

# Теорія та практика утвердження бікамералізму в країнах Європейського Союзу

**Т.А. Француз-Яковець**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
Університет економіки та права «КРОК»

*У статті досліджено теорію та практику утвердження бікамералізму в ЄС.*

**Ключові слова:** теорія, практика, бікамералізм, утвердження.

*В статье исследованы теория и практика становления бикамерализма в странах ЕС.*

**Ключевые слова:** теория, практика, бикамерализм, утверждение.

*The article examines the theory, practice and establishment of bicameralism in the EU.*

**Keywords:** theory, practice, bicameralism, approval.

## Постановка проблеми

Аналіз утвердження бікамералізму в країнах ЄС свідчить на користь його впровадження. У реаліях сьогодення бікамеральні парламенти діють у всіх демократичних, економічно розвинутих, можливих державах ЄС. Зокрема, Великій Британії, Італії, Німеччині, Польщі, Іспанії, Франції та інших. Однак слід зауважити, що бікамеральні парламенти країн ЄС, передумови їх створення, фактори утвердження мають властивість відрізнятися один від одного, виходячи з наявності різноманітності властивостей формування палат, які зумовлюються різновекторними підходами. Це і досвід історичного минулого, конституційні традиції, національний характер, особливості тощо. Європейський бікамералізм має свою доволі давню історію і передумови утвердження. Не викликає сумніву, що в кожній країні ЄС бікамералізм має свої конкретні вияви, що нерідко різняться один від одного.

## Аналіз останніх досліджень і публікацій

У цій статті використовуються дослідження українських і зарубіжних учених, у працях і наукових розвідках яких безпосередньо досліджуються питання теорії та практики утвердження бікамералізму в країнах ЄС, зокрема, М. Амлера, В.А. Ачкасова, М.М. Воронова, В.М. Дмитрушка,

В.С. Журавського, В.І. Івченка, М.М. Іж, М.І. Росенка, О.В. Волощука та інших.

## Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Незважаючи на те, що бікамеральна конструкція парламенту є визначальною в країнах ЄС, сформувані єдину концепцію бікамерального представництва є досить проблемним і практично неможливим. У кожній країні бікамералізм має свої конкретні вияви, але це не повинно перешкоджати його оцінці, можливості робити узагальнення. Вони матимуть можливість бути краще обґрунтованими, коли є змога аналізувати наявні аспекти на прикладах країн ЄС, які перебувають на однаковому порівняльному полі, рівнях економічно-можливих, демократично-стабільних країн.

## Формулювання цілей статті

Мета статті полягає в дослідженні передумов і основних факторів утвердження бікамералізму в країнах ЄС.

## Виклад основного матеріалу дослідження

Бікамералізм у Європі має свою доволі давню історію, початком якої доцільно вважати виникнення ще представницьких установ у стародавній Греції та древньому Римі. Характерною їхньою домінантою у згаданих античних державах є те, що їх склад і діяльність виражалися інтересами

основного класу привілейованих прошарків суспільства того часу.

У цьому контексті, як зазначає В.М. Дмитрушко, характеризуючи європейські представницькі органи, зокрема часів феодалізму, не можемо їх вважати органами народного представництва в сучасному розумінні. Зазначені станово-представницькі установи, як і в стародавні часи, були засновані за принципом представництва інтересів лише вузьких верств населення. Уповноважені особи, які брали участь у представницьких органах тих часів, походили з найвищих кіл тогочасного суспільства [1, с. 41-47].

Обґрунтування тези, що в кожній країні бікамералізм має свої конкретні вияви, які досить часто різняться, не потребує аргументації, але, оцінюючи саме бікамеральні парламенти, маємо можливість розглядати ці питання саме під певним кутом узагальнення. Це дасть можливість більш повно та об'ємно аналізувати цю проблематику з точки зору прикладу передових країн ЄС. Як зазначає В.М. Дмитрушко, у вказаних країнах парламентаризм об'єктивно еволюціонує на певних спільних засадах і має певні загальні риси. Найбільшу цікавість викликає організація і діяльність представницьких органів тих країн, що віднесені до розвинених – Великої Британії, Італії, Франції, Федеративної Республіки Німеччина та деяких інших [2, с. 70-77].

