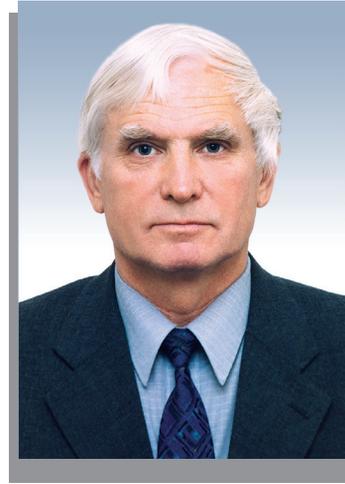

В. ГОНЧАРЕНКО,

завідувач кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України



УДК 340.15:342.53

Склад верхньої палати бікамерального парламенту (історико-правовий аспект)

У статті на основі аналізу норм низки юридичних актів різних країн XIX та XX ст. показані різноманітні підходи до визначення складу другої палати парламенту з метою врахування багатьох факторів соціального, політичного, економічного устрою країни.

Ключові слова: бікамералізм, верхня палата парламенту, склад верхньої палати парламенту.

За багатолітню історію функціонування парламентів у різних країнах світу накопичено великий досвід законодавчого визначання порядку формування, організації роботи та компетенції верхньої палати бікамеральних парламентів. Важливим у теорії бікамералізму є питання персонального складу членів верхньої палати, який напряду залежить від порядку формування цієї палати. Звернення до історичного досвіду, зокрема до порядку формування верхньої палати у ряді країн у XIX ст., дає підстави стверджувати, що існувало декілька способів такого формування. Так, по-перше, до верхньої палати як її члени входили особи, які на підставі

свого спадкового права брали участь у засіданнях верхньої палати. По-друге, верхня палата складалася з осіб, довічно призначених монархом. По-третє, верхня палата складалася з осіб виборчих, строк їх повноважень був більш тривалий, ніж членів нижньої палати, а сам процес обрання членів верхньої палати відрізнявся від процесу обрання членів нижньої палати. У той же час аналіз тексту конституцій, прийнятих у різних країнах у XIX ст., відповідного виборчого законодавства свідчить, що існували палати, склад яких становив змішування трьох засад: спадкового, виборчого і за призначенням. Проілюструємо наведене прикладами. Так,

згідно з Конституційним актом Австрії 1867 р. друга палата рейхсрату – палата панів складалася таким чином. Повнолітні принци імператорської родини були її членами за правом народження. Членами палати панів були ті, що досягли повноліття, глави місцевих дворянських сімей, які володіли значним земельним майном у королівствах і землях, представлених у рейхсраті, і яким імператор жалує спадково це достоїнство. Згідно з § 4 зазначеного конституційного акта «члени палати панів перебувають у силу високого духовного сану в королівствах і землях, представлених у рейхсраті, усі архієпископи і ті з єпископів, яким належить князівське достоїнство». Відповідно до § 5 того ж закону, імператор зберігав право призначити довічно членами палати панів видатних у королівствах і землях, представлених у рейхсраті людей, які зробили послуги державі або церкві, науці або мистецтву [1, с. 3–4]. Як видно, палата панів формувалась на засадах: спадковості, за призначенням, за посадою. Згідно з Конституцією Бельгії 1831 р. сенат, як верхня палата парламенту, формувався на засадах виборності. Так, половина членів обиралася безпосередньо населенням, а інша половина членів сенату обиралася провінційними радами у кількості двох на провінцію, що мала менше 500 000 жителів, трьох на провінцію, яка мала від 500 000 до одного мільйона, і чотирьох на провінцію, яка мала понад один мільйон жителів [1, с. 125]. Як бачимо, в основі формування верхньої палати парламенту Бельгії лежав принцип виборності. При цьому слід зазначити, що сенатори обиралися на вісім років, у той

час як члени палати представників (нижня палата) – на чотири роки.

Конституція Данії 1849 р. встановлювала такий порядок формування верхньої палати ригсдагу (парламенту) – ландстінга: «кількість членів ландстінга дорівнює 66. 12 призначаються королем, 7 обираються від Копенгагена, 45 – від великих виборчих округів, до складу яких входять міста і села, 1 – від Борнгольма і 1 – від лантинга Фероерських островів» [1, с. 230].

