

13. Кушніренко О.Г., Слинько Т.М. Права і свободи людини та громадянина: Навч. посіб. – Харків, 2001.
14. Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.
15. Федеральна Конституція Швейцарської Конфедерації від 18 грудня 1998р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/swejarija.htm>.
16. Тодика Ю. Конституційно-правова реформа в аспекті становлення конституціоналізму // Право України. – 2003. – № 6. – С. 5.

Надійшла до редакції 14.02.2012

ФРАНЦУЗ-ЯКОВЕЦЬ Т.А.,
кандидат юридичних наук
(Інститут держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України)

УДК 342.5

ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ ДВОПАЛАТНОЇ СТРУКТУРИ ПАРЛАМЕНТУ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ УНІТАРНИХ ДЕРЖАВАХ

Досліджено умови формування бікамеральної структури парламенту в європейських унітарних державах на прикладі Великобританії, Франції, Італії та Польщі.

Ключові слова: *двопалатна структура парламенту, унітарні держави.*

Исследуются условия формирования бикамеральной структуры парламента в европейских унитарных государствах на примере Великобритании, Франции, Италии, Польши.

Ключевые слова: *двухпалатная структура парламента, унитарные государства.*

Conditions of formation of a bicameral parliamentary structure in European unitary states the example of Britain, France, Italy and Poland are explored in this article.

Keywords: *bicameral parliamentary structure, unitary state.*

Питання про кількість палат бікамерального парламенту та принципів його формування вважаються найбільш дискусійними в науці конституційного права. Для України дана проблема є особливо актуальною з огляду на її новизну. Окрім того, ідея практичного втілення бікамерального парламенту час від часу виникає у політичних дискусіях України. Питання структурної перебудови парламенту підлягає детальному дослідженню, адже в суспільстві знання про цей інститут влади та його місце в сучасному світі не є систематизованими. Вітчизняна конституційно-парвова наука потребує докладного аналізу феномену бікамералізму.

У статті досліджено основні фактори, які були визначальними для еволюції структури законодавчого органу державної влади в різні історичні епохи. Дослідницьку увагу зосереджено на вивченні феномена бікамералізму тих держав, в яких розвиток парламентаризму характеризується специфічними рисами.

У статті використано норми конституцій сучасних європейських держав, проаналізовано дослідження таких провідних українських та зарубіжних вчених, як О. Автономов, Г. Андреева, Е. Гутнова, Ю. Лісовський, В. Маклаков, М. Новиков, В. Нерсеянс, В. Шаповал, М. Шаповаленко.

Зважаючи на те, що питання запровадження двопалатної структури парламенту в Україні неодноразово опинялися у центрі уваги українських політологів і правників, існує потреба в аналізі досвіду сучасних двопалатних парламентів Європи щодо особливостей їх формування.

Пропонуємо розглянути визначальні історичні фактори, що мали суттєвий вплив на формування двопалатної структури парламенту та її модифікацію в демократичних європейських державах з унітарною формою устрою. Актуальність даних питань зумовлена можливістю застосування бікамеральної форми парламенту в політичній системі України.

Двопалатна система, як і більшість політичних інститутів, є творчістю чисто емпіричного порядку. Ця система виникла в Англії в середині XIV століття, коли відбувся поділ парламенту на палату лордів та палату громад, які успішно існують і досі. Винятком була перерва функціонування палат в середині XVII ст. Вважається, що двопалатна система в Англії виникла під впливом історичних умов, які власне і зумовили своєрідну природу державного ладу цієї країни.



Як зазначено в праці Г.Н. Андреевої, в історичному плані в більшості держав Європи парламент виріс із королівської курії – консультативного органу при королі. Спочатку це були засідання вузького кола при монархові. Однак згодом до парламенту були включені представники міст, повноваження розширилися і він став регулярно збиратися для обговорення державних справ [2, с. 391].

