

УДК 94(437.1/2):328«11/21»

## ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ЧЕСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

**Радім Голечек**

*Ужгородський національний університет,  
факультет суспільних наук, кафедра політології і державного управління  
вул. Університетська 14, 88000, м. Ужгород, Україна*

У статті розглянуто ключові фактори, які вплинули на формування сучасного чеського парламентаризму. Автор на основі аналізу чеської політичної історії робить висновок, що демократичним підґрунтям для формування традицій парламентаризму в чеських землях стали парламентські способи боротьби в чеській політиці та формування інституту політичних виборів.

*Ключові слова:* парламентаризм, парламент, Чехія, конституція, вибори.

Чеська Республіка має дуже давню історію, і частиною її історії з XI ст. є становлення і розвиток представницьких установ. Чеські землі в різні історичні епохи входили до складу Австро-Угорської імперії і незалежної Чехословаччини, вони пережили «соціалістичне» правління і «оксамитову революцію». Надзвичайно важливим є період Першої Республіки (1918–1938), який послужив прикладом для подальшого формування парламентських органів чеського суспільства.

Власне Чеська Республіка виникла на політичній карті світу тільки в 1993 р. після розпаду Чехословацької федерації. Слідом за падінням комуністичного режиму одним із головних напрямів конституційно-правової реформи стало надання реального характеру повноважень парламенту, на противагу соціалістичній практиці, коли вищі представницькі органи виконували лише декоративні функції, прикриваючи всевладдя апарату Комуністичної партії.

Російська дослідниця М. Лазарева виділяє три етапи в історії формування чеських представницьких установ – досоціалістичний, соціалістичний і постсоціалістичний [1, с. 71]. Ці етапи відрізняються один від одного тривалістю та загальним напрямом політичного розвитку. Розглянемо детальніше кожен із цих періодів.

Знайомство з першим етапом свідчить про те, що на території чеської держави існували дуже давні традиції діяльності представницьких органів. Якщо досліджувати історію чеської держави, то можна виявити, що представницькі установи в Чехії з'явилися, за словами відомого чеського історика, професора В. Ванечека, ще в ранньофеодальну епоху (в X – XI ст.) [8, s. 55]. Традиційно такі установи називалися «сеймами» (sněm). Свій остаточний вигляд сейми набули за часів розквіту станово-представницької монархії. Тобто чеський сейм – це, перш за все, становий інститут. До його складу входили представники вищого і нижчого дворянства (панів і лицарів), духовенства, міщан королівських міст. Постійної компетенції сейми не мали. Серед питань, які вони вирішували в різний час, були війна за кордоном, збір податків, обрання празького єпископа, судові суперечки, династичні шлюби. Реальний вплив сеймів залежав від політичної ситуації: при слабкому королі сейм посилювався, при сильному – мав суто дорадчий характер.

Власне парламентські органи з'явилися в Австрії після буржуазної революції 1848 р., коли була прийнята перша конституція, заснований центральний парламент, активно розвивалося виборче законодавство і почали функціонувати політичні партії. Чеські

землі також посилали своїх депутатів до віденського парламенту, де вони утворили окремий клуб (тобто фракцію). Крім цього, в Чехії і Моравії продовжували діяти земські сейми. Звичайно, тодішній парламентаризм мав обмежений характер, бо австрійський імператор володів значними повноваженнями, зокрема правом абсолютного вето на рішення парламенту і правом видання актів із силою закону в обхід парламенту. Зрештою, чеські партії отримали значний досвід парламентської діяльності ще в XIX ст., завдяки їх участі в австрійському парламенті і земських сеймах, причому їх політичні інтереси мали яскраво виражений національний характер [1, с. 7–8].

Вагомий вплив на розвиток чеського парламентаризму мав Закон № 37 від 13 листопада 1918 р про тимчасової конституції (далі – Тимчасова конституція 1918 г.) [9]. Він встановив таку систему вищих органів державної влади, в якій вирішальна роль належала однопалатному парламенту – Національним зборам. Він обирав президента країни, главу і членів уряду і контролював їх діяльність. Однак головним завданням Національних зборів була розробка і прийняття постійної Конституції. В результаті, 29 лютого 1920 р. Національні збори ухвалили Закон № 121, яким вводилася Конституційна хартія Чехословацької республіки (далі – Конституція 1920 р.) [10]. На відміну від попереднього конституційного документа, Конституція 1920 р. закріпила не тільки систему вищих органів державної влади, але і основні права, свободи і обов'язки громадян, а також гарантії прав національних, релігійних і расових меншин.