Досить різноплановим був сенат (верхня палата) кортесів (парламенту) за Конституцією Іспанської монархії від 8 червня 1876 р. Так, згідно зі ст. 19 Конституції Іспанії кортеси склалися з двох законодавчих зібрань, права яких були рівними, – із сенату і конгресу депутатів. За ст. 20 сенат складався: 1) із сенаторів за власним правом; 2) сенаторів, довічно призначених короною; 3) сенаторів, обраних корпораціями держави та особами, «найбільш обкладеними, згідно з постановами виданого закону» [1, с. 247]. При цьому загальна кількість усіх сенаторів за власним правом та довічним не могла перевищувати 180. Стаття 21 Конституції визначала осіб, які ставали сенаторами за власним правом. Це були: повнолітні сини короля та спадкоємці престолу; гранди Іспанії, які особисто не були підданими іноземної держави і які отримували щорічну ренту у 60 000 пезет зі свого нерухомого майна або з прав, законом прирівняних у цьому відношенні до власності; генеральні капітани армії і адмірали флоту, патріарх Індії та архієпископи; президенти державної ради, верховного суду, вищої рахункової палати держави, вищого воєнного суду та

морського суду після двох років перебування на посаді. Згідно зі ст. 22 Конституції сенатори могли бути призначені королем, або обрані корпораціями держави і особами, найбільш обкладеними, тільки ті з іспанців, які належали до однієї з таких категорій: «1) президенти сенату або конгресу депутатів; 2) депутати, які входили до складу трьох різних конгресів або впродовж восьми законодавчих періодів виконували депутатські функції; 3) королівські міністри; 4) єпископи; 5) гранди Іспанії; 6) генерал-лейтенанти армії і віце-адмірала флоту; що перебували у цьому званні два роки; 7) послы після двох років дійсної служби і повноважні міністри після чотирьох; 8) державні радники, державний фіскал, члени і фіскали верховного суду і вищої рахункової палати держави, радники вищого воєнного суду після двох років служби; 9) президенти або директори королівських іспанських академій – витончених мистецтв св. Фердинанда, точних наук, фізики і природничих наук, моральних і політичних наук і медичної; 10) академіки вищезазначених установ, які належать до старшої по службі половини колегії; генеральні інспектори першого класу казенних корпусів, шосейних, мінних і гірничних інспекторів; ординарні професори університетів, – за умови, що вони перебувають на службі у даній категорії і посаді не менш ніж чотири роки. Особи, вказані у перелічених категоріях, повинні мати прибуток у 7500 пезет, отриманих з власного майна або ж платні; 11) особи, котрі впродовж двох років володіють щорічною рентою в 20 000 пезет або платять до казни 4000 пезет прямих

податків, за умови, що вони при цьому володіють титулом, або були депутатами конгресу, або провінційними депутатами, або алькадами головних провінційних міст, або міст із населенням понад двадцять тисяч душ; 12) ті, хто до оприлюднення цього закону, виконували вже обов'язки сенаторів [1, с. 248–249].

При цьому згідно зі ст. 26 Конституції, для того щоб засідати у сенаті, «необхідно бути іспанцем, мати повні тридцять п'ять років, не бути ніколи засудженим судом, не бути ніколи позбавленим політичних прав і не бути обмеженим у розпорядженні своїм майном» [1, с. 250].

Як бачимо, при формуванні верхньої палати парламенту Іспанії спостерігалося змішання декількох засад, а саме: спадкової, за призначенням, виборчої, займанням відповідної поважної посади. Діяли також і вагомні обмежувальні цензи для осіб, котрі могли бути сенаторами, – ценз громадянства, майновий ценз, віковий ценз, ценз високої моральності, своєрідний ценз професіоналізму. Тобто випадкові особи потрапити до верхньої палати іспанського парламенту навряд чи могли.

Своєрідно формувався склад верхньої палати імперського парламенту Японії згідно з Конституцією Японії 1889 р. – палати перів. Ця палата складалася з членів імператорської родини, представників аристократичних родів і осіб, спеціального призначених імператором [1, с. 591]. При цьому Конституція спеціально не називала категорії осіб, з числа яких імператор міг призначити перів. Щодо цього імператор був не обмежений у своєму виборі.

