

# ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ НАУКИ

---

УДК 342.53

*В. Медведчук*, доктор юридичних наук,  
професор, академік НАПрН України

## Двопалатний парламент: правова ретроспекція формування класичної доктрини і моделі

У статті досліджується модель двопалатної організації парламенту як предмет вивчення правової науки і практика функціонування вищого представницького і законодавчого органу державної влади. Автор звертається до класичних правових доктрин минулого, зокрема до обґрунтування ідеї бікамералізму в американській політико-правовій думці.

**Ключові слова:** демократична держава, конституційний розвиток, бікамералізм, парламентаризм, законодавча влада, народне представництво.

Початок ХХІ ст. в Україні загострив увагу до такої важливої проблеми, як організація законодавчого органу. Одне із винесених на всеукраїнський референдум 16 квітня 2000 р. питань стосувалося вдосконалення організації законодавчого органу — створення двопалатного парламенту. Вже тоді як у суспільстві, так і на рівні державної влади визріло усвідомлення необхідності змін у формуванні та функціонуванні парламенту, вдосконаленні його організації. Підвищення ефективності діяльності парламенту та його оптимальна структура є одним із найважливіших чинників всього державотворчого процесу будь-якої країни.

Сучасна світова конституційна практика дозволяє визначити дві основні форми організації парламентів: однопалатні та двопалатні. Головною ознакою побудови парламентів значної кількості зарубіжних країн (унітарних чи федеративних) є двопалатність, або бікамералізм. Сьогодні можна спостерігати посилення ваги двопалатних парламентів у сучасних державах. При визначенні моделі організації парламенту в тій чи іншій державі, як правило, важливу роль відіграють фактори політико-правової доцільності та впливу політико-правових традицій.

Для вітчизняної державотворчої теорії ідея двопалатного парламенту не є новою. Вона активно розвивалась у період Української революції початку ХХ ст. і ґрунтувалась як на власних, так і на зарубіжних ідеях двопалатності, які набули тоді чітко сформованих доктрин.

Однією з доктрин двопалатної організації парламенту є американська. Вона характеризується своєю фундаментальністю, практичною реалізацією протягом більш як двох століть і пройшла випробування часом.

Детальний аналіз вирішення проблеми організації двопалатного парламенту знаходимо у теоретичних розробках Дж. Медісона та А. Гамільтона, які у серії своїх політичних есе («Федераліст», 1788 р.) порушили проблему поділу державної влади і наголосили на потребі розробки та запровадження системи «стримувань і противаг» [1, с. 326, 327], яка б дозволила запобігати процесам концентрації всієї повноти державної влади чи то в законодавчому, чи у виконавчому, чи судовому органі. У зв'язку з чим, як зазначав Дж. Медісон, одних конституційних заяв про поділ влади явно недостатньо [1, с. 341]. Тому єдиною справжньою відповіддю на проблему забезпечення поділу влад є створення такої внутрішньої структури кожної з гілок державної влади, коли її частини самі себе утримуватимуть у межах конституційно визначених норм [1, с. 345, 346]. Не вдаючись до більш змістовного аналізу розробленої Дж. Медісоном та А. Гамільтоном системи «стримувань і противаг», звернемося лише до того, яким чином, на їхню думку, має бути організовано діяльність законодавчої влади. Як такий представницький орган влади в демократичній державі за умов федеративного устрою має складатися з двох частин: палати представників та сенату. При цьому бікамеральна структура парламенту є більш раціональною і більш справедливою, ніж однопалатний парламент, оскільки у цьому випадку ані більшість не може зловживати своєю кількісною перевагою, ані меншість не може нав'язувати більшості такі дії, які в її інтересах, але шкідливі для держави в цілому. Надзвичайно цікавим є те, що цей аргумент на користь бікамералізму майже дослівно було відтворено Дж. Пенноком [2, с. 402]. У процесі діяльності кожної з двох палат парламенту можуть виникати змістовні проблеми, але це не означає, що ці суперечності не можуть бути усунутими. Саме тому Дж. Медісон та А. Гамільтон приділяли чималу увагу, на перший погляд, технічним питанням організації парламенту як органу народного представництва. Спочатку вони аналізували діяльність палати пред-