Загалом в європейських країнах, за винятком Англії, двопалатна система є інститутом швидше раціоналістичного походження, аніж історичного. Основою слугувала політична доктрина Ш. Монтеск'є. Відповідно до даної концепції, одна з палат має бути народною, тобто формуватися на виборній основі. Друга ж палата має аристократичний характер і репрезентує спадкову знать. Палати повинні мати право контролювати дії одна одної [8, с. 281-290].

Перетворення парламенту в постійно діючий орган з власною компетенцією стало результатом послідовних політичних угод між короною і станами, які формувались (баронство, духовенство, рицарство, горожани). В Англії формування парламенту відбувалось з огляду на боротьбу баронів проти спроб короля обговорювати державні питання з вузьким колом однодумців та збільшення значення міст, які поступово стали важливими центрами накопичення коштів. Окрім того, існування багатостанового представницького органу було вигідно монархові. Як відомо, англійська палата лордів сформувалася з королівської Великої Ради.

У науці немає єдиного погляду стосовно факторів, які передували зародженню двопалатної структури парламенту. Так, В.В. Маклаков визначає, що в XIV ст. барони та представники церкви стали збиратися окремо від дворян та буржуа, створивши тим самим дві палати парламенту – палату громад і палату лордів [7, с. 571].

Згідно з іншою позицією, регулярним органом широкого станового представництва (духовенства, дворянства, рицарства, городян) англійський парламент став з 1295 р. Е.В. Гутнова вважає, що закріплення двопалатної структури англійського парламенту було здійснено у 1343 р., коли парламент поділився на палату лордів та палату громад [3, с. 860].

Безумовно, англійська двопалатна система парламенту – це приклад історичного бікамералізму, результат столітнього історичного розвитку. Палати англійського парламенту вже з самого початку набули статусу органу, який репрезентує різні верстви суспільства.

Спостерігаючи розвиток британської системи, учені дійшли висновку, що палата лордів не просто обслуговувала інтереси конкретного класу, а здійснювала контроль за нижньою палатою, з одного боку, та монархом – з іншого, виконуючи своєрідну функцію інституційного збалансування. Зрозуміло, що особливий склад палати лордів навряд чи можна було скопіювати в будь-якому іншому місці, тим не менш ідею верхньої палати, яка здійснює контроль за нижньою палатою, успішно запозичено [12, с. 33].

Англійський бікамералізм протягом усієї своєї історії поєднував в собі консерватизм і динамічність. Свідченням консерватизму двопалатної системи законодавчої влади у вестмінстерській парламентській моделі є менш демократичний процес виборів та довший термін повноважень верхньої палати. Консервативна форма верхньої палати також пов'язана з поняттям нагляду за прийняттям рішень. Сьогодні до палати лордів входять пожиттєві пери, духовні та судові лорди, а спадкові пери здобули загальне виборче право і можуть нарівні з іншими бути обраними до Палати общин [5, с. 236].

Парламент Франції тривалий час складався із трьох і навіть чотирьох палат. Згідно з Конституцією Франції 1799 р. вищими органами влади були сенат, законодавчий корпус і трибунал. Протягом буржуазних революцій французький парламент складався із однієї палати.

У 1875 р. було прийнято нову конституцію, яка заклала основи сучасного державного устрою Франції. Верхню палату парламенту становив Сенат, члени якого обиралися шляхом непрямих виборів терміном на дев'ять років. Дві палати мали право законодавчої ініціативи і контролю над урядом, проте на практиці ці функції зосереджувалися здебільшого у нижній палаті – палаті депутатів. Згідно з Конституцією 1946 р. верхня палата – Рада Республіки мала обмежені повноваження.

Теперішня французька двопалатна система парламенту склалась на основі Конституції 1958 р. Стосовно обрання моделі парламенту точились гострі дискусії. Зокрема, ліві політичні сили виступали проти запровадження верхньої палати.

Консервативність парламентської моделі французького парламенту виражається в тому,



що інтереси сільських районів представлені більшою кількістю голосів у колегіях виборців, оскільки навіть найменші села мають свої власні ради.