Конституція країн, які за формою державного устрою були федераціями і мали двопалатний парламент, також визначали спосіб формування верхньої палати. Так, верхня палата конгресу Аргентини – сенат згідно зі ст. 46 Конституції Аргентини 1860 р. мала склад, до якого входило по два сенатори від кожної провінції, обраних законодавчими зібраннями провінцій, і двоє сенаторів від столиці, обраних у порядку, встановленому для виборів президента нації [2, с. 100]. До кандидатів у сенатори ставилися відповідні вимоги. Згідно зі ст. 47 Конституції, для того щоб бути обраним у сенатори, треба було мати 30 років від народження, користуватися впродовж шести років правами національного громадянства, мати щорічний грошовий прибуток у 2000 пезет або інший рівноцінний прибуток і народитися у тій провінції, в якій виставлялася кандидатура, або жити в ній упродовж двох років перед виборами. Сенатори обиралися на дев'ять років, у той час як депутати палати депутатів обиралися строком на чотири роки [2, с. 99].

Як бачимо, сенатори обиралися не населенням, а законодавчими установами провінцій.

Однак траплялися випадки обрання верхньої палати на засадах прямих виборів. Так, обидві палати Конгресу Бразилії згідно з Конституцією країни 1891 р. – палата депутатів і сенат складалися з народних представників, обраних штатами і федеральним округом прямим голосуванням. Щоправда, урядовий проект Конституції пропонував, щоб вибори сенаторів здійснювалися законодавчими установами кожного штату [2, с. 131–132].

Принципові положення щодо формування верхньої палати закріплені в законодавчих актах, прийнятих у ХХ ст. Так, з уведенням до державного механізму Російської імперії (у її складі перебували 9 українських губерній) у 1906 р. Державної думи була реорганізована Державна рада, яка по суті перетворилася на верхню палату парламенту Росії. Державна рада була покликана виконувати стосовно Державної думи консервативну роль.

Річ у тім, що Державна рада утворювалася з членів, які призначалися імператором, і членів, які обиралися на корпоративній основі. При цьому загальна кількість призначених членів Державної ради не могла перевищувати загальної кількості членів Ради по виборах. Голова і віце-голова Державної ради щорічно призначалися імператором з членів Ради за призначенням. Такими, що призначалися членами державної ради, могли бути вищі посадові особи. Повний склад виборних членів Державної ради становив 102 особи. Вони обиралися за указом імператора різними установами і групами населення строком на 9 років. Кожні три роки третина кожного розряду членів Ради вибувала у черговому порядку із заміною вибулих членів новообраними від тих самих установ. Вибори відбувалися так. Від православного духовництва Синод обирав шість членів Державної ради: три – від чернечого духовництва і три – від білого духовництва. Від кожних губернських земських зборів, у тих губерніях, де вводилися земські установи, – по одному члену (усього 34 члени Державної ради). Від землевласників тих губерній,

де не вводилися земські установи, – по одному члену Державної ради, які обиралися з їздом землевласників (усього 26 членів Державної ради). Від дворянських товариств – 18 членів Державної ради. Від Академії наук та університетів – 6 членів Державної ради. Від ради торгівлі і мануфактур, московського її відділення, місцевих комітетів торгівлі і мануфактур, біржових комітетів і купецьких управ – 12 членів Державної ради.

Членами Державної ради не могли бути обрані такі особи: 1) віком до 40 років; 2) які не закінчили курси хоча б у середніх навчальних закладах або не склали відповідного іспиту; 3) іноземні піддані; 4) котрі перебували під судом або слідством (за тяжкі злочини чи злочини, що ганьблять особу, а також за ухилення від військової повинності); позбавлені духовного стану за рішенням суду або ж виключені із середовища товариства і дворянського стану за ви роками станів; 5) губернатори, віце-губернатори та особи, які обіймали поліцейські посади [3, с. 105–106].

Конституційна хартія Чехословацької Республіки від 29 лютого 1920 р. визначала, що законодавча влада на території Чехословацької Республіки здійснювалася національними зборами, які скликались з двох палат: палати представників і сенату. При цьому обидві палати складалися з членів, обраних всезагальним, рівним, прямим і таємним голосуванням і на засадах пропорційного представництва [4, с. 71]. Різниця була тільки в вимогах до виборців і осіб, які могли бути обраними. Так, якщо до палати представників могли обиратися особи, що досягли 30 років,

а виборцями були ті, хто досяг 21 року, то до сенату могли обиратися особи, що досягли повних 45 років, а виборцями були ті, хто досяг 26 років [4, с. 71–72]. Крім того палата представників обиралася на 6-річний строк, а сенат – на 8-річний строк.