Слід зазначити, що рівень демократії в суспільстві залежить здебільшого від ефективної, цілеспрямованої, політично не заангажованої роботи парламенту. Саме він повинен посідати провідне місце в системі вищих органів державної влади. Як зазначено в довіднику з Європейської інтеграції: «Парламентаризм – це система представницьких органів влади, за якої чітко розподілені функції законодавчих і виконавчих органів і в якій вирішальну роль відіграє парламент». Зазначено, що інститут парламенту вперше з'явився в Англії ще в 950 р. [3].

Цей хід думки і констатація є дискусійними, на переконання відомого дослідника В.С. Журавського: «Власне англійський парламент, який став символом нової епо-

хи, не був першим представницьким органом у європейських державах». У 930 р. з цієї території датської колонії Ісландії вперше зібрався альтинг – перший парламент у Європі, який діє й донині. Він зазначає, що Англійський парламент виник у часи правління Генріха III в 1265 р., як результат тривалої боротьби та компромісів між королем, знаттю і комунами (міськими общинами, які домоглися прав самоуправління) [4, с. 11].

Цілком можна погодитися з обґрунтуванням тези в цьому сенсі В.І. Івченка: «На початку свого зародження парламенту і ідей парламентаризму призначення парламенту було досить вузьким. Англійський парламент був нарадою при королі, яка допомагала вирішувати питання державного значення. Лише після гострої політичної боротьби між світськими баронами, рицарством, церквою і королем, яка завершилася прийняттям Великої хартії вольностей у 1215 році, почали скликати перші парламенти на більш широкій станово-представницькій основі з включеннями до їх складу баронів, духовенства, рицарства, верхівки міського і місцевого управління. Постійно діючою установою англійський парламент став у кінці XIII століття. Поступово до права готувати податки і права петицій до короля англійським парламентом були набуті права на контроль за сферою державного управління, на проведення процедури імпичменту» [5, с. 18-19].

Як аргумент до вищезазначеної тези слід зазначити, що в Англії наприкінці XIII ст. було видано «Статут про ненакладення податків» і введено процедуру обов'язкової згоди парламенту для обкладання податками. Ця процедура отримала своє продовження, коли обов'язковість згоди парламенту було поширено на стягнення непрямих податків у наступних століттях.

Показовим є подальший розвиток конституційної теорії та практики Англії, яка засвідчує протистояння та боротьбу ідей у реаліях історії того часу безпосередньо за верховенство владних повноважень. Так, відповідно до позиції, яку обґрунтовують М.М. Іж і М.І. Росенко, доказом боротьби

в реальному житті тогочасної Англії є посилення на твори Томаса Сміта і Френсіса Бекона.

Сміт вважав, що повинен діяти принцип поділу влади, що одні речі мають робитися у парламенті, а інші – королем, парламент – це найвищий суд у королівстві. Сміт ще не мав уявлення про те, що парламент є законодавчою владою, оскільки не розрізняв творення закону та його тлумачення і не припускав конфлікту між парламентом і короною. Отже, король, за Смітом, – глава всієї системи верховної державної влади, парламент – верховний суд. Бекон, навпаки, надавав особливого значення владі короля, який був повноважним керманичем нації та парламенту, а судді «левами під трон» [6, с. 79-84].

Рациональна об'єктивність, яка згідно з одноставною думкою історично і практично засвідчує, що британський парламентаризм упродовж наступних століть продовжує свій об'єктивний розвиток на принципах парламентського суверенітету, стало розвитку партійної системи громадянського суспільства, удосконалення виборчої системи, мінімізації конфліктних чинників для суспільства, оптимізації інтересів взаємовідносин безпосередньо парламенту і монарха. У класичній моделі парламентської монархії ця концепція має своє подальше відображення. Характерно, що вже в другій половині XIX ст. саме у Великій Британії спостерігаємо основні сучасні суспільно-політичні інституційні атрибути влади. Зокрема, ключове місце відведено парламенту, якому надаються реально досить широкі повноваження. Такий підхід стає взірцем організації влади для багатьох країн того часу, які нині у ЄС, які сприймають рціонально і об'єктивно бікамеральну конструкцію парламенту Великої Британії. Конструктивізм і ґрунтовність таких підходів дає поштовх для започаткування функціонування подібних конструкцій у Австрії, Бельгії, Іспанії, Італії, Португалії, Пруссії, Угорщині, Швейцарії та багатьох інших державах.

