

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340.15:342.53

В. Гончаренко, заведующий кафедрой истории государства и права Украины и зарубежных стран Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, доктор юридических наук, профессор, академик НАПрН Украины

Состав верхней палаты бикамерального парламента (историко-правовой аспект)

За многолетнюю историю функционирования парламентов в разных странах мира накоплен значительный опыт законодательного определения порядка формирования, организации работы и компетенции верхней палаты бикамеральных парламентов. Одним из важных вопросов в теории бикамерализма является персональный состав членов верхней палаты, который напрямую зависит от порядка формирования этой палаты. Обращение к историческому опыту, в частности, к порядку формирования верхних палат в ряде стран в XIX ст. дает основание утверждать, что существовало несколько способов такого формирования. Так, во-первых, в верхнюю палату в качестве ее членов входили лица, которые на основании своего наследственного права принимали участие в заседаниях верхней

палаты. Во-вторых, верхняя палата состояла из лиц, пожизненно назначенных монархом. В-третьих, верхняя палата состояла из избираемых лиц, срок их полномочий был более продолжительным, чем членов нижней палаты, а сам процесс избрания членов верхней палаты отличался от процесса избрания членов нижней палаты парламента. В то же время анализ конституций, принятых в разных странах в XIX ст., соответствующего избирательного законодательства свидетельствует о том, что существовали палаты, состав которых складывался на основе смешения трех начал: наследственного, избирательного и по назначению. Проиллюстрируем сказанное примерами. Так, согласно Конституционному акту Австрии 1867 г., верхняя палата рейхсрата – палата господ – формировалась таким обра-

зом. Совершеннолетние принцы императорской семьи были ее членами по праву рождения. Членами палаты господ были главы местных дворянских семей, которые владели значительным земельным имуществом в королевствах и землях, представленных в рейхсрате, и которым император жаловал наследственно это достоинство. Согласно § 4 указанного конституционного акта «члены палаты господ пребывают в силу высокого духовного сана в королевствах и землях, все архиепископы и те епископы, которым принадлежит княжеское достоинство». Согласно § 5 того же закона император сохранял право назначать пожизненно членами палаты господ видных в королевствах и землях, представленных в рейхсрате людей, которые оказали услуги государству или церкви, науке или искусству¹. Как видим, палата господ формировалась на основе: наследственности, по назначению, по должности. Согласно же Конституции Бельгии 1831 г. сенат как верхняя палата парламента формировалась на основе выборности. Так, половина членов палаты избиралась непосредственно населением, а другая половина членов сената избиралась провинциальными советами в количестве двух от провинции, которая насчитывала меньше 500 000 жителей, трех от провинции, которая насчитывала от 500 000 до

1 млн, и четырех от провинции, которая насчитывала более 1 млн жителей². Как видим, в основу формирования верхней палаты парламента Бельгии был положен принцип выборности. При этом следует отметить, что сенаторы избирались на восемь лет, члены палаты представителей (нижняя палата) – на четыре года.

Конституция Дании 1849 г. устанавливала такой порядок формирования верхней палаты ригсдага (парламента) – ландстинга: «количество членов ландстинга равняется 66. 12 назначаются королем, 7 избирается от Копенгагена, 45 – от крупных избирательных округов, в состав которых входят города и села, 1 – от Борнгольма и 1 – от лантинга Фарерских островов»³.

Достаточно разнородным был сенат (верхняя палата) кортесов (парламента) по Конституции Испанской монархии от 8 июня 1876 г. Так, согласно ст. 19 Конституции Испании кортесы состояли из двух законодательных собраний, права которых были равными, – из сената и конгресса депутатов. В соответствии со ст. 20 Конституции сенат состоял: 1) из сенаторов по собственному праву; 2) сенаторов, пожизненно назначенных короной; 3) сенаторов, избранных корпорациями государства и лицами, «наиболее обложенными, согласно

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. – С. 3–4.

² 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. – С. 125.

³ Там же. – С. 230.

