УДК 342.53 (091)

Новиков М.М., Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Новиков Михайло Миколайович – здобувач кафедри політології Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна

Становлення та розвиток бікамералізму в історичній ретроспективі

У статті розглядаються питання виникнення та становлення двохпалатного парламентаризму, історичні трансформації принципів формування його частин, місця та ролі в системі розподілу влади. Виокремлюються та аналізуються моделі бікамералізму, в яких він реалізовувався в історичній ретроспективі: "антична", "станова", "модернова". Вибудовується перспектива його вивчення на підгрунті інтегрованого залучення підходів, вироблених у межах класичного інституціонального аналізу і неоінституціональної парадигми.

The paper deals with the problem of origins and the further development of bicameral parliamentarism, historical transformations of the principles of its forming, its place and role in system of division of power. The models of bicameralism in their historical retrospection (i.e. "antique", "medieval", "modern") are defined and analyzed. The perspective of its studying on the basis of complex using of the classic institutional analysis and the neoinstitutional one is marked.

Двопалатний парламентаризм широко розповсюджений у сучасній світовій практиці. Деякі пострадянські країни теж зробили свій вибір на користь такої конструкції. Вирощування і досить суперечливий розвиток бікамералізму на пострадянському ґрунті викликає до нього відповідний дослідницький інтерес.

Цей інтерес більш-менш успішно вдоволений у роботах конституційно-інституціонального напрямку, представленого такими дослідниками, як Дж. Коуклі, П.А. Федосов, Л.В. Смірнягін, В.С. Журавський. Тим часом у західній теорії в дослідженні політичних інститутів, у тому числі і парламентських, усе більша перевага віддається неоінституціональному підходу, пізнавальні можливості та перспективи якого переконливо продемонстровані роботами П. Холла, Р. Тейлор, С. Стейнмо, Д. Ікенберрі, Е. Іммергут тощо.

Як дослідницька парадигма так званий "новий інституціоналізм" дуже об'ємний. Вчені виокремлюють, як мінімум, три його магістральні складові: історичний і соціологічний інституціоналізми, а також інституціоналізм раціонального вибору. У рамках кожного з названих "нових інституціоналізмів" можуть продуктивно вивчатися різні аспекти двопалатних парламентських установ. У тому числі така базова і для "нового", і для "старого" інституціоналізмів проблема, як виникнення і становлення бікамеральних структур. У розумінні цього питання прихильники обох підходів виробили пояснювальні схеми, які і сьогодні не втратили актуальності і придатні для подальших досліджень. Як відомо, питання виникнення і розвитку інститутів "стара" інституціональна теорія пояснює в логіці організаційної "реакції" на "виклики" системи. "Неоінституціоналізм", на відміну від неї, акцентує дзеркальний бік проблеми, розглядаючи його в контексті впливу на соціальні і політичні процеси [1].

Разом з тим, віддаючи належне перевагам кожного з охарактеризованих підходів, варто акцентувати не тільки можливість їхнього інтегрування, але й очевидну необхідність цього в

інтересах більш цілісного вивчення генези та розвитку інституціональних структур. Тому метою пропонованої статті виставляється дослідження процесів виникнення та становлення бікамеральних інститутів на підґрунті інтегрованого залучення підходів, вироблених у межах класичного інституціонального аналізу і неоінституціональної парадигми.

Вихідним пунктом аналізу й оцінки процесу виникнення біпалатних парламентських інститутів є той факт, що генеза бікамералізму збігається із зародженням парламентаризму як такого. Представницькі установи з'явилися і практично до кінця XVIII ст. функціонували саме як багатоскладові: двох-, трьох- чи навіть чотирьох- і п'ятипалатні.

