. Саме тому розробка цієї тематики є актуальною для вітчизняної

конституційно-правової науки, адже чимало вчених вважають, що питання структурної перебудови парламенту має стати предметом поглибленого дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Історично парламент став першою спробою обмежити абсолютну владу монарха, а палати мали можливість обмежити владу аристократії безпосередньо в парламенті. У Середні віки наявність двох, а то і трьох палат було закономірним наслідком поділу суспільства на три великі стани. Духовенство і дворянство об'єднувались за збігом інтересів в одній палаті. Про необхідність розмежування представників різних станів на окремі палати писав англійський філософ і юрист І. Бентам: «Якщо в державі існують такі могутні і привілейовані стани, як наприклад, дворянство та духовенство, то краще надати їх представникам окремі збори, ніж об'єднувати з депутатами народу в одній палаті»¹.

Звертаючись до історії, бачимо, що двопалатна система виникла в Англії в середині XIV століття, коли відбувся розподіл парламенту Великої Британії на Палату лордів та Палату громад. Власне, англійська Палата лордів утворилася із королівської Великої Ради². Саме з цього періоду і до сьогодні (за винятком невеликої перерви середини XVII ст.). Парламент Великої Британії є класичним прикладом бікамерального парламенту, який виник під впливом сукупності історичних умов, що зумовили своєрідну природу державного ладу цієї країни³. Сьогодні у більшості європейських країн двопалатна система є інституту швидше раціоналістичного, а не історичного походження.

Двопалатна парламентська структура на Європейському континенті формувалась під значним впливом політичної доктрини Ш. Монтеск'є⁴. В її основі — ідеї представництва меншин та врегулювання влад. Відповідно до концепції Ш. Монтеск'є, одна з палат повинна бути народною, а інша — аристократичного характеру. Палати контролюють дії одна одної, що забезпечує необхідну рівновагу влад. Обидві палати пов'язані виконавчою владою. З іншого боку, виконавча влада врівноважується законодавчою.

¹ Бентам І. Тактика законодательных собраний / И. Бентам. – СПб., 1907. – С. 43.

² Mackenzie K. The English Parliament / K. Mackenzie. – Harmondsworth, 1959. – P. 177.

³ Георгіца А. З. Двопалатна структура парламенту: доктрина і сучасна конституційна практика / А. З. Георгіца // Чернівецький ун-т. Науковий вісник : зб. наук. пр. – Чернівці : Рута, 1999. – Вип. 70: Правознавство. – С. 64.

⁴ История политических и правовых учений : учеб. для ВУЗов. – Изд. 2-е, стереотип. / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М. : Изд. гр. НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – С. 281–290.

Розвиток суспільства та держави зумовлює також закономірну еволюцію парламенту. Саме парламент чітко віддзеркалює тенденції розвитку в різні історичні епохи в різних країнах та співвідношення соціальних сил у різних сферах.

Період становлення парламентів сучасних демократичних держав відбувався протягом XVIII–XIX ст. У цей період питання доцільності та необхідності існування палат набуло зовсім іншого змісту. Парламенти цього часу суттєво відрізнялися від середньовічних за типом представництва, характером повноважень та місцем, яке вони займали в системі інших державних органів. Скажімо, якщо в Середні віки вважалось природним формування верхньої палати на спадковій основі, то в цей історичний період переважає принцип представництва. Окрім того, верхня палата стала зобов'язана стримувати нижню від небажаних починань.

Так, А. Есмен вважає, що верхня палата є важливим засобом забезпечення балансу гілок влади, адже саме така структура парламенту дозволяє уряду спиратись на одну із палат у випадку конфлікту з іншою¹.

У працях Л. Дюгі зазначено, що кращий спосіб уникнути парламентської тиранії полягає у створенні двох зборів, спільна робота яких необхідна для вотування законів і бюджету, і які, таким чином, обмежують один одного².

Щодо якісного складу палат, то в цей же історичний період на Європейському континенті не було жодної держави, де б верхня палата формувалась повністю на основі прямих виборів. Процедура прямих виборів була прийнята тільки при обранні верхніх палат законодавчих органів окремих штатів США. Верхні палати в основному формувались на основі непрямих, багатоступневих виборів. Їхні члени обирались органами місцевого самоврядування і дані органи вважались органами загальнодержавного представництва відповідних громад і тільки опосередковано органами народного представництва. Наприклад, у Бельгії одна частина верхньої палати обиралась прямими виборами, а інша непрямими. У Данії місця у верхній палаті розподілялись на основі двоступневих виборів і за призначенням короля.

Сьогодні однією із загальноєвропейських тенденцій є еволюція другої палати у бік її трансформації у національно-територіальну па-

¹ Эсмен А. Общие основания конституционного права / А. Эсмен. – СПб., 1909. – С. 81.

² Дюги Л. Конституционное право / Л. Дюги. – М., 1908. – С. 468.