Зазначені історичні враження дають підстави вважати, що бікамеральна конструкція у Великій Британії складалася і впрова-

джувалася під впливом історичних умов, що й створило та синтезувало своєрідну природу державного ладу країни. З точки зору ретроспективного погляду стосовно європейських країн у питаннях інституту бікамералізму, на відміну від Англії, двопалатна система є інституцією переважно раціоналізму за своїм походженням.

Цілісною та основоположною є концепція Ш. Монтеск'є: «Одна палата має бути народною, формуватися на виборній основі, друга – аристократичною за характером і репрезентувати спадкову знать, і палати повинні контролювати одна одну, маючи на це відповідне право, були своєрідною політичною доктриною».

Стосовно вищезазначеного можна сказати, що багатівікова практика, яка чітко проходить через реалії сьогодення європейських парламентів, демонструє їх ефективність, демократичність, стійкість тенденцій. З неупередженістю можна констатувати, що кількісний показник бікамеральних парламентів відображає стійку тенденцію до чисельного збільшення: якщо у 2000 р. у світі їх нараховувалося 67, то нині – 81.

Доцільно зазначити, що формально відлік часу бікамеральні парламенти ведуть від запровадження нижніх палат, оскільки для них була закладена процедура скликання. Слід зауважити, що структури, які з часом утворили верхні палати, започатковані значно раніше, ніж станово-представницькі. До них можна віднести дорадчі збори, які безпосередньо функціонували при монархах і утворювалися, як правило, із феодалних магнатів і певних вищих чиновників за своїм станом і значністю, що відносилися до так званого придворного управління, це як правило були спадкоємні посади.

У історичній ретроспективі ми їх констатуємо, наприклад, у Великій Британії, в історичні часи англосаксонських королів і Плантагенетів; у Франції – за часів Маровінгів і Каролінгів; у Римській імперії в часи імператорів Саксонської династії, практично із середини X ст., вони фіксуються в християнських королівствах Піренейського півострова. Уже в XIII ст.

періодично парламенти починають збиратися в Англії та німецьких князівствах. В ряді німецьких ландтагів мало місце й представництво третіх станів, наприклад, представництво селян фіксується у Верхній Швабії, Байтройті, Баден-Дурлахі, Тіролі, Східній Фризії. У Франції станово-представницькі установи виникають на початку XIV ст. і називаються Генеральними штатами. У Німеччині в другій половині XV ст. закріплюється остаточно станово-представницький орган, який має назву рейхстаг. Однак, із часом метод скликання станових установ, за особистим правом чи посадою, був змінений електоральним доборою, відповідно змінювалися й так звані приватні правомочності публічно-правового характеру, безпосередньо наказами самих виборців. Надзвичайно важливим є одна з ключових ознак парламенту – регламент. Характерно, що майже всі станово-представницькі парламенти, становлення і розвитку яких відбувався в середньовіччі у Європі, мають аналогічні особливості, що відносяться перш за все до принципів діяльності, ладу, комплектування.

Досить характерною ознакою середньовічних парламентів є те, що практично всі вони намагалися відігравати досить значну роль у реконструкціях і безпосередніх реформах державного управління. Варто підкреслити, що ці намагання збереглися досі, зокрема це проявляється на прикладі Верховної Ради України і в реаліях сьогодення.

Наприклад у Франції фіксується передача контролю відносно державного управління, Генеральним штатом у XIV ст. «Великим Березневим Ордонансом», де надавалося виключне право санкціонувати надання субсидії та контролювати їх розгляд. Була встановлена депутатська недоторканність.

Середньовічний європейський парламентаризм у своїй структурі продемонстрував варіативність устрою, яка відображається в кількості палат, курій, лав. По дві спостерігаємо, наприклад, у Англії, Польщі, Угорщині, три – у Франції, королівствах Піренейського півострова, ні-

мецьких князівствах, чотири – у Швеції, п'ять – у Швабії, що дає змогу констатувати рівний поділ станового представництва. Отже, бікамеральну структуру являли собою верхня і нижня палати. У верхню входили вище духовенство, родова знать, а відповідно до нижньої палати – представники міст, нижнього духовенства, простих, середніх дворян.

