

Передумови і основні фактори формування й утвердження бікамералізму у практиці парламентів держав Європи

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

У статті досліджуються особливості зародження, практики, формування двопалатних парламентів держав Європи.

В статье исследуются особенности зарождения, практики, формирования двухпалатных парламентов государств Европы.

The characteristics of origin, practice, formation of bicameral parliaments of European countries are examined in the article.

Ключові слова: бікамералізм, ретроспектива, передумови, формування, практика.

Постановка проблеми

Вищий законодавчий і представницький орган – парламент – є одним із прадавніх інститутів державного механізму, і впродовж всієї історії ведеться гостра дискусія про вибір найбільш оптимальної структури парламенту, про кількість і склад палат, конституційність вибору між однопалатним і двопалатним законодавчим органом.

Використання двопалатної системи в унітарних державах знаходить дедалі більше прихильників серед учених і практиків, політиків і державників, є однією із провідних тенденцій розвитку парламентаризму в сучасному світі. На користь цього свідчить тенденція зростання: якщо в 2000 році у світі було 67 двопалатних парламентів, то нині 76. Це засвідчує, що бікамералізм є одним із інститутів, які є досить ефективні в державному механізмі розбудови правової демократичної держави, об'єднанні для цієї цілі різних політичних сил.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Упродовж усієї новітньої історії України ідея запровадження двопалатного парламенту постійно була присутня в процесі здійснення реформи політичної системи України. У сучасній українській юридичній науці, політичному середовищі є недостатнім розуміння аспектів ефективності бікамералізму, в

контексті дослідження і доцільності запровадження двопалатного парламенту. Ідею запровадження і розвитку бікамералізму, як показує історія країн, де його запроваджено (Польща, Чехія, Білорусія, Казахстан, Росія та ін.), завжди супроводжували гострі дискусії.

Тому актуальним є проведення широкого аспекту дослідження, з'ясування різних моделей парламенту, аргументацій, мотивацій і змін політичної системи, усвідомлення основ і реалій сьогодення.

Теоретико-методологічні аспекти дослідження окремих проблем закладено в працях зарубіжних і вітчизняних учених: О. Березюка, М. Левіна, В. Журавського, Р. Енгибаряна, Л. Кривенко, О. Святоцького, В. Рум'янцева, О. Скрипнюка, Ю. Тодики, В. Тація, М. Орзіха, О. Фісуна, О. Омельченка, А. Саїдова, В. Шаповала, Ю. Шемчушина, Л. Полуяна, І. Мачульської, М. Новікова – в контексті висвітлення проблем діяльності сучасних парламентів, питаннях парламентського права, розбудови демократичної, правової, соціальної держави, історичного генезису парламентаризму в Україні.

Невирішені частини загальної проблеми

Незважаючи на появу ряду певних досліджень з проблем парламентаризму, на сьогодні особливої уваги заслу-

говують такі основоположні аспекти парламентської діяльності, як її організаційна та функціональна складові, актуальність курсу на євроінтеграцію тощо. Необхідно дослідити специфіку організації та функціонування парламентів сучасних демократичних держав Європи, щоб запозичити позитивний політико-правовий досвід та оминати небезпеки, які виникають в реаліях сьогодення.

Формулювання цілей статті

Питання вдосконалення законодавчої влади в рамках активізації конституційного процесу в Україні, актуалізація проблеми законодавчої гілки влади та її домінування в політичній практиці та обґрунтування в юридичній літературі виявляються взаємопов'язаними та доречними для проведення нових наукових досліджень. Таким чином, дослідження правових проблем організації та функціонування двопалатних парламентів, за умов демократичних систем державної влади, є актуальним як на загальнотеоретичному рівні, так і у практичному аспекті реалізації основних напрямків державно-правової реформи в Україні. *Метою* статті є науковий аналіз передумов і основних факторів формування і утвердження бікамералізму в сучасних європейських парламентах за умов демократичних систем державної влади, дослідження змісту, статусу, проблем його становлення і організації.

Виклад основного матеріалу дослідження

«Парламент як один з інститутів складного державного механізму походить від (франц. parler – говорити) виступає загальнонаціональним (загальнодержавним) представницьким органом, найважливіша функція якого полягає в здійсненні верховної законодавчої влади» [1]. Його історія багатовікова, і впродовж неї ведеться гостра, нестихаюча дискусія про вибір найбільш оптимальної структури парламенту, кількості і складу палат, їх політичних складових, факторів формування тощо.