Форма правління, за новою Конституцією, не зазнала кардинальних змін: як і раніше, уряд формувався на основі парламентської більшості, а президент обирався парламентським шляхом. Найбільші зміни стосувалися порядку формування та структури парламенту. Він складався з двох палат – Палати депутатів і Сенату. З аналізу норм Конституції видно, що перевагою користувалася нижня палата, адже вона могла подолати вето верхньої палати щодо законопроектів і в будь-який час могла висловити недовіру уряду, сформованому Президентом. Обидві палати Парламенту обиралися шляхом прямих загальних виборів за пропорційною виборчою системою [10].

Важливе значення мав постійний комітет парламенту, який, за Конституцією Чехословаччини 1920 р., формувався із членів обох палат і виконував основні повноваження парламенту в перервах між сесіями. Зокрема, він міг вживати заходи (*opatření*), що мали силу закону, і цим «продовжував імператорську традицію видавати надзвичайні акти». Але, на відміну від імператорських указів, заходи постійного комітету потребували обов'язкового схвалення палат парламенту, інакше вони втрачали силу [1, с. 12].

Конституційні норми про Президента Чехословаччини були сформульовані під впливом французької Конституції III Республіки. Президент обирався на спільному засіданні палат, проте наділявся досить значними повноваженнями: призначав і звільняв членів уряду, скликав і розпускав палати парламенту, мав право відкладального вето на закони. Президент не мав права законодавчої ініціативи, але міг представляти парламенту усні або письмові «доповіді про становище республіки» і пропонувати заходи, які він вважав необхідними і доцільними. Крім того, стосовно голови держави і членів уряду могла бути застосована процедура імпичменту (§ 67 і 79 Конституції не вживали цього терміна, але регулювали саме цю модель відповідальності вищих посадових осіб) [10].

І хоча формально акти президента підлягали контрасигнації, його фактичні позиції були набагато сильнішими у зв'язку з політичною ситуацією, що склалася в роки Першої Республіки, коли в умовах многопартійності жодна з партій не могла завоювати більшість у Палаті депутатів і сформувати однопартійний уряд. Відповідно, уряди створювалися коаліційним шляхом і не відрізнялися стабільністю. За словами Ю. Щербакової, уряди в

середньому змінювалися щороку. Характерною рисою того періоду була діяльність таких неформальних об'єднань, як «п'ятірка», «шістка», «вісімка», група «Град», що складалася з лідерів найбільших політичних партій і здійснювала реальне управління країною в тісній співпраці з президентом [3, с. 64].

Другий, соціалістичний етап у розвитку чеських представницьких установ був за історичними мірками не таким тривалим, як перший. Але він справив помітний вплив на всю систему суспільних відносин. Із формальної точки зору, цей етап продовжив розпочату ще Тимчасовою Конституцією 1918 р. лінію на верховенство парламенту в системі вищих органів державної влади. За соціалістичною конституцією, саме парламент обирав президента, від нього залежало формування уряду. Однак на практиці все було інакше: конституція і парламентські установи втратили роль найважливіших регуляторів суспільних відносин. Як і в інших країнах соціалістичного табору, фактичне управління державними справами здійснювалося не парламентом і не урядом, а керівництвом Комуністичної партії. Конституційні закони 1968 р. деякою мірою удосконалили і демократизували діючу систему, зокрема, шляхом відновлення колишніх правових інститутів. Але вслід за цим у країні встановився режим «нормалізації», основною рисою якого стала яскраво виражена централізація політичної влади. Відповідно, вести мову про функціонування реального парламентаризму не є доречним.

Згідно зі ст. 1 Конституційного закону 1968 р., Чехословацька Республіка проголошувалась федеративною державою двох рівноправних братніх націй – чехів і словаків. Обидва складники федерації республіки наділялися рівноправним становищем. У них були засновані національні органи державної влади в основному за зразком федеральних, в тому числі і представницькі органи – Національні ради. Різниця полягала лише в тому, що функції президента в республіках виконували Президії Національних рад [6].

Федералізація держави вплинула на статус центрального парламенту, який став іменуватися Федеральними зборами. Конституційний закон докладно перераховував питання, які належать до відання Федеральних зборів, розмежовуючи при цьому повноваження щодо прийняття законів і їх виконання. У відносинах парламенту з урядом конституційні норми частково повернулися до моделі 1948 р.: був відновлений інститут висловлення довіри і недовіри уряду й окремого міністру, а також інтерпеляції. Знову став можливим розпуск парламенту у разі непереборних розбіжностей між палатами щодо законопроекту.