Поділ трьохпалатної структури відповідає розділенню духовенства, дворянства, міського стану, а п'ять палат Швабського крайстагу (вони ще зазначаються як лави) – це не що інше, як роздроблене станове представництво в особі князів, прелатів, церковнослужителів, графів, баронів, міщан.

Варто зазначити, що серед поліпалатних структур бікамеральна визначається перш за все відчутним впливом, а подальший розвиток державних і насамперед парламентських інститутів. Найбільшою мірою бікамеральна структура впливає на порушення принципу роздільного станового представництва, становлення яких відбувається практично після формування європейських парламентів, у період, коли два вищих стани у низці країн (духовенство і дворянство) об'єднуються в одній палаті. Цим обставинам сприяє те що, їх інтереси є максимально наближені, зрозумілі відповідно до способу і стилю існування, традицій життя. З іншого боку, лінією поділу стала спільність економічних і політичних інтересів, яка відобразилася в структуруванні представницьких установ і мала досить значний вплив на подальший розвиток парламентів, де частина нетитулованого дворянства, міщан, мало-земельних власників опинилася в нижній палаті. Наприклад в Англії, в умовах створення та званого джентарі (нового дворянства) і залучення їх до ринкових відносин, об'єднання з іншими колами, купцями, дрібними землевласниками і т.д., значно активізується його функціонування.

Це призводить палати громад до перехоплення політичної ініціативи і перетворює нижню палату на рушійну силу трансформації державного управління [6, с.78-84]. Аналогічне переструктурування уста-

нов, пов'язане зі збільшенням політичного впливу буржуазії, характерне й для інших країн. Еволюція бікамералізму пов'язана з розвитком суспільства і держави, характеризує тенденції їхнього розвитку в різні епохи, окреслюючи співвідношення соціальних сил у політичній, економічній і військових сферах. Наприклад, Палата лордів у Великій Британії – це закономірний результат розвитку парламентаризму, а її існування – засіб примирення аристократичних родів, які претендували на гегемонію в державі, з новим дворянством, буржуазією, що поступово посилювали вплив у Палаті громад. Характерні ознаки бікамералізму можна знайти й у політичній традиції Франції. Так, наприклад, за конституцією 1799 р. законодавча влада була Державною радою, Законодавчим корпусом, трибуналом.

Отже, станovo-представницькі органи епохи феодалізму поступово в ході буржуазних революцій переходять у парламенти демократичних держав. Питання бікамеральних конструкцій парламентів набуває реального змісту, ефективного контролю, стабільності політичної системи, реальною врахування суспільних інтересів.

Після низки революцій у першій половині XVIII ст. в Європі, наслідком яких стали прийняття конституцій і запровадження представницьких органів влади, наприклад у Пруссії почав діяти бікамеральний парламент, такий парламент запроваджено у Австралійській імперії, прийняли нову конституцію у Нідерландах, тривалий термін роботи верхньої палати надавав стабільності політичній системі тогочасної Голландії. У 1834 р. після завершення періоду внутрішніх воєн і розбрату бікамеральний парламент було створено в Іспанії. Окремим досвідом розвитку бікамералізму є досвід Італії. Законодавчий орган складається з Палати депутатів і Сенату, які мають практично рівний статус. Обидві палати можуть бути розпущені або одночасно, або окремо. Рівність палат юридично порушується тільки в тому разі, коли приймають рішення (наприклад, вибори Президента Республіки, призначення членів Конституційного суду), депутати і

сенатори голосують не за належністю до своїх палат, а належністю до політичних фракцій.

У Німеччині бікамералізм також пройшов кілька етапів становлення. Вплив рейхстагу на виконавчу владу, формально йому підвітну, обмежений. Відповідно до конституції, імперський уряд, що складався з рейхсканцлера і міністрів, призначав президент. Рейхстаг не мав можливості змінити президента, але міг поставити на всенародне голосування питання дострокового переобрання президента, а також висунути в державному суді обвинувачення проти президента у «злочинному порушенні законів і конституції». Але для ухвалення такого рішення повинна бути кваліфікована більшість [7, с. 50-54].