Конституція Польщі 1921 р. передбачала, що законодавча влада здійснювала сеймом і сенатом. Сенат як верхня палата і сейм як нижня палата обидві обиралися на основі загального, таємного, прямого, рівного і пропорційного голосування [4, с. 243, 248–249]. Різниця полягала у вікових цензах для виборців і тих, хто мав стати членом сейму або сенату. Виборцем до сейму могла бути особа, що досягла 21 року, а бути обраним особа, що досягла 25 років. Право обирати до сейму мала особа, яка досягла 30 років, а бути обраним – особа, що досягла на день призначення виборів 40 років.

Досить детально регламентувала порядок формування верхньої палати парламенту країни – сенату Конституція Румунії 1923 р. Вона містила спеціальний розділ «Про сенат» який включав статті 67–75. Перш за все визначалося, що сенат складався з senatorів обраних і senatorів по праву [4, с. 292].

В Угорщині у 1926 р. був прийнятий закон «Про верхню палату парламенту», який містив 51 параграф, і складався з трьох глав. Перша з них мала назву «Склад верхньої палати». У § 2 закону зазначалося: «Верхня палата складається: 1) на основі звання або посади; 2) шляхом виборів або 3) шляхом призначення» [5, с. 317].

Сучасні конституції тих країн, в яких функціонують двопалатні парламенти,

також містять норми, присвячені порядку утворення верхньої палати парламенту, вимоги до кандидатів у члени цієї інституції. Так, у Республіці Білорусь, яка є унітарною країною, згідно з її Конституцією від 24 листопада 1996 р. діє двопалатний парламент – Національні збори. Верхня палата – Рада Республіки є палатою територіального представництва. Відповідно до ст. 91 Конституції «Рада Республіки є палатою територіального представництва. Від кожної області і міста Мінська таємним голосуванням обирається на засіданнях депутатів місцевих Рад депутатів базового рівня кожної області і міста Мінська по вісім членів Ради Республіки. Вісім членів Ради Республіки призначаються Президентом Республіки Білорусь» [6, с. 315]. Для членів Ради Республіки Конституція встановила деякі цензи. Так, членом Ради Республіки, згідно зі ст. 92 Основного закону країни «може бути громадянин Республіки Білорусь, який досяг 30 років і проживає на території відповідної області, міста Мінська не менше 5 років». Як бачимо, передбачені віковий ценз і ценз осілості.

Своєрідно формується верхня палата – Палата лідерів парламенту такої унітарної країни, як Ботсвана. Вона має склад: 8 – вожді основних племен, 4 – голови міських рад і 3 обираються зазначеними членами верхньої палати [6, с. 315].

На змішаних засадах формується верхня палата парламенту Італії, яка є унітарною державою. Так, Сенат Республіки складається з 315 депутатів. При цьому 232 сенатори обираються за мажоритарною системою. Окрім того,

додатково 5 найбільш відомих громадян країни призначаються Президентом сенаторами довічно. Це громадяни, які «прославили Вітчизну визначними досягненнями у соціальній, науковій, художній і літературній сферах» [6, с. 114]. У статті 59 Конституції Італійської Республіки від 22 грудня 1947 р. «кожний колишній Президент Республіки є сенатором по праву й довічно, якщо він не відмовиться від цього» [6, с. 113]. У Республіці Казахстан верхню палату парламенту – Сенат утворюють депутати, обрані від кожної області, міста республіканського значення і столиці Республіки Казахстан. Депутати Сенату обираються на спільному засіданні депутатів усіх представницьких органів, відповідно області, міста республіканського значення і столиці Республіки. Сім депутатів Сенату призначає Президент Республіки на строк повноважень Сенату [6, с. 178].

Слід зазначити, що в сучасній юридичній літературі прихильники впровадження в Україні двопалатного парламенту пропонують різні варіанти формування складу верхньої палати парламенту України. Так, В. В. Речицький у модельному проекті Конституції України запропонував орган, що уособлює законодавчу владу в Україні, називати Національними зборами, які складаються з палат: Палати земельних представників і Палати депутатів. При цьому Палата земельних представників (верхня палата) повинна складатися з 51 земельного представника, які делегуються в Палату представницькими органами земель по 2 представники від кожної землі та 3 представники від республіки Крим терміном на 6 років [7, с. 145].

