

# Бікамералізм: поняття, сутність, ключові ознаки

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

*У статті розглянуто основні поняття, сутність, ключові ознаки бікамералізму.*

**Ключові слова:** бікамералізм, сутність, ключові ознаки.

*В статье рассмотрены основные понятия, сущность, ключевые признаки бикамерализма.*

**Ключевые слова:** бикамерализм сущность, ключевые признаки.

*In the article the basic concepts, essence and key features of bica-meralism are considered.*

**Keywords:** bikameralizm entity, key features.

## Постановка проблеми

Однією з найважливіших проблем функціонування сучасних демократичних держав світу є проблема оптимального вибору вдалої, демократичної, максимально ефективної конфігурації політичних інститутів, розвитку дієвих форм державного устрою, які значною мірою сприяли б розвитку відкритого, стабільного, процвітаючого демократичного громадянського суспільства, ефективному функціонуванню парламенту держави. Однією з ключових проблем суспільства і влади є вибір інституціональної структури парламенту: бікамерального чи унікамерального.

Резонансні дебати, що виникають протягом усього періоду незалежності України, нерозв'язаність проблем у роботі парламенту та житті суспільства породжує негативні наслідки в цілому для держави та її громадян, демонструючи вузькість теоретичного осмислення в сучасній вітчизняній юридичній науці.

Дослідження з цієї проблеми не покривають усієї широти її проявів, аспектів, сторін. Поверховість адекватного дослідницького інструментарію, розмаїття думок законодавців, політиків, громадян породжують однобоку дискусію з проблем бікамералізму, відкриваючи значні прогалини проблеми. Інтерес до бікамералізму повинен концентруватися в межах

комплексного конституційно-юридичного напряму дослідження парламентських структур, аргументацій цих блоків з питань перспектив упровадження бікамерального типу парламентаризму, сформованого аналітичними матеріалами і коментарями провідних учених, політиків, спеціалістів, експертів.

## Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання бікамералізму в українській науці поки що є недостатньо дослідженим. Мають місце поодинокі наукові дослідження, в яких фрагментарно опосередковано торкаються певної проблематики. У пострадянських дослідженнях можна виділити окремі праці О. Автомонова, В. Байдіна, О. Булакова, А. Георгіци, В. Журавського, О. Скрипнюка, В. Шаповала, Ю. Шемшученка. Проблеми української дискусії бікамералізму основних позицій, аргументів, питань упровадження бікамерального типу парламентаризму в Україні сформовані аналітичними матеріалами та коментарями таких провідних експертів і спеціалістів як М. Азнар, Б. Андресюк, О. Валевський, В. Горбач, В. Журавський, В. Карасьов, Л. Кравчук, Л. Кучма, О. Ковальчук, С. Конончук, І. Рябов, В. Тацій, О. Сушинський, В. Ющенко, О. Юрчук, О. Ярош та інші.

Класичні теоретичні аспекти виник-

нення, розвитку й інституціонального моделювання бікамеральних парламентів у свій час висвітлювали (Дж. Адамс, І. Бентам, О. Гамільтон, М. Макіавеллі, Дж. Ст. Міль, Д. Сарторі, Ш. Монтеск'є та інші).

### ***Не вирішені раніше частини загальної проблеми***

Рівень розробленості проблематики бікамералізму в сучасній юридичній, науковій літературі є недостатнім. Загальним уразливим моментом практичних публікацій і досліджень є фрагментарність, заповільненість і односторонність методологічних засад його вивчення, що перешкоджає узагальнюючому охопленню цього інституціонального об'єкта в різноманітті та глибинності його осмислення, структуруванні та функціонуванні. Це особливо відчутно в дискусіях, публікаціях і дослідженнях.

Віддаючи належне кожній із вищезгаданих проблем і підходів, необхідно акцентувати увагу не тільки на можливість їхнього інтегрування, а й очевидній необхідності більш цілісного вивчення поняття, сутності та ключових ознак бікамералізму.

### ***Формулювання цілей статті***

Рівень наукового і практичного осмислення поняття «бікамералізм», його сутності, ключових ознак, суспільної проблеми парламентаризму, виклики часу, порушують низку питань, на які повинні дати відповідь вчені, зокрема фахівці з конституційного права.