ставників, у контексті чого до кола їх аналізу потрапили три проблеми: термін обрання депутатів, пропорційність представництва та чисельність палати представників. Стосовно першої проблеми, то часті вибори представників — це єдиний шлях, який здатен забезпечити залежність депутатів від волі народу [1, с. 353] (щоб не реалізувалась на практиці сентенція «кінець виборів — початок тиранії» [1, с. 357]). Однак, з другого боку, надто часті вибори можуть призвести до того, що законодавці просто не встигатимуть ознайомитися зі змістом питань, з яких вони мають приймати закони [1, с. 360, 361]. Тому як компроміс слід визнати такий термін, який би дозволяв запобігати тенденціям до «законодавчої тиранії» і разом з тим дозволяв депутатам набути необхідного досвіду законодавчої діяльності. Щодо принципу пропорційності представництва, то у випадку палати представників він має забезпечувати відповідність кількості депутатів у цій палаті кількості виборців, що мешкають на території штату. Стосовно чисельності палати представників, то в цьому сенсі, на думку Дж. Медісона та А. Гамільтона, мають бути вирішені такі проблеми: а) мала кількість представників не може адекватно представляти суспільні інтереси та мати достатні знання специфіки місцевих потреб і обставин, тоді як надто велика їх кількість зробить нижню палату малоефективним і майже недієздатним органом; б) система підрахунку кількості представників повинна включати в себе механізм корекції кількості представництва в процесі зростання населення як окремих штатів, так і держави у цілому [1, с. 369].

Однак вирішення структурно-організаційних проблем на рівні палати представників ще не означає того, що законодавчий орган у цілому функціонуватиме належним чином. У цьому сенсі важливою складовою успішної діяльності парламенту є відповідне «налаштування» й другої палати, якою за американською конституцією є сенат. Тому, аналізуючи основні проблеми діяльності другої палати, Дж. Медісон та А. Гамільтон фактично пропонували розгляд чотирьох базових питань: а) цензи, яким мають відповідати сенатори; б) порядок виборів сенаторів; в) рівність представництва в сенаті; г) кількість сенаторів та термін їх обрання [1, с. 408]. Отже цензи, що встановлюються для сенаторів, не можуть збігатися з цензами, які висувуються до депутатів палати представників. Це пояснюється самою природою сенаторської посади, яка вимагає більшої компетентності та безпристрасності. Відповідно до цього і процедура виборів до другої — верхньої палати не

може бути такою самою, як і процедура виборів до нижньої палати. Проте серед перелічених проблем чи не найбільшу увагу Дж. Медісон та А. Гамільтон приділяють двом останнім питанням. Стосовно рівності представництва вони запропонували три аргументи на користь цього принципу. Перший із них полягав у політико-правовій специфіці організації будь-якої федерації: «влада заснована переважно на принципах, співзвучних інтересам великих штатів, навряд чи буде прийнятливою малими штатами» [1, с. 409]. Тому у великих штатів немає іншого вибору, окрім як погодитися з рівним представництвом. Другий аргумент щодо доцільності надання рівного представництва всім штатам у верхній палаті полягав у тому, що, надаючи кожному штату рівне право голосу, як писали Дж. Медісон та А. Гамільтон, тим самим за ним визнається певна частка суверенності і утворюється інструмент, який дозволяє цю суверенність зберігати. Нарешті, третій аргумент на користь рівного представництва у верхній палаті може бути визначений як «додатковий захист проти поганих законів». Тобто жоден закон, жодна резолюція не може прийматись без згоди спочатку більшої частини народу, а потім більшої частини штатів [1, с. 410].

Переходячи до розгляду питання кількісного складу верхньої палати та терміну повноважень окремих сенаторів, Дж. Медісон та А. Гамільтон вважали, що спочатку необхідно більш детально розглянути проблеми, які виникають за умов республіканської форми правління у тих випадках, коли парламент має однопалатну структуру. Найбільшою небезпекою однопалатного представництва є те, що ті, хто перебувають при владі, можуть легко знехтувати своїми обов'язками перед виборцями та спробувати узурпувати владу. У цьому сенсі з появою другої палати безпека народу посилюється, оскільки будь-яке прагнення до надмірної концентрації влади парламентом вимагатиме домовленості між двома автономними палатами. Інша негативна властивість однопалатних парламентів полягає в тому, що вони можуть приймати «пристрасні, непродумані і згубні рішення», керуючись миттєвими політичними афектами. Тому, запроваджуючи другу палату з метою запобігання цьому явищу, варто врахувати таке: щоб верхній палаті не загрожували ті самі причини, що і палаті представників — нижній палаті. Верхня палата — сенат має бути значно меншою за складом, а його члени повинні «підтримувати свою владу та добре ім'я більш тривалим терміном служби» [1, с. 411]. Останнім недоліком однопалатних парламентів є низький рівень їх професійності та високий рівень «плинності кадрів», що зрештою спричиняє постійні зміни по-

літичного курсу [1, с. 413]. Таким чином, створюючи сенат у спосіб і механізм подолання зазначених небезпек однопалатності, Дж. Медісон та А. Гамільтон дійшли висновку, що склад верхньої палати повинен бути значно меншим, ніж склад палати представників, а термін повноважень сенатора — довшим за термін повноважень депутата палати представників.