Питання про те, з якого числа палат повинен складатися парламент, є одним з найбільш спірних питань конституційного права, відповіді на нього відображають всю різноманітність парламентських інститутів. Це питання становить не тільки академічний інтерес для вчених, що працюють у галузі політичних наук. Його рішення в кожній країні виступає результатом політичного вибору, який визначається самим існуванням певного устрою [2].

Аналізуючи окремі елементи сучасних парламентів, їх прототипи ми можемо зауважити вже в античних державах. Подібні до парламенту органи діяли у Римській імперії – Сенат, Народні збори і рада п'ятисот в Афінах, які можна практично вважати прообразом сучасного двопалатного парламенту. Аристотель, Марк Тулій Ціцерон, Платон та інші видатні вчені мислителі античності у своїх працях віддавали належне цим складним державним механізмам.

Кожний громадянин Афін мав право брати участь у роботі еклесії (Народних зборів) з 20 років. Цей орган скликався 10 разів на рік (пізніше – 40 разів). Народні збори мали такі компетенції: обирати та звільняти всіх чиновників; заслуховувати звіти чиновників; розглядати зовнішньополітичні справи; затверджувати державний бюджет; судова влада еклесії поширювалася лише на справи державної зради [3, с. 8].

Тільки корінні жителі Риму, яких називали «патриціями», як рівноправні громадяни, являли римський народ, що представляв триста родів, які об'єднувалися у три триби. Так званий державний устрій повторював сімейні відносини, старійшина який стояв на чолі роду, обирався всіма членами роду. Народні збори, що склалися з воїнів-чоловіків, обирали рекса на посаду довічно, але ця посада не передавалася у спадщину, рекс одноособово призначав свого спадкоємця, а коли він цього не міг зробити в силу тих чи інших обставин, влада переходила в руки Сенату.

Посади сенаторів були довічними, жоден законопроект не міг подіяти на розгляд народних зборів, якщо попередньо його не обговорили у Сенаті, також до компетенції сенаторів входили контроль за дотриманням звичаїв, питання безпосереднього управління, розробки законопроектів, оголошення війни і укладання миру, право тимчасового введення військового стану.

Сенат (Senatus) – збори «кращих людей», які мають здатність і вміння керування громадою, формувався, як правило, з категорії людей, що довели своє вміння управляти людьми (знатні люди, посадовці, воєначальники та ін.), майновий ценз яких відповідав високому рівню. Звання сенатора стало не тільки державно-політичним, але становим, пов'язувалось з дотриманням певних правових обмежень, значно пізніше стало спадковим.

Сенат вважався «опікуном» римського народу і мав певні імперативні повноваження: міг не затвердити прийнятий зборами закон (але одноосібно прийняти закон не мав права). Законом вважалася постанова, прийнята при дотриманні відповідної процедури і зміст. Закони – це загальні постанови, що мають загальний характер, запропоновані магістратом, прийняті народними зборами і затверджені Сенатом [4]. Закон вважався прийнятим, якщо був доведений до народу магістратом на спеціальному місці форуму. Сенат представляв республіку у зовнішніх зносинах, опікувався скарбницею держави, контролював діяльність посадових осіб, але на їх вибір його вплив не розповсюджувався.

І. Мачульська наголошує, що за часів римської Республіки (V–III століття до н. е.) Сенат відігравав дещо іншу роль: верховну владу здійснювали два рівноправних консули, подібно до рексів, вони були правителями і суддями в дні миру і головнокомандуючими римською армією на війні, але думка Сенату, поряд з консулами, залишалась вирішальною у всіх державних справах. Сенаторам заборонялось використовувати прийняті рішення у власних інтересах. Щоб цього не було, закон забороняв їм

займатись торгівлею і лихварством. Сенат діяв постійно, на відміну від народних зборів, які збирались за потребою, як відповідному органу, певного елементу державної конституції [5]. У часи найвищого розвитку Римський Сенат поєднував законодавчі, представницькі, адміністративні і судові функції.