лату, яка відбиває інтереси національностей та територій. Це й обумовлює принцип формування більшості верхніх палат. Так, Бельгія, Швейцарія, Італія, Польща, Хорватія практикує прямі вибори, Франція, Словенія — непрямі вибори, в Іспанії мають місце змішані вибори, у ФРН, РФ — призначення певної кількості сенаторів. Даний шлях формування характерний для федеративних та унітарних держав.

Загалом, способи формування верхніх палат сучасних двопалатних парламентів різноманітні. Прямі та непрямі вибори, призначення та кооптація зустрічаються в різних співвідношеннях.

Для європейських країн прямі вибори членів верхньої палати не характерні. Шляхом прямих виборів формуються сенати Польщі, Румунії та Чехії. Друга палата Швейцарської федерації також формується шляхом прямого голосування. Ці держави є швидше винятками із правила, адже сенс існування двопалатного парламенту полягає в тому, щоб палати формувалися відмінними способами.

Характерними рисами розвитку двопалатних парламентів більшості європейських держав є поєднання як власної історії розвитку парламентаризму, так і принципів розподілу влади та федералізму (Австрія, Швейцарія, Бельгія).

У тих же країнах, де не було історичного досвіду існування бікамеральних парламентів, їх зародження і розвиток пов'язано із адаптацією досвіду інших держав, зокрема Великої Британії.

Окрім національних традицій, двопалатна структура парламенту часто зумовлена формою державного устрою. Беззаперечно, функціонування двопалатного парламенту у федеративних державах є виправданим, оскільки функція верхньої палати полягає в представленні інтересів територіальних одиниць. Двопалатна структура парламенту здатна забезпечити більш різнобічне представництво. Ця риса двопалатного парламенту є необхідною для стабільного існування федеративних держав, оскільки є гарантією цілісності тих держав, які можна охарактеризувати як складні. Так, стосовно Російської Федерації М. В. Баглай зазначає: «Двопалатні Федеральні Збори виступають фундаментальною основою реального федералізму, призначення якого розширити права та самостійність народу»¹.

В унітарних державах двопалатний парламент також зустрічається досить часто. Прикладом служить досвід функціонування двопалатних

¹ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай. – М., 2001. – С. 449.

парламентів у Франції, Італії, Іспанії та багатьох інших європейських країнах. В унітарних державах, на відміну від федеративних, де двопалатний парламент відповідає природі держави, наявність верхньої палати парламентів не має загальних закономірностей існування. Причини функціонування бікамерального парламенту в унітарних державах мають індивідуальний характер у кожній державі.

Так, двопалатні парламенти створені в тих унітарних державах, де верхні палати є органами регіонального представництва. Конституція Франції містить положення, згідно з яким Сенат забезпечує представництво територіальних колективів Республіки. Відповідно до Конституції Італії Сенат Республіки обирається на базі областей. В інших унітарних державах створення верхньої палати зумовлено або представництвом інтересів місцевого управління та самоврядування (Хорватія) або ж історичним досвідом національного конституційного розвитку (Румунія, Польща).

Вартим уваги є і той факт, що територіальне представництво населення ефективно за умови існування розвинутого громадянського суспільства, інтереси якого можливо територіально розмежувати.

О. Булаков слушно зауважує: «Ідея двопалатної структури парламенту базується на визнанні того, що суспільство неоднорідне за своїм складом і включає велику кількість груп із різними інтересами. Сучасні демократії намагаються врахувати цю обставину шляхом створення різних форм ухвалення політичних рішень. Але неможливо одночасно врахувати різні інтереси всіх груп та окремих осіб. Непросто визначити, які з численних інтересів мають бути інституційно представлені і в якій формі. Спроби вирішити цю проблему зроблені на рівні законодавчих органів у рамках двопалатного парламенту»¹.

За останню третину ХХ ст. кількість других палат законодавчих органів значно зросла. Ця тенденція має логічне пояснення. Адже загальноновизнаними перевагами двопалатної структури парламенту є: можливість врахування інтересів нації в цілому та інтересів окремих регіонів, здатність покращити законодавчий процес, шляхом утримання від непродуманих законодавчих рішень та врешті стабілізувати політичні відносини в суспільстві.

Але незважаючи на явні переваги двопалатної структури парламенту, не слід вважати, що всі конституційні проблеми необхідно виріши-

¹ Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / под общ. ред. О. Н. Булакова. – М. : Эксмо, 2005. – С. 51–52. – (Российское юридическое образование).

ти лише започаткувавши діяльність другої палати. Ще видатний англійський мислитель XIX ст. Джон Стюарт Мілль вважав, що проблема форми парламентаризму має другорядне значення, тому перш ніж перейти до впорядкування структури парламенту, слід вирішити інші проблеми конституційного устрою, адже саме по собі запровадження другої палати цих проблем не вирішить¹. Тому питання організаційної структури парламенту має теоретичний характер, оскільки підвищити ефективність діяльності законодавчого органу, змінивши структуру, неможливо.