Принцип і процедура послідовного розгляду нормативного акта чи прийняття важливого державного рішення двома взаємозалежними, але автономними зборами були відомі ще античності. Приклад цього демонструє "золотий вік" Афінської демократії, коли відповідно до такої процедури діяли Народні збори та Рада п'ятисот, і Римська республіка з її Народними зборами та Сенатом. Оптимальність такого устрою знайшла концептуальне обґрунтування в теорії "змішаного правління", розробленої найвидатнішими грецькими та римськими мислителями: Аристотелем, Полібієм, Цицероном. Відправною точкою їхніх міркувань служить очевидна нестійкість й уразливість усіх «чистих» правильних форм держави – монархії, аристократії і демократії, які легко вироджуються у свою спотворену протилежність – тиранію, олігархію, охлократію. Тому у своєму пошуку найкращих форм правління вони логічно дійшли висновку про перевагу організації влади, складеної на підставі комбінування інституціональних еманацій усіх трьох «простих» правильних форм – монархічного початку, Сенату і демократичних зборів [2, с. 29-37]. У загальній сукупності греко-римського теоретичного і практичного досвіду має сенс говорити про складання на його підґрунті своєрідної "античної" моделі бікамерального представництва та розподілу законодавчої влади.

У Середньовіччі оформилася ідея станового представництва, що стала платформою другої після античної моделі, так званої "станової моделі". У загальному вигляді її структурне підґрунтя склали два елементи: колегіально-дорадчий і станово-представницький.

Формально свій відлік існування парламентів веде з моменту появи їхніх нижніх палат, оскільки саме для них була введена процедура скликання. Однак, строго кажучи, ті органи, що пізніше склали верхні палати, утворилися і функціонували набагато раніше, ніж станово-представницькі. Ними стали дорадчі збори, які засідали при монархах, і складалися з осіб, що займали придворні управлінські (як правило, спадкоємні) посади. У Франції такі з'їзди проводилися вже при Каролінгах, у Священній Римській імперії – при імператорах Саксонської династії, в Англії – при англосаксонських королях і Плантагенетах; у християнських королівствах Піренейського півострова вони практикувалися із середини X ст., на Русі – з часів Ігоря і Святослава.

Як відомо, англійська Палата лордів виросла з королівської Великої Ради. Рейхстаг у Священній Римській імперії німецької нації виник з ради імператора і включав до свого складу всіх імперських князів. В Іспанії парламент дотепер іменується Кортесами, а в Португалії він дуже тривалий час носив цю назву (Cortes – від іспанського (і португальського) поняття, що позначає двір короля – corte). У Росії таким органом була Боярська дума. Значення цих органів у становленні парламентарних установ було досить вагоме і номіналістсько закріплене: у XIII в., до якого, власне, і відноситься виникнення англійської станово-представницької установи з найменуванням, що пізніше стало загальним для позначення такого роду інституцій (Parliament), цим Nominum також позначалися дорадчі збори при монархах [3, с. 169-171].

У Середньовіччі верхня палата склалася природним чином у силу управлінської необхідності й у станово-представницькі установи була введена фактично вже в стані апробованого функціонування. Особи, що склали верхні дорадчі палати середньовічної станово-представницької установи, по своєму становому, майновому і соціальному статусу не тільки мали право, але й були зобов'язані допомагати монарху в керуванні державою. Для середньовічної правової і політичної свідомості це було достатнім обґрунтуванням їхнього існування як верхніх палат станово-представницьких структур, робило їх закономірними і не потребуючими ніякої додаткової легітимації [4, с. 14-15].

Інше легітимаційне наповнення мали нижні палати. В основі обґрунтування їхнього функціонування лежала ідея станового представництва, що оформилася в Європі в середньовіччі. Вихідним пунктом цієї дуже поширеної концепції політичного керування стало припущення, що особливі "шари", "стани" чи "класи" суспільства мають право на присутність або, принаймні, представництво в законодавчому органі. Саме представництво при цьому передбачалося в розділеному вигляді і на практиці сконструювалось у кілька діючих варіантів – дві палати, як у Великобританії, три – як у Франції чи чотири – як у Швеції [5, с. 150].

Таким чином, поліпалатність

середньовічних станово-представницьких парламентів, їх бікамеральна, трьох- і чотирьохкамеральна побудова виявилася закономірним наслідком історично сформованого розподілу суспільства на три великих стани.