Отже, світовій цивілізації історія Римського Сенату дала істотні елементи устрою представницьких органів, у тому числі й верхніх палат парламентів: саму ідею і механізм взаємодії двопалатного парламенту, коли одна з них приймає закон, друга – затверджує або вносить зміни, чи відхиляє; право законодавчої ініціативи обох палат; безперервність діяльності верхньої палати, що є стабілізуючою силою держави; головування шляхом опитування кожного сенатора; особливе коло повноважень; участь у зовнішній політиці шляхом підготовки до схвалення нижньою палатою міжнародних договорів; схвалення бюджету, податків, зборів; введення надзвичайного і військового станів; відправки військ за кордон і т. д. Отже, можемо зробити висновок, що антична теорія роздільного правління була основою більшості політико-правових доктрин, базові принципи яких актуальні в реаліях сьогодення, при їх аналізованні (принципи виборності, розподілу влад, представництва і т. д.).

Цілков доречно А.Х. Саїдов вказує, що аналіз ретроспектив, передумов і основних факторів формування й утвердження бікамералізму у Європі, реалії тих часів свідчать, що прототипи парламентів виникли ще в етнічний період. Прообрази сучасних парламентів з'являються в XIII ст. в Англії, у вигляді створення представницької установи задля обмеження королівської влади відповідно до Великої Хартії Вольностей 1215 р. Аналогічні представницькі органи – Генеральні штати – з'являються у Франції, Кортеси – в Іспанії, Ландтаги – у Німеччині, Сейми – у Польщі. З них сформувалися парламенти сучасного стану. Майже у всіх державах Центральної і Західної Європи станово-представницькі парламенти

були невід'ємною частиною державного механізму [6].

З моменту появи нижніх палат формально свій відлік існування веде парламент, ті органи, що пізніше склали верхні палати, утворилися і функціонували набагато раніше, ніж станово-представницькі. Це були до-радчі збори, які засідали при монархах і складалися з осіб, що займали придворні управлінські, спадкоємні, як правило, посади [7]. Для середньовічної правової і політичної свідомості існування верхніх палат станово-представницьких структур робило їх закономірними і такими, що не потребували жодної додаткової легітимації [8]. В основі обґрунтування функціонування нижніх палат знаходилась ідея станового представництва, яка у середньовіччі формувалась у Європі і мала своє легітимаційне наповнення. Поширеною концепцією політичного керування стало припущення, що особливі «шари», «стани», «класи» мають право на представництво або присутність у законодавчому органі. Саме представництво передбачалось у розділеному вигляді і на практиці конструювалось у діючі варіанти – дві палати, наприклад, Великобританія. Англійський парламент був станово-представницьким органом, не схожим на інші представницькі інститути Європи. Оформився він у ході громадянських воєн у 1263–1267 рр. Ще до початку війни у 1258 р. барони зібрались на з'їзді в Оксфорді, що отримав назву «Скаженого парламенту». Він затвердив нову конституцію, режим баронської олігархії у країні. Влада у країні передавалась «Раді п'яти баронів», без згоди з якою ніяких рішень не міг прийняти навіть король. Англійська феодальна держава набула форми станово-представницької монархії. В державно-політичному житті майже через 40 років у 1290 р. парламент оформився як постійно діюча установа – *parliamentum*. Як двопалатний формується з 1343 р. палата лордів, або перів, палата громад. Палата лордів представляла великих світських і духовних феодалів, палата громад – лицарів і

городян. В історії Англії двопалатний парламент зіграв визначну роль, обмежив владу короля, приніс на новому історичному етапі політичну стабільність і рівновагу в економіці, соціальних відносинах, культурі, сприяв зміцненню централізованої держави.

Парламент Англії являє собою класичний приклад двопалатного парламенту, де одна з палат представляє аристократію і духовенство, а друга – електорат.

З розвитком суспільств і держав відбувається еволюція парламентів, яка відображає тенденції розвитку в різні епохи в різних країнах, співвідношення соціальних сил в політичних, економічних, військових сферах.

У Франції же у XII столітті кризова політична ситуація вимагала необхідності громадянської згоди. Внаслідок чого виникла установа – Генеральні штати (стани), які історично вирости з рад феодальної знаті при королі, з залученням міських верхів. Королем скликалися асамблеї, щоб заручитись підтримкою трьох станів країни: світських і духовних васалів, короля і громадян. Не була встановлена періодичність скликання Генеральних штатів. Прийнято вважати 1302 р. початком станово-представницької системи у Франції, а перше загальнодержавне засідання Генеральних штатів (станів) відбулось у 1484 р. Кожен стан Генеральних штатів засідав окремо від інших: у першій палаті вище духовенство, в другій – депутати від дворянства, до третьої – виборні депутати від верхівки городян.

Уже у XVI столітті у Франції припиняють існування станово-представницькі органи, встановлюється абсолютна монархія. Сучасне значення парламенти почали набувати лише у XVIII столітті.