Вперше з 1938 р. парламент знову став двопалатним. Однак ця двопалатність була іншою, ніж за Конституцією Першої Республіки, бо була безпосередньо пов'язана з федеративним устроєм. Верхня палата Федеральних зборів (Палата націй) складалася з депутатів, що обиралися порівну від Чехії і від Словаччини. У ній діяла заборона майорізації, тобто для прийняття рішення з цілого ряду питань була необхідна більшість голосів представників кожної з республік у цій палаті. Друга відмінність полягала в тому, що за конституційним законом 1968 р. палати парламенту були рівноправні, тоді як за Конституцією 1920 р. нижня палата домінувала. Рівний правовий статус палат Федеральних зборів був прямо закріплений у ст. 29 конституційного закону, а також витікав з інших його положень [1, с. 19].

Разом із тим нова двопалатність мала незавершений характер. Значну роль відіграла Президія всього парламенту, що формувалася палатами спільно. З числа членів Президії палати обирали голову Федеральних зборів і його заступників. Внутрішня організація і діяльність парламенту регулювалися єдиним законом про регламент Федеральних зборів. На відміну від Конституції 1920 р., конституційний закон 1968 р. не обмежував палати в проведенні спільних засідань. Все це наближало федеральний Парламент до однопалатної моделі.

Третій, постсоціалістичний етап характеризується корінними змінами моделі управління суспільством: держава з тоталітарно-соціалістичної трансформувалася в демократичну і правову. Парламент отримав реальну змогу справляти безпосередній вплив на регулювання суспільних відносин. Як і інші східноєвропейські країни, Чехія на цьому етапі звернулася до свого досоціалістичного досвіду, а також до практики діяльності розвинених держав. Аналіз текстів попередніх конституцій показує, що Чехія значною мірою спиралася на власний досвід конституційно-правового регулювання, особливо часів Першої Республіки [4, s. 113].

Конституція 1992 р. у центр системи вищих органів державної влади поставила Палату депутатів із повністю підлеглим їй урядом, а ролі гарантів законності, стабільності та спадкоємності надала президенту, Сенату і Конституційному суду. Конституція Чехії 1992 р. проголосила принцип поділу влади на протигагу соціалістичним принципом єдності влади. Попередні демократичні Конституції держави, хоча і вибудовували систему вищих органів з урахуванням цього принципу, але в тексті його не виділяли. Абсолютним нововведенням Конституції стало саме вживання терміна «парламент» (parlament). Усі колишні Конституції використовували або слово «колегія» (sbor), або «орган влади» (orgán moci). Якщо коротко аналізувати правовий статус парламенту в початковій редакції Конституції 1992 р., то очевидним є вплив на неї Конституції Чехословаччини 1920 р. Як і тоді, форма правління була побудована за парламентським зразком. Наявні відмінності зумовлені більш пізнім часом прийняття цієї Конституції, зокрема демократизацією, інтернаціоналізацією, а також вимогами раціоналізованого парламентаризму [4, s. 235].

По-перше, компетенції парламенту. Як і в Конституції 1920 р., вони врегульовані досить лаконічно. Виняток становлять повноваження парламенту у сфері зовнішньої політики і оборони, яким приділяється значна увага, що характерно для новітнього часу. Крім того, більш детально прописані повноваження парламенту щодо формування уряду і його відповідальності. У дусі раціоналізованого парламентаризму Конституція вперше закріпила питання про вотум довіри (за ст. 44, уряд отримав право поставити перед Палатою депутатів питання про довіру, зв'язавши його з обговоренням урядового законопроекту в Палаті), але проігнорувала питання щодо індивідуальної відповідальності міністрів [7].

По-друге, двопалатна структура парламенту загалом повторює першореспубліканську: в умовах унітарної держави вона не відбиває національно-територіальне питання; палати не рівні в правах (у верхньої палати їх менше); назви палат повністю збігаються з назвами палат за Конституцією 1920 р. (Палата депутатів і Сенат). Однак у прийнятті законів нинішній Сенат слабкіший за свого попередника. Разом із тим він має явну перевагу – він не підлягає розпуску і, якщо Палата депутатів розпущена, може приймати акти, що мають силу закону.

По-третє, порядок формування Парламенту. Як і Конституція 1920 р., нинішня Конституція у своєму тексті називає вид виборчої системи, за якою формується кожна з палат. Тим самим досягається порівняна стабільність виборчої системи. Але, на відміну від Конституції 1920 р., яка передбачала пропорційну систему для обох палат, чинна Конституція закріпила компромісний варіант: пропорційну систему – для Палати депутатів і мажоритарну систему – для Сенату. Абсолютно новим було положення щодо ротації складу верхньої палати (кожні два роки переобирається одна третина сенаторів).