На початку 1990-х років у найперших проектах Конституції України містилися норми про двопалатний парламент. Так, у проекті Основного Закону України, винесеному у липні 1992 р. на всенародне обговорення Верховною Радою України, містилися положення про двопалатний парламент. Він мав назву «Національні Збори України» і складався з верхньої палати «Ради Послів» і нижньої палати «Ради Депутатів». До Ради Послів входило по п'ять послів від кожної області, Республіки Крим та міста Києва, обиралися посли (так само, як і члени Ради Депутатів) на п'ять років в одномандатних округах [8, с. 145]. Цілих шість базових моделей формування складу верхньої палати парламенту пропонують автори монографії «Дво-

палатний парламент: світовий досвід та українські реалії» [9, с. 128–130].

Таким чином, історична практика формування верхньої палати, численні пропозиції вчених свідчать, що ця складова проблеми бікамералізму залишається вельми неоднозначною і потребує подальшого дослідження. При цьому важливо вивчати не тільки досвід зарубіжного конституціоналізму, а й вітчизняний досвід організації та діяльності представницьких органів на різних етапах функціонування української державності. У цьому зв'язку заслуговує на підтримку теза В. В. Медведчука про те, що «нашим наступним кроком має стати аналіз ідеї двопалатності в історії та практиці власне українського конституціоналізму» [10, с. 22].

Список використаної літератури

1. Современные конституции. Сборник действующих конституционных актов : в 2 т. Т. 1. Конституционные монархии / пер., под ред. и со вступ. очерками В. М. Гессена и Б. Э. Нольде. – СПб. : Изд-е юрид. книж. склада «Право», 1905. – 596 с.
2. Современные конституции. Сборник действующих конституционных актов : в 2 т. Т. 2. Федерации и республики / пер., под ред. и со вступ. очерками В. М. Гессена и Б. Э. Нольде. – СПб. : Изд-е юрид. книж. склада «Право», 1907. – 654 с.
3. Калинычев Ф. И. Государственная дума в России : сб. док. и материалов / Ф. И. Калинычев. – М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1957. – 646 с.
4. Конституції буржуазних країн. Конституції великих держав і західних сусідів СРСР. – К. : Вид-во ЦВК УСРР «Рад. буд-во і право», 1936. – 384 с.
5. Конституции буржуазных стран. Т. 2. Средние и малые европейские страны. М. – Л. : Гос. соц.-экон. изд-во, 1936. – 664 с.
6. Конституции государств Европы : в 3 т. Т. 1 / под общ. ред. и со вступ. статьей директора Ин-та законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – 824 с.
7. Речицкий В. В. Конституционализм. Украинский опыт / В. В. Речицкий ; Харьковская правозащитная группа ; худож.-оформитель И. Гаврилюк. – Харьков : Фолио, 1998. – 160 с.
8. Конституція незалежної України : у 3 кн. / за заг. ред. С. Головатого. – К. : Правн. фундація, 1995. – Кн. 1. – 380 с.
9. Двопалатний парламент: світовий досвід на українські реалії : монографія / за заг. ред. О. А. Фісуна. – Х. : Золоті сторінки, 2008. – 200 с.
10. Медведчук В. Двопалатний парламент: правова ретроспекція формування класової доктрини і моделі / В. Медведчук // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2013. – № 1 (72). – С. 14–23.

Стаття надійшла до редколегії 23.07.2013.

Гончаренко В. Состав верхней палаты бикамерального парламента (историко-правовой аспект)

В статье на основе анализа норм ряда законодательных актов различных стран XIX и XX вв. показаны различные подходы к определению состава второй палаты парламента с целью учета многих факторов социального, политического, экономического устройства страны.

Ключевые слова: бикамерализм, верхняя палата парламента, состав верхней палаты парламента.

Goncharenko V. The composition of the upper house of parliament bicameral (historical and legal aspects)

The article based on the analysis of the rules of several legal acts of different countries XIX and XX centuries, shows the different approaches to determining the composition of the second chamber of parliament considering many factors of social, political and economic structure of the country.

Keywords: bikameralizm, upper house of parliament, members of the upper house of parliament.