У розвитку англійського парламенту з 1716 по 1832 рр. завершується період трансформації з інституту, який зберігав середньовічні риси, станово-представницькі елементи, у сучасний законодавчий і представницький орган, що існує й сьогодні [9].

Як свідчить вищезазначене, вирішальним для бікамералізму став кінець XVIII століття, коли влада і суспільство усвідомили необхідність існування другої палати, як свого роду контролера виконання конституції, у прийнятті рішень загальнодержавного значення, як один із найважливіших елементів законодавчого процесу, демократичних інститутів парламентаризму, гарант стабільності політичної системи. Все це засвідчувало користь двопалатного парламенту, оскільки класичне призначення другої палати парламенту – це представництво і відображення різних суспільних інтересів не тільки більшості, але й меншості, збалансована система розподілу влад, яка є ефективною гарантією цілісності держави, раціональністю у процесі прийняття класових для суспільства рішень, необхідність налагодження дієвого діалогу для вирішення суперечок, що породжує добрий позитивний ефект.

В Іспанії у 1834 р. після завершення тривалого періоду внутрішніх війн розпочався процес становлення двопалатного парламенту, де нижня палата формувалась шляхом виборів, а верхню заповнювали пери, архієпископи, вищі державні та військові чини, представники провінцій, що призначалися королем з числа претендентів обраних на місцях. Іспанський сенат проіснував до 1931 р. і був скасований після революції, проголошення Іспанської республіки, профашистського режиму Франко.

Отже, в історичній ретроспективі становлення бікамералізму у Європі представницькі установи функціонували як полікамеральні, складалися з декількох моделей бікамерального представництва і розподілу законодавчої влади, їх підґрунтя у загальному виді представляють два елементи – колегіально-дорадчий і станово-представницький, що стало основою другої після античної моделі, так званої «станової моделі».

Таким чином, поліпалатність середньовічних станово-представницьких парламентів, їх бікамеральна, три- і чотирикамеральна будова виявила-

ся закономірним наслідком історично сформованого розподілу суспільства на стани [3, с. 11].

Протягом 1848–1849 років хвиля революцій пройшла в європейських країнах, що стало поштовхом до прийняття конституцій і запровадження представницьких органів влади. Ці події сприяли прийняттю нової конституції в Нідерландах, де верхня палата, виходячи з положень конституції (39 осіб), обиралася на 9 років провінціальними штатами з числа найбільш заможних платників податків. Такий термін давав стабільність політичній системі. В цей же період в Пруссії запроваджено двопалатний парламент, який отримав право затвердження бюджету та нових податків, ефективно контролювати законодавчий орган давала можливість виконавчій владі наявність верхньої палати парламенту. У 1860 році бікамеральний парламент було скликано і в Австрійській імперії.

Ідеї сенату і двопалатного парламенту майже через століття знову повернулись до Італії, цього вимагали час і реалії демократичних процесів. Новий етап почався у XIX ст. і збігся з процесом об'єднання країни у королівство. Він включає три великі стадії: ліберальний парламентаризм у рамках конституційної монархії 1861– 922 рр.; 1922– 943 рр. – панування диктатури фашизму, ліквідація Парламентських інституцій; післявоєнний період і сьогоднішня республіканського виду парламентаризму.

У 1875 році у Франції у своїй класичній формі була впроваджена бікамеральна система, де конституція третьої республіки передбачала створення двопалатного парламенту. Нижня палата (палата депутатів) обиралась на 4 роки, верхня обиралась на 9 років чиновниками місцевої адміністрації. Жоден закон не набрав чинності без згоди Сенату.

Із прийняттям у 1946 році Конституції Четвертої республіки розпочався новий етап розвитку бікамералізму у Франції, це значно розширило межі втручання держави у соціальну і економічну сфери життя суспільства, пок-

ладаючи на державу нові обов'язки, змінюючи відносини між особою і державою. У цій країні ніколи не було однопалатного парламенту, попри те, що це питання виносилось на референдум, від якого двічі відмовлявся народ, і це навіть призвело до відставки президента. За однопалатний парламент і відповідальний перед ним уряд, проти надання президентові широких повноважень виступали комуністи і частково соціалісти, проте внаслідок основних протиріч і розходження політичних орієнтацій проект конституції компартії на референдумі був відхилений.