До XII ст. процес самовизначення станів з питання політичної участі в керуванні державою ввійшов у завершальну фазу. У визначальному ступені цьому сприяло становлення третього стану під час формування нового центра політичного впливу в особі набираючих силу комунальних (міських) союзів. Вище духівництво і світська знать до цього часу вже були щільно інтегровані до системи влади через участь у придворних радах і зборах.

Вбудовування станово-представницького компонента в процес прийняття державних рішень було "зобов'язано", насамперед, третьому стану, тому що в придворних радах раннього середньовіччя представники перших двох станів – світська і духовна знать – засідали за персональним принципом і скликались особистим запрошенням монарха. Характерно, що особистий принцип участі і відбору ще довго визначав формування курії духівництва і світської знаті в парламентах. На відміну від них делегати третього стану із самого початку брали участь у роботі цих установ на чисто представницькій підставі, тобто як представники свого стану, які або обиралися, або відбиралися королівськими чиновниками за якимись визначеними критеріями.

Оформлення станового впливу, який позначився, не мало універсального характеру. Десь воно переборювало опір королівської влади. Але, як правило, підкріплювалося монархічним заохоченням за умов ситуаційного збігу інтересів центра і міст. Інакше кажучи, такі представницькі збори були покликані консолідувати підтримку королівської влади перед обличчям внутрішніх проблем чи зовнішньої погрози.

Не дивно, що перші станові парламенти з'явилися в християнських королівствах Піренейського півострова – Леоні та Арагоні. Стимулюючим фактором раннього становлення їх тут стала Реконкіста як довгострокова воєнна операція, що вимагає значного фінансування і високої внутрішньої згуртованості через постійну військову погрозу. У Леоні дорадчі збори дворян і духівництва скликались королем ще в X ст. На початку XIII в., поряд із представниками знаті і духівництва, до участі в таких зборах були підключені делегати (procuradores) від самоврядних міст. Повноваження іспанських та португальських кортесів споконвічно були досить широкі. Зокрема вони ініціювали прийняття королем нових законів, санкціонували введення додаткових податків, про які він просив, ратифікували акти про обрання монарха чи про порядок спадкування престолу.

У XIII в. парламент почав більш-менш регулярно скликатися в Англії і німецьких князівствах. Дослідники відзначають, що в багатьох німецьких ландтагах дуже широке представництво мав третій стан, а в деяких (Східна Фризія, Тіроль) існувало і пряме представництво селян.

На початку XIV ст. станові представницькі установи з'явилися у Франції (Генеральні штати). Як і в Іспанії їхнє зародження було пов'язано із боротьбою проти зовнішнього ворога з тією лише різницею, що для Іспанії таким ворогом виступав іслам, а для Франції – папство. Не дивно, що король Пилип Красивий використав вже апробований прийом у вигляді станових зборів для одержання консолідованої підтримки (у тому числі і фінансової) у ризикованому протистоянні з папою Боніфацієм VIII.

До кінця XV в. остаточно склався імперський станово-представницький орган у Німеччині (рейхстаг). De jure його структура складалася з трьох частин. Першу курію складали імперські князі, включаючи колегію курфюрстів, другу заповнювали делегати імперських графів і прелатів, третя представляла імперські міста. Однак de facto рейхстаг виявився ближчим до англійської моделі і функціонував як дихотомічна структура. Одну його складову утворювала колегія курфюрстів, а другу – інші курії.

Практично всі станово-представницькі парламенти, що виникли в середньовіччі в Європі (в Іспанії, Франції, Англії, Священній Римській імперії, німецьких князівствах, Польщі, Угорщині, Данії, Швеції), виявилися об'єднані декількома загальними рисами: вони більш-менш регулярно скликались монархами, складалися з представників основних станів і приймали часом дуже істотну участь у законодавчому процесі, у вирішенні найважливіших державних питань – війни та миру, престолонаслідування, стягування додаткових податків тощо.