По-четверте, найбільш яскраво постсоціалістичний характер Конституції проявився в нормах щодо загальних парламентських процедур. Ст. 34 проголосила, що палати знаходяться на сесії «постійно» і сумарна тривалість перерви сесії не має перевищувати 120 днів

у році. Це було зроблено на протигагу колишній, соціалістичній практиці, коли парламент збирався на сесії на кілька тижнів, а то й днів на рік [7].

Найбільш спірними положеннями Конституції виступили норми про Сенат – верхню палату парламенту. Деякі політичні партії, зокрема соціал-демократи і комуністи, вважали її зайвою в невеликій унітарній державі. Правляча коаліція не поспішала зі створенням Сенату, адже відповідно до перехідних і прикінцевих положень Конституції за його відсутності Палата депутатів не могла бути розпущена, що надавало правлінню правих необхідну стабільність. Але коли Сенат був все-таки створений, більшість політичних сил оцінила його значимість як додаткового форуму для представництва їх інтересів і розвитку коаліційних відносин, особливо з урахуванням тієї невеликої різниці між кількістю місць у великих партій, яка складалася після кожних виборів в нижню палату парламенту [5, р. 48].

Таким чином, вивчення досвіду формування і діяльності сучасного чеського парламенту як дає уявлення про загальні закономірності конституційно-правового регулювання статусу законодавчих органів в усьому східноєвропейському регіоні, так і розкриває національну специфіку.

Основні положення сучасної Конституції Чеської Республіки заклали основи для функціонування демократичного політичного ладу, з ефективною системою стримувань і протигаг, котра запобігає концентрації влади в руках одноосібного лідера-автократа. У результаті в Чехії утвердилася класична модель парламентської республіки.

Структура та організація чеського парламенту в основних рисах відповідає структурі та принципам організації представницьких органів розвинених демократій. Чеська політична еліта обрала двопалатну структуру парламенту. Це було зумовлено, насамперед, історико-культурними традиціями чеського соціуму. Нова політична еліта запозичила ідею парламентаризму, заснованого на засадах чехословакізму Т.Г. Масарика, а структурна модель була перейнята від федерального парламенту Чехословаччини періоду 1968–1992 рр. Попри складний механізм функціонування, бікамералізм є важливим чинником створення конституційного балансу та стабілізації парламентаризму в Чеській Республіці.

#### **Список використаної літератури**

1. Лазарева М. Современный Парламент Чехии. Вологда: ИП Киселев А.В., 2012. 133 с.
2. Фирсов Е. Эволюция парламентской системы в Чехословакии в 1920-е годы. М.: МГУ, 1989. 142 с.
3. Щербак Ю. Политический плюрализм и демократическое развитие Чехии и Словакии: Конец 80-х-90-е гг. XX в.: дис. ... канд. ист. наук. М., 2003. 164 с.
4. Kolář P. Parlament České republiky 1993-2001/ Petr Kolář, Štěpán Pecháček, Jindřiška Syllová. Praha, 2002. 512 s.
5. Olson D. The Czech Senate: From Constitutional Inducement to Electoral Challenge. East European Constitutional Review. 1996. № 4. P. 47–50.
6. Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci. URL: [www.psp.cz](http://www.psp.cz).
7. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. URL: [www.psp.cz](http://www.psp.cz).
8. Vaněček V. Česká Národní Rada, Sněm Českého lidu. Praha, 1970. 216 s.
9. Zákon č. 37/1918 Sb., ze dne 13. listopadu 1918, o prozatímní ústavě. URL: [www.psp.cz](http://www.psp.cz).
10. Zákon č. 121/1920 Sb., ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky. URL: [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

## HISTORICAL BASIS OF FORMATION OF THE CZECH PARLIAMENTARISM

**Radim Holechek**

*Uzhgorod National University, Faculty of Social Sciences,  
Department of Political Science and Public Administration  
Universytetska str., 14, 88000, Uzhgorod, Ukraine*

The article examines the factors that influenced the formation of the modern Czech parliamentary system. The author on the basis of analysis of Czech political history concludes that the democratic basis for the formation of parliamentary traditions in the Czech lands became parliamentary methods of struggle in Czech politics and the formation of the institute of political elections.

*Key words:* parliamentarism, parliament, Czech Republic, constitution, elections.