Державно-правові теорії спрямовані на вдосконалення і розвиток конституційного і поточного законодавства, з метою його адаптації до умов соціальних, економічних, політичних відносин, що перебувають у постійному процесі, змінюються, удосконалюються, демократизуються тощо.

Ідеї верховенства права принципи представницької демократії, народного суверенітету, паритету прав людини, впровадженні в практику діяльності держави, від чого залежить ступінь демократизації суспільства.

### ***Виклад основного матеріалу дослідження***

Резонансні дебати з приводу бікамералізму, що час від часу виникають в Україні, яскраво демонструють вузькість теоретичного і практичного усвідомлення й освоєння у вітчизняній конституційній науці, слабкість узагальнюючої перспективи обговорення на належному ефективному рівні цього важливого питання.

Однією з найважливіших проблем успішного функціонування сучасних держав світу є питання вибору найбільш оптимальної, ефективної, демократичної конфігурації парламенту, який значною мірою був би адаптований у сприянні побудови і розвитку відкритого, стабільного і процвітаючого демократичного суспільства. У спектрі ключових ознак цього непростого питання є вибір інституціональної структури парламенту: однопалатного (унікамерального) чи двопалатного (бікамерального).

Інтерес до проблем дослідження бікамералізму є принципово актуальним і сконцентрованим у межах конституційно-юридичного напрямку дослідження парламентських структур. У пострадянських дослідженнях доктрина мислення проглядається у фрагментарному баченні, а також володінні міжнародною практикою і часто помилковим заїдеологізованим уявленням про інтереси держави і суспільства.

Аналіз питань правової природи, сутності та юридичного статусу бікамералізму, процеси формування двопалатних парламентів в історичній ретроспективі дають у багатьох питаннях відповідь щодо сутності, поняття, ключових ознак бікамералізму.

У багатьох країнах світу, реальну природу цієї системи можемо спостерігати і розуміти на основі аналізу сукупності соціально-економічних, політичних факторів, загального напрямку в провадженні демократичних інститутів у тій чи іншій державі.

В науці конституційного права, питання бікамералізму, його сутності, з якої кількості палат повинен складатися парламент,

є одним із складних дискусійних питань. З теорії конституціоналізму актуальність і значимість цього питання постійно перебуває в динаміці, градус дискусії не зменшується і, як свідчать тенденція і практика розвитку парламентаризму в сучасному світі, тенденція зростання двопалатних парламентів у демократичних державах має стійку, позитивну тенденцію до збільшення їх кількості, не тільки у федеративних, а й в унітарних державах.

Як показує багаторічна практика парламентаризму в Україні, проблема ідеї створення і втілення в практичну площину двопалатного (бікамерального) парламенту виникла не раз і перспективи та реалії сьогодення дають підстави вважати, що ці питання будуть і далі виникати на шляху до побудови європейської, демократичної, правової держави.

Чимало вчених і політичних діячів вважають, що питання структурної перебудови парламенту повинно бути предметом поглибленого дослідження. А тому розроблення цієї проблематики є актуальною для вітчизняної конституційної науки [1, с. 13-32]

Необхідно зазначити, що має місце й інша позиція. Так, відомий учений В. Шаповал (колишній Голова Центральної виборчої комісії України) у своєму інтерв'ю тижневику «Дзеркало тижня» від 27 січня 2012 року відмітив: «Єдина прийнятна гіпотеза, єдиний об'єктивний шлях – європеїзація, як кажуть розумники. В який спосіб? Тільки шляхом створення реального дієздатного парламенту. До речі, тільки однопалатного. Тому що в пострадянських країнах трансформація однопалатного парламенту у двопалатний неминуче посилює статус президента» [2].