Сучасні парламенти вирости зі станово-представницьких установ, започаткували їх природу, яка формувалася, з одного боку, представниками різних станових територіальних груп, з іншого, у парламент входили люди, які займали певні державні посади при монарху і входили у раду при ньому. В минулому парламенти ніколи не були законодавчими органом, а лише дорадчими, хоча історія певних етапів свідчить, що без їхнього ставлення монархи не могли прийняти законодавчі акти (Франція, Великобританія, Росія).

Висновки

У процесі проведеного дослідження автор дійшов думки, що аналіз багатомістової історії парламентів переконливо свідчить, що їх структура має багато спільних рис, проте у процесі свого розвитку вони зазнавали однакових викликів і впливів. Національні традиції, форма державного правління та територіального устрою, політичний режим обумовлювали і структуру парламенту кожної окремо взятої країни.

Усе це дає нам підстави констатувати, що бікамералізм – це життєва тенденція, що зростає з огляду її демокра-

тичності і відповідної популярності у суспільстві. Число двопалатних парламентів чітко показує тенденцію росту: якщо у 2000 році в світі було 67 двопалатних парламентів, то зараз їх 76, і такий процес прогресує.

Саме тому бікамералізм сьогодення є необхідним атрибутом демократії. В європейських державах з'являються якісно нові парламенти, які складаються з двох палат, їх структура, порядок формування і діяльність палат будується не тільки на принципово нових досягненнях правової і політичної думки, але й враховує багатовікову історію розвитку парламентаризму.

Демократичні переваги бікамералізму – забезпечення представництва не тільки нації, але й окремих політичних сил, різних соціальних верств, забезпечення якості законодавчого процесу, де друга палата відіграє роль фільтра, стримуючи поспішність законодавчого процесу, запобігаючи прийняттю не продуманих, кон'юнктурних законів, політичних рішень, на догоду певним партіям і олігархам, це дієвий засіб стабілізації політичної обстановки, один із найважливіших елементів дієвого державного механізму демократичного устрою.

З теоретичної точки зору, принципи двопалатності споконвічно пов'язані з принципами поділу влади як підсистема горизонтального поділу влади, де основна увага приділяється взаємному контролю і балансу між палатами парламенту.

Конституційно-правовий інститут двопалатності (бікамералізму) після певної кризи з 70-х років ХХ століття отримав загальне визнання як невід'ємна ознака розвинутої демократії і потужний імпульс до подальшого розповсюдження і розвитку [10].

Список використаних джерел

1. *Енгибарян Р.В.* Конституционное право : учебник / Р.В. Енгибарян, Э.В. Тадевосян. – М. : Юрист, 2000. – С. 86.
2. *Амеллер М.* Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительских учреждений 55 стран / М. Амеллер. – М. : Прогресс, 1967. – С. 31.
3. *Фісун О.А.* Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії : монографія /

Конституційне право; муніципальне право

Національний ін-т стратегічних досліджень. Регіональний філіал у м. Харкові / О.А. Фісун. – Харків : Золоті сторінки, 2008. – С. 8–11.

4. *Омельченко О.А.* Римское право : учебник. – [изд. второе, исправ. и допол.] / О.А. Омельченко. – М. : ТОН – Остожье, 2000. – С. 56.

5. *Мачульская И.* Парламентаризм: «И опыт, сын ошибок трудных...» (к 100-летию Государственной Думы) / И. Мачульская // Федеральный информационно-аналитический журнал «Сенатор» [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.senator.senat.org/senat.html> – Назва з екрана.

6. *Саидов А.Х.* Национальные парламенты мира : энцикл. справочник / А.Х. Саидов. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – С. 3.

7. *Новіков М.* Становлення та розвиток бікамералізму в історичній ретроспективі / М. Новіков // Наукові праці. Серія: Політичні науки (Миколаївська філія Нац. ун-ту «Кієво-Могилянська Академія»). – Миколаїв, 2006. – Вип. 27. – Том. 40. – С. 50.

8. *Смирягин Л.В.* Совет Федерации: Эволюция статуса и функций / [отв. ред. Смирягин Л. В.]. – М. : Ин-т права и публичной политики, 2003. – С. 14.

9. *Левин М.И.* Парламентское право Великобритании XVII – начала XIX в. : монография. / М.И. Левина. – М. : Зерцало, 2000. – С. 34.

10. *Полуян Л.Я.* Верхняя палата в системе органов государственной власти / Л.Я. Полуян // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального собрания РФ. – № 34 (190). – 2002. – С. 5.