Французький парламент є яскравим прикладом застосування бікамералізму з метою представництва регіональних інтересів в умовах унітарної держави і одночасно обмеження влади та вдосконалення механізмів розподілу влади. Французька модель успішно використовується в багатьох інших європейських унітарних державах.

Ще в першій половині XIX ст. верхні палати вважались самостійними державними установами станового характеру, які репрезентували меншість. Верхні палати майже прямо протиставлялись нижнім палатам як органам народного представництва. Французький автор тих часів Б. Констан вважав, що відповідна меншість повинна мати спадкове представництво, а королівська влада повинна мати спадковий характер в умовах конституційної монархії [9, с. 61].

У другій половині XIX ст. погляди на верхню палату змістилися в сторону розгляду її як повної противаги нижній палаті. Вказувалось на небезпечність законодавчої нестриманості нижньої палати та навіть можливості прояву деспотизму з її боку. Вважалось, що виникнення конфліктів між законодавчою та виконавчою гілкою влади є неминучим у випадку відсутності верхньої палати.

Італійський досвід розвитку парламентаризму є окремим прикладом становлення бікамеральної системи. Історія розвитку парламенту Італії свідчить про певну суперчливість процесу становлення парламентських традицій. Яскравим прикладом цього є парламентська криза XX ст., під час якої італійський парламент часто зазнавав впливу політичних сил, що не було належно обгрунтовано потребами суспільства.

Справжній розвиток парламентаризму в Італії пов'язують із закінченням Другої світової війни і проголошенням республіки. Вчені виділяють три стадії розвитку італійського парламентаризму: ліберальний парламентаризм за конституційної монархії (1861-1922 рр.), період фашистської диктатури (1922-43 рр.) та період від Другої світової війни й до сьогодні. Разом з тим існує думка, що справжній парламентаризм ніколи не був притаманний Італії [6, с. 117-118].

Прийнята після Другої світової війни конституція не встановлює чіткого розмежування між правовим статусом палат. У статтях 61-82, що регулюють повноваження двох палат, не передбачено пріоритету нижньої палати стосовно верхньої навіть під час обговорення і прийняття фінансових законопроектів, не визначено також конкретні механізми вирішення розбіжностей між ними. Практично рівність між палатами порушується лише у випадку, коли вони приймають рішення спільно (вибори Президента, призначення членів Конституційного суду), що зумовлено чисельністю Сенату (315 сенаторів) та Палати депутатів (630 депутатів) [10; 50].

Подібність політичних спектрів обох палат практично виключає виникнення між ними серйозних конфліктів. Але думка про «непотрібність» другої палати спростована конкретними умовами становлення державного ладу Італії в перші роки після Другої світової війни, боротьбою між політичними партіями, що мали різні погляди на структуру парламенту [13, с. 16-19].

Верхня палата парламенту в політичній традиції Італії – це інструмент досягнення більш якісного механізму прийняття законів. Склад верхньої і нижньої палати за партійною приналежністю їх представників практично однаковий, тому функціонування Сенату не впливає на стабільність політичної системи і не сприяє подоланню суперечок у суспільстві.

Двопалатний парламент сусідньої Польщі має досить давню історію. Адже вважається, що Королівська Рада, яка була створена ще в середині XIV ст., заклала основи щодо формування верхньої палати. З кінця XIV ст. почали регулярно збиратися й представники міст і локальних зборів шляхти, що дало початок палаті послів (палаті депутатів), тобто нижній палаті Сейму. Починаючи з 1493 р. польський Сейм у складі короля, Сенату й палати послів почав регулярно збиратися для спільного прийняття законів.

Історичні дані свідчать, що у Речі Посполитій відбувалася постійна боротьба між королівською владою, Сенатом і палатою послів за сфери впливу у державі. Магнати, які становили більшість у Сенаті, намагалися перебрати на себе важелі правління, у той час як король намагався звести функції Сенату до виключно дорадчих.