Отже, і Дж. Медісон, і А. Гамільтон спиралися на два базових положення: а) щодо глибинного зв'язку між владою парламенту та суверенітетом народу; б) щодо відокремленості законодавчої влади парламенту від інших гілок державної влади. Це, безумовно, споріднює їх теорію з європейською парламентською правовою традицією. Але водночас вони вводять до кола свого розгляду ще одну надзвичайно важливу тему, яка на сьогодні складає невід'ємну частину теорії парламентаризму. Йдеться про нормативну гарантованість та регламентованість парламентської влади. Тобто діяльність законодавчої влади не лише охороняється від втручання в цей процес з боку інших органів державної влади, а й сама не повинна виходити за межі своїх конституційно визначених повноважень. Тому вона має розбудовуватись таким чином, щоб вона сама виступала першим і найбільш надійним гарантом від можливих тенденцій переходу до недемократичних форм політико-правової організації. Зрозуміло, що подібне перенесення уваги до проблеми взаємного стримування різних гілок державної влади значно посилило необхідність змістовної розробки конституційно-правового статусу парламенту.

Ще один мислитель, якого слід згадати у цьому контексті, є Т. Джефферсон. Значним чином місце проблем, пов'язаних із діяльністю та організацією парламенту, в поглядах Т. Джефферсона пояснюється тим, що для нього принципи парламентського представництва розглядаються в контексті питань народного суверенітету та способів його реалізації [3, с. 57]. Питання функціонування та організації парламентів стали предметом окремих досліджень. Мається на увазі питання XIII відомої праці «Нотатки про штат Вірджинія», де він критикує Конституцію штату Вірджинія 1776 р. Від початку свого аналізу Т. Джефферсон ставив за мету, по-перше, аналіз організаційної структури найбільш ефективного парламенту, а по-друге, аналіз тих помилок, які можуть виявити себе в процесі реалізації цієї моделі. На думку Т. Джефферсона, більш прийнятною моделлю організації парламенту, тобто такою, яка б дозволила йому успішно виконувати пред-

ставницьку та законодавчу функції, є двопалатний парламент. Саме така модель організації парламенту і була запропонована Конституцією Вірджинії 1776 р. Нагадаємо, що відповідно до неї законодавча влада в штаті здійснювалася двома палатами законодавчої Асамблеї (Палата депутатів та Сенат). Причому Палата депутатів складалася з двох представників від всіх графств, які обиралися терміном на один рік, а Сенат (загальною кількістю 24 особи) обирався на чотирирічний термін на основі розподілу штату на 24 виборчих округи. Для прийняття закону необхідно було його схвалення обома палатами. Так само в результаті взаємного узгодження між двома палатами відбувалося призначення на посади губернатора, суддів вищих судів, генерального прокурора, аудиторів, регістратора земельної контори тощо. Однак, як доводив Т. Джефферсон, подібна, на перший погляд, надзвичайно ефективна і головне — справедлива схема організації парламенту виявила і свої суттєві недоліки. Перший із них полягав у встановленні майнового цензу. У результаті чого список тих, хто голосує, виявлявся значно коротшим, ніж список тих, хто сплачував податки та виконував свій військовий обов'язок [4, с. 195]. Тобто реально визнаючи за громадянами обов'язок на сплату податків та несення військової служби, держава тим не менш не визнавала за ними права брати участь у виборах, що було, на думку Т. Джефферсона, несправедливим кроком, який порушував права громадян. Іншою небезпекою в організації було несправедливе забезпечення в ньому принципу представництва. У цьому сенсі Т. Джефферсон звертав увагу не стільки навіть на величину території того чи іншого графства та чисельність населення, відповідно до чого кожна територія отримувала певну частку місць у парламенті, скільки з огляду на те, який внесок робить кожне з графств у забезпечення обороноздатності та добробуту штату. На підтвердження своєї тези щодо несправедливості пропорції представництва в легіслатурі штату Т. Джефферсон наводив доволі цікаві статистичні дані. Так, аналізуючи ситуацію у двох графствах (Уорік та Лаудон), він вказував на те, що вони мають право рівного представництва, але при цьому графство Уорік постачає штату лише 100 ополченців, тоді як графство Лаудон — 1746 [4, с. 195, 196]. Тобто, як пише Т. Джефферсон, кожен чоловік у графстві Уорік мав такий самий вплив на управління штатом, як 17 чоловік із графства Лаудон. На думку Т. Джефферсона, ще більш несправедливою є порівняльна пропорція місць (у Сенаті та Палаті депутатів) стосовно виборчих округів. За Т. Джеф-