Найбільшу розмаїтість середньовічний європейський парламентаризм демонстрував структурою своєї побудови, що розрізняється варіативністю кількості палат (курій, лав). Переважно таких було дві (Англія, Скандинавія, Богемія, Польща, Угорщина), три (Франція, королівства Піренейського півострови, німецькі князівства) чи (що зустрічається значно рідкіше) чотири і п'ять (Швабія).

У цій низці поліпалатних структур бікамеральна виділяється насамперед відчутним впливом на подальший розвиток державних і особливо парламентських інститутів. Вона первісно і найбільшою мірою

порушує принцип строгості роздільного станового представництва. Її складання відбулося через досить нетривалий час з моменту формування європейських парламентів, коли в ряді держав два вищих стани (духівництво і дворянство) об'єдналися в одній палаті. Цьому в основному сприяло те, що інтереси даних станів були сутнісно зближені і виявляли збіг у деяких своїх важливих складових: володіння феодальними привілеями, залученість до системи державного управління тощо.

З іншого боку ті спільності економічних і політичних інтересів, що склалися, виступили внутрішньостановими розділовими лініями, відбилися в структуруванні представницьких установ і мали більш-менш вирішальне значення для подальшого розвитку останніх. У деяких державах частина дворянства, а саме нетитуловані власники невеликих за розмірами земельних володінь або ті, хто не мали землі зовсім, у результаті виявилася в нижній палаті. Англія продемонструвала приклад того, як в умовах утягування джентрі до ринкових відносин, зближення й об'єднання його в силу цього з купецтвом, активувалася діяльність Палати представників, що в остаточному підсумку призвело до перехоплення ініціативи і перетворило англійську нижню палату на рушійну силу трансформації державного управління [4, с. 14].

Таке переструктурування середньовічних станово-представницьких установ, пов'язане зі зсувом політичного впливу до стану буржуа, було характерно не тільки для Англії. Особливо помітно воно виявлялося в державах, де існували могутні комунальні (міські) союзи та республіки. Така еволюція втягнула до відповідного теоретичного дискурсу значну частину мислителів епохи Відродження, які актуалізували й інструменталізували античну спадщину. На підґрунті теорії "змішаного правління" представники "венеціанського" напрямку її трактування (Ф. Гвіччардіні, Д. Джанноті) розглянули функціональний аспект проблеми і виокремили для кожного елемента інституціонального "тріумвірату влади" свою автономну функціональну зону. Таким чином, фактично був даний початок інтегральної для подальшого розвитку двопалатного парламентаризму теорії розподілу властей [6, с. 66].

Наступною важливою віхою в становленні бікамералізму стало руйнування загальної європейської політичної традиції, у якій поліпалатні представницькі установи з усією своєю структурною й еволюційною розмаїтістю глибоко й широко вкоренилися. І зрозуміло, що поява на цьому вихідному досить однорідному тлі однопалатних парламентів представляє не тільки умоглядний, але і чисто прагматичний інтерес.

У ракурсі постановки цієї проблеми насамперед привертає увагу, що, відслідковуючи історію парламентів найбільших європейських країн, деякі дослідники однозначно погоджують появу й існування однопалатного устрою законодавчого органа з переважно революційними періодами розвитку. Відповідно, наступну "реінкарнацію" двопалатної конструкції вони "прив'язують" до інтервалів еволюційного розвитку.

Зазначені паралелі та співвіднесення дійсно досить чітко простежуються, зокрема, на прикладі історії французького й іспанського парламентів.