Поряд із позитивними сторонами, неможливо не згадати і негативні прояви бікамералізму. Зокрема, у період активної дискусії з приводу двопалатної структури парламенту в Україні називались декілька. Серед них беззаперечним є те, що двопалатний парламент є більшим за чисельністю, тому потребує значно більших фінансових витрат. Окрім того, наявність другої палати парламенту значно ускладнює процедуру здійснення законодавчих функцій, а сама двопалатна система закладає можливість виникнення конфліктних ситуацій у структурах влади.

Позиції українських дослідників з приводу започаткування діяльності двопалатного парламенту на теренах України розрізняються. Але неможливо не погодитися з думкою Л. Т. Кривенко, що двопалатний законодавчий орган не є раціональним у складних умовах життєдіяльності населення, суспільства і держави².

Двопалатна структура парламенту на вітчизняному ґрунті могла б виступати потужним знаряддям руйнування парламенту як цілісного законодавчого органу. При цьому тенденція світової конституційної законотворчості — це чітко окреслена лінія основних законів, спрямованих на закріплення відкритого підпорядкування верхніх палат парламентів політиці президентів та урядів (Франція, ФРН)³.

Не вдаючись у деталі дискусії навколо структурної організації двопалатного парламенту в Україні, у цьому контексті варто зазначити, що досить часто наявність бікамерального парламенту розглядається як необхідна складова демократичного суспільства. Бікамеральний

¹ Мілль Дж. Ст. Рассуждения о представительном правлении : пер. с англ. / Джон Стюарт Милль. – Челябинск : Социум, 2006. – С. 251–264.

² Кривенко Л. Верховна Рада України – однопалатний парламент / Л. Кривенко // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1998. – № 4 (15). – С. 78–79.

³ Кривенко Л. Парламент без парламентаризму? / Л. Кривенко // Віче. – 1997. – № 4. – С. 13–32.

парламентський устрій сприймається теоретиками демократичного розвитку як гарантія публічності, прозорості та захисту інтересів і прав меншостей. Є багато прихильників ідеї двопалатного парламенту, які вважають, що бікамералізм здатний забезпечити реальну демократію законодавчої гілки влади, оскільки може врахувати політичну кон'юнктуру та поєднати інтереси всіх представників влади. Але справжня демократія існує лише в тому суспільстві, якому притаманне почуття глибокої політичної відповідальності та громадськості. У політично малокультурному суспільстві демократія не може встановитись лише за допомогою заснування двопалатної системи. Тому в цьому контексті не можна вести мову про більшу чи меншу демократичність тієї чи іншої моделі організації парламенту.

У державах, які розвиваються, поспішні та необдумані реформи структурної складової парламенту неприпустимі. Структура та склад парламенту, а також повноваження палат мають відповідати реальним потребам та логічному розвитку держави та суспільства. Вибір бікамеральної системи парламенту повинен бути чітко обґрунтований, ураховуючи особливості тієї чи іншої держави.

Адже навіть двопалатний парламент Великої Британії у світлі сучасних реформ постав перед проблемою зниження ефективності діяльності верхньої палати, оскільки фактично діяльність верхньої палати зводиться до виконання консультативних функцій. І це при тому, що історії Великої Британії практично не відома інша структура парламенту, аніж двопалатна.

Як слушно зазначає М. Амелер: «Питання про те, із якої кількості палат повинен складатися парламент, є одним із найбільш спірних питань конституційного права, а відповіді на нього віддзеркалюють всю багатогранність парламентських інститутів. Це питання являє не тільки академічний інтерес для вчених, які працюють у галузі політичних наук. Рішення цього питання в кожній країні є результатом політичного вибору, що визначається самим існуванням даного устрою»¹.

Отже, причини обрання двопалатної чи однопалатної системи є різними, але здебільшого вибір на користь моно- чи бікамеральної структури зумовлений політичними рішеннями. Досвід європейського бікамералізму свідчить про те, що зміна структури парламенту — проблема не теоретичного, а більше прагматичного вибору країни.

¹ Амелер М. Парламенты / М. Амелер. – М. : Прогресс, 1967. – С. 31.

Окрім того, історичні та політичні обставини з часом, як бачимо, суттєво впливають на змінення ролі других палат. Зокрема, припиняють їх існування (Данія, Швеція), зменшують їх політико-правове значення (Велика Британія) та сприймають по-різному їх призначення на різних етапах конституційного розвитку держави (Франція), або ж взагалі відкривають нову конструктивну роль у зв'язку із запровадженням федералізму (Бельгія). Саме тому зміст і призначення бікамералізму досить часто змінюються.

Француз-Яковець Т. Бікамеральний парламент: правова природа и юридический статус

В статье исследуются правовая природа и юридический статус двухпалатных парламентов.

Ключевые слова: двухпалатный парламент, правовая природа, юридический статус.

Frantsuz -Yakovets T. Bicameral parliament: the legal nature and legal status

The legal nature and legal status of bicameral Parliaments are explored in this article.

Keywords: bicameral parliament, legal nature, legal status.