Практика європейських парламентів їх ефективність і демократичність, стійкі тенденції, які зберігаються у світовій практиці конструкції парламентаризму, дають можливість неупереджено відмічати, що кількісний показник чітко відображає тенденцію до їх збільшення. Численні наукові розвідки, дослідження показують, що, наприклад, у 2000 р. у світі нараховувалося 67 бікамеральних парламентів,

реалії сьогодення констатують уже цифру 81. Бікамеральні парламенти діють майже в усіх великих за кількістю населення країнах, крім Індонезії, Китаю, Пакистану, Південної Кореї, Туреччини (структура парламенту змінювалася декілька разів). Характерно, що Україна за кількістю населення, території також відноситься до великих країн світу. Цікавим позитивним фактом, який привертає до себе увагу дослідників, є так званий індекс стабільності економічно розвинених держав світу, що відзначаються найвищими показниками внутрішнього валового продукту, із 15 держав світу, де цей показник є найвищим і які мають бікамеральні парламенти, тільки Китай та Південна Корея – монокамеральні. Реалії ХХІ ст. дають підставу стверджувати, що бікамеральні конструкції парламенту успішно функціонують як у «нових», так і в «старих» демократіях. Всебічне поширення теорії та практики бікамералізму слід визнати як одну з найвиразніших перспективних тенденцій сутності сучасного демократичного конституціоналізму. Як показують дослідження в конституційній теорії та практиці, двопалатні парламенти поступово й успішно стверджуються в Європейському Союзі та навіть в унітарних державах (Австрія, Іспанія, Ірландія, Італія, Польща, Словенія, Румунія, Чехія та інші), а також на інших континентах світу.

Відомий український юрист, політик М. Оніщук зазначає: «Але було б неправильно вважати, що бікамералізм у ХХІ ст. став виключним привілеєм для політико-правових систем економічно розвинених держав світу. Для багатьох зарубіжних країн, які у своєму сучасному розвитку утверджують ідеї демократії та верховенства права, бікамералізм стає засобом апробації відповідних ідей та теорій. Створення двопалатного парламенту розглядається як шлях виходу з політичної кризи у таких різних за своїм розвитком державах. Сучасний бікамералізм, як і раніше, не втрачає індивідуальних національних особливостей, тому важко знайти хоча б два абсолютно ідентичні двопалатні парламенти в різних країнах» [3].

Цікаві аргументи висловлює відомий учений В. Шаповал: «В федеративній державі двопалатна побудова парламенту рахується майже обов'язковою і пояснюється необхідністю забезпечення представництва від суб'єктів федерації. Однак двопалатна побудова Конгресу США виглядає історичною випадковістю: автори Основного закону цієї держави спочатку виходили з необхідності створення однопалатного законодавчого органу, але не змогли погодити кількість представників від різних штатів... Сьогодні двопалатність уже не має значення типової характеристики парламентаризму. Більше того, у світі чисельно переважають однопалатні парламенти. У будь-якому разі не існує юридичних аргументів, які підтверджували б або заперечували прийнятність для конкретної країни побудови однопалатного чи двопалатного парламенту» [4, с. 259-260].

Вищезгадані теоретичні виклади багатьох дослідників не поділяють. Наприклад, відомий науковець Ш. Зіллер вважає однопалатні парламенти відхиленням від європейської традиції. Заперечує випадковість у прийнятті двопалатної структури США відомий російський дослідник А. Мішин: «Чималу роль у політичному виборі американців відіграли елементарні побоювання щодо доступності Палати представників для народу. Тому вважалося за необхідне ввести для Конгресу аристократичний елемент, який служив би «стримуванням і противагою» демократичній нижній палаті» [5, с. 86-87].

Саме те, що демократична система повинна базуватися на засадах стримувань і противаг постановили батьки-засновники Конституції США на конституційному конвенті у Філадельфії 1787 року. Сам державний устрій Сполучених Штатів віддзеркалював перехід до держави модерного типу, де повноцінним інститутом влади постає Сенат, який представляв штати. Палата представників репрезентувала всю націю. Ці моделі конструкцій склалися в процесі історичного становлення: антична, станова, модерна, плюральна, – і відповідно формувалися на основі власних понять, сутності теорій і концепцій.