Глибинна трансформація самого принципу представництва у Франції відбулася наприкінці XVIII ст. Вона була пов'язана із загальним відновленням державного устрою країни в ході Великої Французької революції. Вихід на передній політичний план третього стану супроводжувався стягуванням влади в його руки і руйнуванням трьохпалатної структури парламенту, що закріплювала домінування дворянства і духівництва. Як наслідок, прийнята в 1791 р. Конституція установлювала у Франції однопалатну модель національного законодавчого органа. Цей легіслативний продукт революції був закріплений і першою республіканською Конституцією 1793 р. Однак вже Конституція 1795 р. повернула розчленовування законодавчого корпуса, щоправда, тільки на дві палати, у якому буржуазія, що перемогла, побачила гарантійний механізм проти потенційної диктатури представницької більшості. Наступні за нею наполеонівська Конституція і монархічна Конституційна хартія 1814 р. відтворили принцип розділеної організації законодавчого органа. Революція 1848 р. реанімувала досвід своєї Великої попередниці і зосередила законодавчу владу в єдиних зборах, але Друга імперія у свою чергу повернула її двопалатну розосередженість. Така тенденція збереглася й у наступній фазі історичного розвитку: революція 1870-1871 рр. знищила верхню палату, а III Республіка в 1875 р. її знову відновила і передала в спадщину IV і V Французьким Республікам.

Створення однопалатного парламенту в Іспанії приходиться на 1812 р., тобто на період, коли національно-визвольний рух досяг найвищого підйому, у тому числі і під впливом принципів Французької революції. Проте, у 1834 р., по завершенні тривалого періоду внутрішніх війн і криз, він поступився місцем двопалатній конструкції, при якій нижня палата формувалася шляхом виборів, а верхню заповнювали "гідні іспанці" – пери, архієпископи, вищі державні та військові чини. У такому вигляді з деякими змінами (у 1837 р. верхню палату поповнили представники

провінцій, що призначалися королем з числа претендентів, обраних на місцях) іспанський сенат проіснував до 1931 р. і був скасований після революції і проголошення Іспанської республіки. Однопалатна конфігурація кортесів зберігалася весь період і Іспанської республіки, і режиму Франко. Повернення до діючої в Іспанії в теперішній час двопалатної парламентської системи відбулося з падінням диктаторського режиму і переходом до демократичного типу розвитку.

Як таке знищення верхніх палат у ході буржуазних революцій цілком логічно пояснюється також консерватизмом і природною опозиційністю (у силу персонального складу, що представляв собою феодальну верхівку країни) сенатських установ щодо тих правових і політичних змін, яких настійно вимагали буржуазні прошарки, що набирали силу.

Руйнування полікамеральної одноманітності європейських парламентів з появою монопалатних парламентських установ і той фактор, що практична доцільність розділеного представництва фактично були поставлені під сумнів, мали важливе значення для якісного зрушення в становленні бікамеральних інститутів. Виникнення альтернативи сконструювало ситуацію інституціонального вибору між двома різними моделями парламентаризму, що супроводжувалось їх дискусійним теоретичним осмисленням. У горнилі цього напруженого дискурсу викристалізувалася принципово нова "модернова" модель бікамерального парламентаризму.

Загальновизнаним внеском, що істотно простимулював розробку "модернової" моделі бікамералізму, стала теорія розподілу властей Ш. Монтеск'є та його роботи, насамперед, славнозвісна шоста глава одинадцятої книги "Духа законів". Двопалатність Ш. Монтеск'є інструменталізував як ефективний стабілізаційний механізм, "що утримує від крайнощів" обидві гілки влади: виконавчу і законодавчу. Конструктивні рішення були запропоновані щодо функціональних ролей верхньої, аристократичної, палати і нижньої палати як складових законодавчої влади. Зміст новації полягав у їхньому розведенні: друга палата одержує прерогативу постановляти, а перша – право скасовувати. У цілому конструкція функціональної влади з таким вбудованим механізмом ("забезпечуючим волю") описується ним наступною формулою: "Законодавчі збори складаються тут із двох частин, що взаємно стримують одна одну приналежним їм правом скасування, причому обидві вони зв'язуються виконавчою владою, що у свою чергу зв'язана законодавчою владою" [7, с. 298].