Згідно з Конституцією 1921 р. Сенат складався із 111 осіб, обраних терміном на 5 років. Конституція 1935 р. встановила, що обидві палати польського парламенту підпорядковуються президенту, який мав право призначати третину сенаторів. Інші дві третини обиралися колом



людей, які мали високий рівень освіти та заслуги перед батьківщиною.

У 1946 р. комуністична влада Польщі скасувала Сенат. Подальше відродження двопалатної структури парламенту було зумовлено досягнутим компромісом між Польською об'єднаною робітничою партією та «Солідарністю» у 1989 р.

Згідно з чинною конституцією 1997 р. в редакції від 4 квітня 2001 р. Сенат є верхньою палатою польського парламенту і складається зі 100 сенаторів. Склад нижньої палати – Сейму – 460 чоловік. Вважається, що теперішня модель польського парламенту є однією із найкращих у сфері забезпечення представництва населення завдяки вдалому поєднанню виборчих і внутрішніх регламентних процедур.

Таким чином, впровадження верхньої палати парламенту було обґрунтовано різними причинами. Для Великої Британії це був спосіб примирити суспільство, яке потерпало від соціально-класових протиріч, для Франції – інструмент пом'якшення протистояння між радикальними і консервативними політичними силами, для Італії – дієвий варіант підвищення якості прийнятих законів. У Польщі двопалатна структура парламенту – результат певного компромісу, але впродовж всієї історії Сенат унікав заполітизованості та справляв позитивний вплив на якість ухвалених законів.

На сьогодні всі парламенти поділяються на дві великі групи: однопалатні та двопалатні. Як визначають дослідники, однопалатні парламенти, в основному, мають місце в невеликих за територією державах. Прийнято вважати, що середня чисельність населення тих країн, де діє однопалатна легіслатура, менше 24 млн. населення. Чисельність населення багатьох дослідників виділяють в якості однієї із закономірностей, яка впливає на структуру законодавчого органу.

У другій половині ХХ ст. кількість двопалатних парламентів значно зросла і ця тенденція зберігається. Двопалатні парламенти функціонують у федеративних, унітарних та регіоналістичних державах (Італія).

Дослідники проблем бікамералізму виділяють різноманітні фактори, які в різні історичні епохи так чи інакше визначали зародження чи ліквідацію двопалатних парламентів у практиці європейських країн. Звісно, що єдиного погляду на ці питання немає. Більшість сходиться в тому, що схильність до тієї чи іншої структури законодавчих зборів зумовлюється конкретними історичними умовами і традиціями.

Г.Н. Андреєва справедливо зазначає, що «число палат у конкретних державах неодноразово змінювалось, і не завжди така зміна була результатом історичного розвитку, а часто диктувалась практикою політичного маніпулювання з боку правлячих еліт» [2, с. 408]. При цьому дослідниця пояснює виникнення двопалатних парламентів схильністю представників вищих станів «блокуватися один з одним», «двопалатна структура дозволяла розділити несумісні за своїм рангом стани» [2, с. 407].

В.В. Маклаков зазначає, що двопалатна структура парламенту може виступати засобом політичного маневрування, коли «правлячі кола можуть протиставляти палати одна одній» [7, с. 583]. Можна цілком погодитися, що структура парламенту є досить динамічним елементом і може трансформуватися відповідно до змін співвідношення політичних сил у конкретній державі [7, с. 577].

О. Автономов вважає, що «у ХХ–ХХІ столітті, коли в Європі не йдеться вже про збереження якого-небудь політичного представництва пережитків феодалізму, верхня палата парламенту в унітарній державі розглядається в якості стримуючого фактору демократичного напрямку» [1, с. 33].

На сьогодні питання парламентського бікамералізму вирішуються з огляду на фактори політичної доцільності, ефективності функціонування, легітимності та стабільності. Звертаючись до історії, важко не помітити, що однопалатна структура парламенту характерна для періоду становлення інститутів влади, а також під час революцій чи державних переворотів. Більшість дослідників зазначають, що головна роль сенату в державі – стабілізуюча, так як він стримує всі гілки влади від конфліктності і суперечок.