Як зазначав один із творців Конституції США Джеймс Медісон, максимально необхідного рівня поділу влади не буде досягнуто, доки органи державної влади не матимуть права конституційного контролю над іншими [6, с. 15-44]. Щодо двопалатної організації представницького органу США серед засновників панувало взаєморозуміння і згода [6, с. 15-44]. На підтримку нової конституції А. Гамільтоном, Д. Джеєм, Д. Медісоном у збірці під загальною назвою «Федераліст» зазначалося, що існування другої палати дасть можливість більш ефективно протидіяти спробам узурпації влади одним із інститутів влади, а також створить законодавчий процес більш виваженим і вільним від особистих інтересів. Право ініціювати імпічмент президента повинен належати нижній палаті, що безпосередньо є виразником волі народу, верхня палата повинна виконувати судову функцію, ухвалюючи остаточне рішення про імпічмент не менш ніж 2/3 голосами.

Бікамеральна конструкція США засвідчила низку фундаментальних переваг, стала своєрідним визнаним зразком для багатьох країн із федеративним устроєм, і, зрозуміло, ці конструкції враховувалися державами і з унітарним устроєм. До переваг відносились і зміцнення республіки, підвищення відповідальності представницьких органів перед виборцями, забезпечення від прийняття непродуманих і потенційно небезпечних політичних рішень, компенсація правової та законотворчої некомпетентності депутатського конгресу палати представників, забезпечення правонаступності в роботі парламенту за умов відносно частой зміни складу нижньої палати [7].

У теоретичних і практичних розробках батьків-засновників Конституції США, як засвідчує аналіз досліджень, використовувались ідеї доктрини демократичного конституціоналізму Шарля Луї де Монтеск'є, який беручи до уваги англійський досвід у своїй праці «Про дух законів» 1748 р., основу теорії двопалатної системи побудував на двох конструктивних ідеях, представництва меншин (аристократич-

ного елемента) та ідеї рівноваги влад. Законодавчий орган повинен складатися з двох частин, що контролюють одна одну, і не давати можливості для узурпації влади однією з них. Поміж законодавчою і виконавчою владою повинна бути представлена поміркована та регулююча влада, зокрема – верхня палата. Конструкція функціональної влади з таким вбудованим механізмом («що забезпечує волю») викладається так: «Законодавчі збори складаються тут із двох частин, що взаємно стримують одна одну приналежними їм правом скасування, при чому обидві вони зв'язуються з виконавчою владою, що у свою чергу пов'язана з законодавчою владою» [8].

Отже, ключовим елементом бікамералізму є механізм розподілу влади, яка мала б здатність застосовувати дієві механізми стримувань і противаг, гарантії урівноваженості суспільства і становила основу демократії, щоб виключити будь-які зловживання владою. Влада повинна поділятися на три гілки – законодавчу, виконавчу, судову. Забезпечення поділу влади як одного з найбільш важливих інституціональних механізмів, у ліберальній традиції конституційної теорії, дає можливість розуміння бікамералізму.

На пострадянському просторі досвід бікамералізму, визнаний світовим співтовариством, упроваджений у Росії, яка має федеративний устрій, а ряд інших пострадянських держав, які мають бікамеральні парламенти, є унітарними, Білорусь, Казахстан, Узбекистан, Таджикистан. Традиції радянського права, підхід, усвідомлення проблем демократії, рудимента радянської теорії та науки, ідеологічні успадкування накладають свій відбиток. Інститут бікамералізму запроваджувався і усвідомлювався лише як елемент парламентського права в умовах федеративної або децентралізованої унітарної держави.

На теренах пострадянського простору в конституційній практиці прийнято виділяти три напрями розвитку бікамералізму: ранній, «монархатичний», «дуалістичний». Отже, очевидну диференціацію пострадянських держав буде відображати

розвиток бікамералізму на пострадянському просторі та можливості перспективи їх запровадження. Там, де рецепція європейського права має дещо обмежений характер, можливе формування виборчих верхніх палат, які відіграють роль посередника між президентом і нижньою палатою, пошук різноманітних гібридних форм тощо.

Відомий російський учений О. Булаков досліджуючи бікамералізм, відмічав, що бікамералізм має властивість краще обстоювати інтереси суспільних груп: «Ідея двопалатної структури парламенту базується на визнанні того, що суспільство неоднорідне за своїм складом і включає велику кількість груп з різними інтересами. Сучасні види демократії намагаються враховувати цю обставину шляхом створення різних форм ухвалення політичних рішень, але неможливо одночасно врахувати інтереси всіх груп і окремих осіб. Не просто визначити, які з численних інтересів повинні бути інституційно представлені та в якій формі. Спроби вирішити цю проблему зроблені на рівні законодавчих органів у рамках двопалатного парламенту» [9, с. 23-31].