ферсоном, виникала така ситуація, коли 19 000 чоловік, що мешкали в одній частині штату, визначали закони для більш ніж 30 000 чоловік, що жили в інших частинах штату, а також призначали вищих посадових осіб виконавчої та судової влади [4, с. 196]. Ще однією небезпекою, тісно пов'язаною з порушенням принципу пропорційності представництва, була, за Т. Джефферсоном, загроза однорідності палат. Зміст цієї загрози полягав у такому: якщо певна територія отримує більшість у Сенаті та Палаті депутатів, то, за причини спільності інтересів делегатів, представлених у Сенаті та Палаті депутатів, ці дві частини швидше за все об'єднаються і зможуть приймати закони, які не відповідатимуть інтересам всього штату. Тобто фактично буде зведено нанівець сам зміст концепції двопалатності, коли діяльність однієї з палат має врівноважувати наміри іншої.

Тому, пропонуючи спосіб справедливого представництва в легіслатурі, Т. Джефферсон вважав за доцільне враховувати не дві, а три ознаки: розмір графства, кількість мешканців та кількість осіб, що здатні носити зброю (останній критерій саме і виступав своєрідним мірилом «корисності» територій). По суті, перелічені зміни до порядку організації та функціонування парламенту були внесені до проекту Конституції Вірджинії, який мав бути розглянутий і прийнятий Конвентом улітку 1783 р. Найбільш цікавим з погляду організації і функціонування парламенту був, безумовно, розділ I проекту, який мав назву «Легіслатура». Так, пропонуючи внести зміни до порядку формування Палати депутатів та Сенату, Т. Джефферсон фактично розробив дві моделі забезпечення справедливого представництва. Обидві з них ґрунтувалися на визнанні виборчого права за всіма дієздатними громадянами чоловічої статі [4, с. 264, 265]. Перша із зазначених моделей стосувалася виборів до Палати депутатів. В основу цих виборів мав бути покладений принцип жорсткої пропорції: кількість депутатів від кожного графства мала бути пропорційною кількості осіб, які мають право голосу. Але при цьому загальна кількість місць у Палаті депутатів не може бути більшою 300 чи меншою ніж 100 осіб. На відміну від цього, для виборів у Сенат Т. Джефферсон запропонував застосовувати іншу модель, яку можна схематично подати таким чином: весь штат розподіляється на виборчі округи (до яких входять кілька графств), у межах кожного графства паралельно з вибором депутатів обираються «сенаторські виборщики», після чого виборщики округу об'єднуються і обирають сенатора чи сенаторів від свого округу з розрахунку «один

сенатор на шість виборщиків» [4, с. 264]. Таким чином, на думку Т. Джефферсона, у разі вирішення основних питань формування палат парламенту він зможе ефективно виконувати такі свої функції, як законотворчість та представництво. При цьому поєднання принципів пропорційності (для Палати представників) та рівного представництва штатів (для Сенату) жодною мірою не означає виникнення колізії інтересів окремих штатів та держави в цілому. Вже у ХХ ст. до цієї думки Т. Джефферсона звернувся Т. Лофтус, який, аналізуючи діяльність американської легіслатури, зазначив, що хоча, з політичного погляду всі штати є різними, однак ті проблеми, з якими вони стикаються, як правило, виявляються дуже типовими. Саме тому американська легіслатура не настільки боляче реагує на проблеми зіткнення інтересів різних елементів федерації [5, с. 3].