Буквально з моменту синтезування ідеї Ш. Монтеск'є вийшли за межі суто теоретичної дискусії і почали практично використовуватися в конструюванні парламентських структур. Безпосереднє втілення і розвиток вони незабаром одержали в теоретичних і практичних розробках "батьків" конституції США. У двопалатній структурі парламенту патріархи американської політичної думки побачили кілька фундаментальних переваг. На їхню думку, вона, по□перше, зміцнює республіку, інституційно попереджаючи погрозу узурпації влади і підвищуючи відповідальність представницьких органів перед виборцями. По□друге, вона страхує від прийняття непродуманих і потенційно небезпечних політичних рішень. По-третє, компенсує можливу правову і законотворчу некомпетентність депутатського корпусу палати представників. По□четверте, забезпечує наступність у роботі парламенту за умов відносно частої зміни складу нижньої палати [8, с. 410-412].

Проблема бікамерального представництва надзвичайно актуальна в ситуації соціально-політичного простору, що докорінно змінився, була поставлена і теоретично вирішена Т. Джефферсоном. Ідея репрезентації станових інтересів трансформувалася в ідею і практику представництва «іншого зрізу суспільства», що визначило конструктивне осучаснення сенатських палат. Пізніше французький ліберальний мислитель XIX століття Б. Констан розвив цю ідею в контексті теорії розподілу влади і прийшов до висновку про необхідність розглядати верхню палату як окрему галузь влади з характерним тільки для неї типом представництва [4, с. 17-18].

Представлені цими й іншими вченими теоретичні міркування про користь двопалатного парламентаризму, принципи формування його частин, місце і роль в системі розподілу влади в XIX ст. були акумульовані і знайшли відображення в конституціях Нідерландів, Румунії, Іспанії, Італії й інших країн.

Розвиток федералізму підтвердив стрижневі тези Т. Джефферсона і Б. Констана з приводу особливостей бікамерального представництва й одночасно скорегував базу цього представництва. Найбільш доцільне для періоду їхньої дослідницької роботи формування нижньої палати за принципом презентації особистих інтересів усіх громадян, а верхньої – за принципом представництва майнових інтересів власників втратило актуальність і у своїй сенатській складовій логічно трансформувалося в представництво суб'єктів федерації.

Адаптація верхньої палати під завдання федерально-територіального представництва

виявилася настільки функціональною і гармонічною, що фактично вони один з одним стали щільно асоціюватися. Проте, вчені припускають, що це ще не кінцевий продукт становлення бікамералізму, і вже фіксують початок нового етапу його трансформації. Таке

ЛІТЕРАТУРА

1. Peter A. Hall, Rosemary C.R. Taylor. Political Science and the Three New Institutionalisms // Political Studies. – 1996. – Vol. XLIV. – P. 936-957.
2. История буржуазного конституционализма XVII-XVIII вв. – М.: Наука, 1983. – 296 с.
3. Федосов П.А. Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт (I) // Полис. – 2001. – № 1. – С. 168-179.
4. Совет Федерации: Эволюция статуса и функций / Отв. ред. Л.В. Смирнягин. – М.: Институт права и публичной политики, 2003. – 454 с.
5. Коукли Дж. Двухпалатность и разделение властей в современных государствах // Полис. – 1997. – № 3. – С. 148-168.
6. Фисун А.А. Политическая мысль в средние века и в эпоху Возрождения // Политология: Учеб. пособие для вузов / Сост. и ред. Н. Сазонова. – Харьков: Фолио, 2001. – 831 с.
7. Монтескье Ш. Избранные произведения. – М.: Гос. изд. полит. лит-ры, 1995. – 799 с.
8. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея: Пер. с англ. / Под общ. ред., с предисл. Н.Н. Яковлева, коммент. О.Л. Степановой. – М.: Изд. группа «Прогресс» – «Литера», 1993. – 568 с.
9. Бикамерализм в европейских парламентах: учет интересов и согласование позиций // Аналитический вестник Совета Федерации РФ. – 2003. – № 22 (215) // http://council.gov.ru/inf_sl/inf_iau/vest03.htm.

Стаття надійшла до редколегії 09.06.2005 р.