### **Висновки**

Аналіз процесів бікамералізму, сутності, становлення, ключових ознак засвідчує значний рівень його адаптованості до різних умов і викликів сьогодення, стану політичного середовища, що постійно перебуває в транзиті змін, якісно нових викликів системи.

На сьогодні не існує бездоганної теорії бікамералізму. Не можна заперечувати соціальну значимість бікамералізму в процесах посилення національної державності, економічної інтеграції та безпеки, забезпеченні політичної стабільності в суспільстві і послідовності, спадкоємності політичних еліт. Перевага двопалатної структури прослідковується перш за все у тому, що верхня палата є засобом стримувань різних демократичних аномалій, поспішних, емоційно-політичних, непродуманих рішень, засобом стримувань і противаг, на відмінну від нижньої, що формується з громадян часто без фахового досвіду.

Практика сьогодення яскраво про це свідчить. В умовах бікамеральної структури палати виступають одна відносно другої як експертні установи. Двопалатний парламент виконує свої повноваження якісніше й ефективніше, ніж однопалатна представницька установа, він, як правило, впроваджує себе в умовах розвиненого парламентаризму.

Бікамеральний парламент унеможливує концентрацію парламентської влади в руках однієї людини або певної політичної сили, а також узурпацію влади щодо кадрових питань.

Аналіз досліджень бікамералізму в багатьох успішних країнах світу показує, що він залежить не від традиції монархізму, федералізму чи унітаризму, а перш за все від реального прагмативізму уявлень, від розрахунку і перш за все користі для суспільства і держави такого важливого інституту влади. Якби бікамеральний парламент шкодив демократичним французам і полякам у їхній унітарній державі, чи американцям і німцям у їхній федеративній державі, чи іншим демократичним країнам, де він успішно функціонує, то вони відмовились би від нього.

### Література

1. Булаков О. Н. К вопросу о бикамеральной системе парламентов / О. Н. Булаков // Правоведение. – СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2003/4. – С. 23-31.
2. Шаповал В. «У деяких суддів конституційного суду, якщо вони не отримують інструкцій, в очах з'являється собача туга за палкою» / С. Рахманін // «Дзеркало тижня. Україна». – 2012. – 27 січня. – № 3 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dt.ua/POLITICS/golova\\_tsvk\\_volodimir\\_shapoval\\_u\\_deyakh\\_suddiv\\_konstitutsiyного\\_sudu\\_yakscho\\_voni\\_ne\\_otrimuyut\\_ins-96395.html](http://dt.ua/POLITICS/golova_tsvk_volodimir_shapoval_u_deyakh_suddiv_konstitutsiyного_sudu_yakscho_voni_ne_otrimuyut_ins-96395.html) – Назва з екрана.
3. Оніщук М. Бікамералізм: тренди для України / М. Оніщук // Дзеркало тижня. – 2008. – 28 червня – 4 липня. – № 24. – С. 4.
4. Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право / В. Н. Шаповал. – К. : Княгиня Ольга. – 2007. – 416 с.
5. Мишин А. А. Государственное право США / А. А. Мишин. – М. : Наука. – 1976. – 207 с.
6. Tsebelis G., Money J. Bicameralism (Political Economy of Institutions and Decisions) / George Tsebelis, Jeannette Money. – Cambridge, UK: Cambridge University Press. – 1997. – 250 p.
7. Гамильтон А., Мэдисон Дж., Джей Дж. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джей : Пер. с англ. / Под общ. ред., с предисл. Н. Н. Яковлева, коммент. О. Л. Степановой. – М. : Прогресс. – 1993. – 568 с.
8. Монтескье Ш. Л. Избранные произведения / Ш. Л. Монтескье. – М. : Гос. узд. полит. лит. – 1995. – 799 с.
9. Булаков О. Н. К вопросу о бикамеральной системе парламентов / О. Н. Булаков // Правоведение. – СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2003/4. – С. 23-31.