Верхня палата парламенту в німецькій парламентській традиції 1871-1933 рр. відіграла роль консолідаційного елемента, а її функції зводилися, насамперед, до об'єднання еліт колишніх незалежних німецьких держав [8, с. 47-53].

### **Висновки**

Отже, у різні часи і в різних країнах запровадження бікамералізму мало різні цілі: засіб примирити протиріччя характерно для Великої Британії; для Франції це передусім інструмент пом'якшення між радикальними і консервативними політичними силами; для Німеччини – один із засобів вирішення проблеми державної цілісності, подолання протистояння між територіальними одиницями; для Італії це дієвий варіант підвищення якості прийнятих законів.

Країни сучасної Європи є нащадками і послідовниками так званих античних управлінських систем, які пройшли складний етап зародження, формування та практичного застосування. Поліпалатність середньовічних станovo-представницьких парламентів, їх багатопалатна будова є закономірним наслідком історично сформованого суспільства. Формування бікамеральних структур відбулося невдовзі після організації європейських парламентів, коли дві так звані рушійні сили, духовенство і дворянство, об'єдналися в одну

палату, спільні інтереси класів у низці важливих питань і безпосередньо в самій системі державного управління до XII ст. ввійшли в завершальну фазу.

Отже, саме такі теоретичні та практичні передумови стали в подальшому фундаментом формування сучасних двопалатних демократично-правових систем функціонування парламентів країн ЄС. Відповідно до вищенаведеного можна зазначити, що за своїм призначенням парламенти мають схожі фундаментальні принципи. Їхніми традиційними функціями є законотворчість, прийняття реального бюджету, контроль за діяльністю органів виконавчої влади, зовнішньоекономічна діяльність, і саме вони, законодавчі повноваження, є головним призначенням парламенту. Разом з тим, є низка відмінностей, що дає змогу розрізнити представницькі органи за моделлю їх функціонування. У практичній площині цього питання наявність бікамеральної системи дає мож-

ливість більшої переваги для збалансованості законотворчої діяльності такого парламенту, а також дає змогу більш повно представляти інтереси виборців, певних соціальних груп населення. Відповідно більшість демократично-розвинених, політично-стабільних, незаангажованих, економічно успішних європейських держав має законодавчо сформовані конструкції парламентів, що базуються на бікамеральній моделі. Слід акцентувати увагу, що суспільство матиме користь від бікамеральної організації законодавчого органу лише в разі відсутності тотального насадження олігархією власних інтересів через своїх політично-корумпованих представників у Верховній Раді, а також за умови чітко виписаного порядку діяльності органу, високого розвитку демократичної культури, дотримання у правовому вимірі загального принципу поділу влади, деполітизованої системи державного управління, розвиненості та дієвості інститутів громадянського суспільства.

### **Література:**

1. *Дмитрушко В.* Парламентаризм на західноєвропейських землях (друга половина XIX – початок XX ст.). Історіографія / В. Дмитрушко / Часопис української історії. – 2014. – Вип. 28. – С.41-47.
2. *Дмитрушко В.* Відображення ідеї парламентаризму у програмних документах і конституційних проектах українських політичних партій початку XX ст. Історіографія / В. Дмитрушко / Часопис української історії. – 2013. – Вип. 26. – С. 70-77.
3. Довідник з Європейської інтеграції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eu-directory.eu-ua.info>
4. *Журавський В. С.* Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). – К. : Парламентське вид-во, 2002. – 344 с.
5. *Івченко В.* Парламент, який не має аналогів у світі // Євробюлетень. – січень 2004 р. – С. 18-19.
6. *Іж М. М. І.* Теоретико-методологічні засади дослідження парламентаризму / М. М. Іж, М. І. Росенко / Публічне управління : теорія та практика. – 2013. – Вип. 1. – С. 79-84.
7. *Воронов М. М.* Двопалатний парламент : досвід зарубіжних країн та ідеї запровадження в Україні / М. М. Воронов, Г. В. Зубенко / Вісник Харківського нац. університету ім. В. Н. Каразіна. Серія : Право. – 2013. – № 1062. – Вип. 14. – С. 50-54.
8. *Волощук О.* Бікамералізм, як одна із провідних тенденцій розвитку парламентаризму в сучасному світі / О. Волощук / Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2014. – Вип. 1. – С. 47-53.