Важливою умовою успішного функціонування будь-якого інституту є достатній рівень правової та політичної культури суспільства. Має право на існування точка зору, згідно з якою однопалатну систему доцільно застосовувати тільки в культурних і політично розвинених державах; тільки тут можна поручитися, що одна палата добре справиться з законодавчою діяльні-



стю і народні представники не будуть зловживати наданою їм довірою [11, с. 283-290].

Очевидним є лише те, що двопалатність парламенту закріплюється і ефективно функціонує лише в тій державі, де така структура чітко відповідає політичним і соціальним реаліям.

Список використаної літератури:

1. Автономов О. Истоки и смысл двухпалатности парламентов // Порівняльно-правові дослідження. – 2006. – № 2. – С. 26-36.
2. Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. – М., 2005.
3. Гутнова Е.В. Возникновение английского парламента (из истории английского общества и государства XIII века). – М., 1960.
4. Грובה В.П. Бікамералізм: досвід Республіки Польща // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 105-110
5. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., проф. Б.А. Стрешин. – 2-е изд., обновл. и дораб. – М., 2006.
6. Лисовский Ю.П. Этапы развития и упадка парламентской демократии в Италии // Из истории европейского парламентаризма. Италия: Сб. ст. – М., 1997.
7. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: Учеб. для студентов юрид. вузов и фак. – М., 2006.
8. Нерсесянц В.С. История политических и правовых учений: Учебник для вузов. – Изд. 2-е, стереотип. – М., 1998.
9. Новіков М.М. Становлення та розвиток бікамералізму в історичній ретроспективі // Наукові праці Миколаїв. філії Нац. ун-ту “Кієво-Могилянська Академія”. – Миколаїв, 2006. – Вип. 27. – Т. 40. – С. 57-62.
10. Парламенти світу: 3б.ст. – К., 2004.
11. Рождественский А. Конституционное право: Учеб. пособие. – М., 1996. – Ч. II: Конституционно-правовая мысль XIX – начала XX века: Хрестоматия.
12. Шаповал В.М. Конституційні системи зарубіжних країн: Навч. посібник. – К., 1992.
13. Шаповаленко М., Коуклі Дж. Сучасні моделі бікамерального парламенту // Монітор Нац. Ін-ту стратегічних досліджень. – 2009. – Березень. – С. 16-19.

Надійшла до редакції 08.02.2012

ЯНКОВСЬКА Г.В.,

кандидат філологічних наук, доцент
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 341.725:341.234

**ІСТОРІЯ ПРИЙНЯТТЯ Й РАТИФІКАЦІЇ В УКРАЇНІ
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ МОВ АБО МОВ МЕНШИН:
ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

У статті порушено питання історії прийняття Європейської хартії регіональних мов або мов меншин; здійснено аналіз основних проблем, пов'язаних з її ратифікацією в Україні, та намічено шляхи їх подолання.

Ключові слова: мови меншин, регіональні мови, ратифікація Хартії регіональних мов або мов меншин.

В статье затрагивается вопрос истории принятия Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств; осуществляется анализ основных проблем, связанных с ее ратификацией в Украине, и намечаются пути их преодоления.

Ключевые слова: языки меньшинств, региональные языки, ратификация Хартии региональных языков или языков меньшинств.

The following article is devoted to the history of adoption of the European Charter for Regional or Minority Languages; the fundamental problems associated with its ratification in Ukraine are analyzed and the ways for overcoming are determined.

Keywords: minority languages, regional languages, ratification of the Charter for Regional or Minority Languages.

Інтеграційні процеси, які поступово охоплюють все більшу і більшу кількість спільнот, нині набирають значних обертів. З кожним десятиліттям збільшується чисельність міжнародних організацій, інтернаціональних об'єднань. Наслідки інтеграційних процесів проявляються