Характеризуючи ж спосіб розв'язання проблем, що виникають у процесі функціонування парламентів, запропонований Т. Джефферсоном, можна відмітити, що його основним завданням було гарантування як найбільш адекватного представництва. Переваги двопалатної моделі Т. Джефферсон вбачав у тому, що вона дозволяла якнайповніше задовольнити принцип представництва, оскільки в парламенті тоді виявляються представленими не лише люди, а й власність: «делегатів і сенаторів обирають так, що перші з них представляють людей, а другі — власність». А це дозволяє поєднувати чесність нижньої палати з мудрістю верхньої. Утім, окреслюючи процес функціонування різних палат парламенту, Т. Джефферсон наголошував ще на одному надзвичайно важливому моменті, який здатен забезпечити трансформацію парламентаризму і врешті-решт спричинити зміну форми правління. Йдеться про такий, на перший погляд, суто юридично-технічний момент, як порядок голосування в парламенті. Річ у тім, що асамблея, як законодавчий орган, що має повноваження приймати закони як для суспільства в цілому, так для самої себе, може змінити кворум свого власного складу, необхідний для здійснення законодавчої діяльності. На думку Т. Джефферсона, таким мінімальним кворумом має бути лише більшість від загальної кількості депутатів. Утім у деяких випадках цей кворум зменшується, що призводить до втрати парламентом ознаки народного представництва.

Визнаючи пріоритет законодавчого органу влади над всіма іншими органами державної влади, Т. Джефферсон, жодним чином не ідеалізував сам парламент. Він навіть попереджав про таку небезпечну

форму, як «виборчий деспотизм» [4, с. 197] парламенту. Тобто з погляду політико-правової ефективності законодавчий орган державної влади має відповідати певним вимогам, найважливішою з яких є забезпечення рівного та справедливого представництва. Причому умовою справедливості представництва, як писав Т. Джефферсон, є правильне застосування принципу пропорційності, який протиставляється принципу «більшості», коли місця в парламенті розподіляються за правилом «переможець отримує усе». До речі, у ХХ ст. до цього тлумачення пропорційного представництва в своїй теорії демократії звертатиметься Аренд Лейпхарт, який визначав його як «нейтральний і неупереджений» спосіб розподілу влади [6, с. 74, 75]. Водночас запорукою ефективності та збалансованості діяльності парламенту Т. Джефферсон вважав його двопалатну структуру, коли дії і рішення палати можуть бути урівноважені діями і рішеннями іншої, що зрештою призводить не до блокування дій однієї палати іншою, а до найкращого визначення суспільних потреб та їх відповідного відображення у чинному законодавстві.

Отже, американська ідея двопалатності є не лише акумуляцією американського досвіду. Протягом двох століть вона набула чітко збудованої доктрини і її втілення у суспільну практику державотворення Сполучених Штатів Америки. Вона була і залишається сьогодні предметом змістовних наукових дискусій. Але визнання і цінність її незаперечні.

Щодо цього наразі важливо чітко усвідомлювати, що сама ідея двопалатності не є певним винаходом сучасності і не повинна сприйматись в Україні як дещо «чужорідне». Насправді, питання двопалатної організації парламентів вже неодноразово потрапляли до поля уваги як провідних науковців, так і видатних політичних діячів минулого. Тому нашим наступним кроком має стати аналіз ідеї двопалатності в історії та практиці власне українського конституціоналізму.

### Список використаної літератури

1. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. — М. : ИГ «Прогресс» — «Литера», 1993.
2. Pennock J. R. Democratic Political Theory / J. R. Pennock. — Princeton : Princeton U. P., 1979.
3. Касьян В. Суверенітет: від бажаного до дійсного / В. Касьян // Віче. — 1994. — № 2 (23).

4. Джефферсон Т. Автобиография. Заметки о штате Вирджиния / Т. Джефферсон. — Л. : Наука, 1990.
5. Loftus T. The Art of the Legislative Politics / T. Loftus. — Washington : CQ Press, 1994.
6. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование / А. Лейпхарт. — М. : Аспект Пресс, 1997.

*Стаття надійшла до редколегії 14.01.2013.*

**Медведчук В. Двухпалатный парламент: правовая ретроспекция формирования классической доктрины и модели**

В статье исследуется модель двухпалатной организации парламента как предмет изучения правовой науки и практика функционирования высшего представительного и законодательного органа государственной власти. Автор обращается к классическим правовым доктринам прошлого, в частности к обоснованию идеи бикамерализма в американской политико-правовой мысли.

**Ключевые слова:** демократическое государство, конституционное развитие, бикамерализм, парламентаризм, законодательная власть, народное представительство.

**Medvedchuk V. The bicameral parliament: legal retrospection of classical doctrine and models formation**

The article studies the model of a two-chamber parliament organization as the subject of legal science and practice of functioning of the supreme representative and legislative body of the government. The author refers to classic legal doctrines of the past, in particular to the justification of the idea of bicameralism in American political-and-legal thought.

**Keywords:** democracy, constitutional development, parliamentarism, bicameralism, legislature, people's representative.