постановлениям изданного закона»¹. При этом общее количество всех сенаторов по собственному праву и пожизненных не могло превышать 180. Статья 21 Конституции определяла лиц, которые становились сенаторами по собственному праву. Это были: совершеннолетние сыновья короля и наследников престола; гранды Испании, которые лично не были поданными иностранного государства и получали ежегодную ренту в 60 000 пезет со своего недвижимого имущества или от прав, законом приравненных в этом отношении к собственности; генеральные капитаны армии и адмиралы флота, патриарх Индии и архиепископы; президенты государственного совета, верховного суда, верховной счетной палаты государства, верховного военного суда и морского суда после двух лет пребывания на этой должности. Согласно ст. 22 Конституции сенаторы могли быть назначены королем, или избраны корпорациями государства и лицами, наиболее обложенными, только те из испанцев, которые принадлежали к одной из таких категорий: «1) президенты сената или конгресса депутатов; 2) депутаты, которые входили в состав трех разных конгрессов или в течение восьми законодательных периодов исполняли депутатские функции; 3) королев-

ские министры; 4) епископы; 5) гранды Испании; 6) генерал-лейтенанты армии и вице-адмиралы флота, которые находились в этом звании два года; 7) послы после двух лет действительной службы и полномочные министры после четырех; 8) государственные советники, государственный фискал, члены и фискалы верховного суда и верховной счетной палаты государства, советники высшего военного суда после двух лет службы; 9) президенты или директора королевских испанских академий – изящных искусств св. Фердинанда, точных наук, физики и природоведческих наук, моральных и политических наук и медицинской; 10) академики указанных учреждений, которые принадлежат к старшей по службе половине коллегии; генеральные инспектора первого класса казенных корпусов, шоссеиных, минных и горных инспекторов; ординарные профессора университетов – при условии, что они пребывают на службе в данной категории и на должности не менее четырех лет. Лица указанных категорий должны иметь доход в 7500 пезет, полученных от собственного имущества или от платы; 11) лица, которые в течение двух лет владеют ежегодной рентой в 20000 пезет или платят в казну 4000 пезет прямых налогов, при условии, что они при этом владеют титулом или были депутатами конгресса, или провинциальными депутатами, или алькадами главных провинциальных городов или городов с населением более двадцати тысяч человек; 12) те,

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. – С. 247.

кто до опубликования этого закона исполнял обязанность сенатора»¹.

При этом согласно ст. 26 Конституции для того, чтобы заседать в сенате, «необходимо быть испанцем, иметь полные тридцать пять лет, не быть никогда осужденным судом, не быть никогда лишенным политических прав и не быть ограниченным в распоряжении своим имуществом»².

Как видим, при формировании верхней палаты парламента Испании наблюдается смешение нескольких подходов, а именно: наследственный, по назначению, выборный, занятие соответствующей важной должности. Действовали также ограничительные цензы для лиц, которые могли быть сенаторами, – ценз гражданства, имущественный ценз, ценз высокой моральности, своеобразный ценз профессионализма. Иными словами, случайные лица попасть в верхнюю палату испанского парламента вряд ли могли.

Своеобразно формировался состав верхней палаты императорского парламента Японии – палаты пэров согласно Конституции Японии 1889 г. Палата состояла из членов императорской семьи, представителей аристократических родов и лиц, специально назначенных императором³. При этом Конституция специально не опреде-

ляла категории лиц, из состава которых император мог назначать пэров. В этом отношении император не был ограничен в своем выборе.

Конституции государств, которые по форме государственного устройства были федерациями и имели двухпалатный парламент, также определяли способ формирования верхней палаты. Так, верхняя палата конгресса Аргентины – сенат согласно ст. 46 Конституции Аргентины 1860 г. имела состав, в который входило по два сенатора от каждой провинции и два сенатора от столицы, избранных в порядке, установленном для выборов президента нации⁴. К кандидатам в сенаторы предъявлялись определенные требования. Согласно ст. 47 Конституции, для того чтобы быть избранным сенатором, нужно было иметь 30 лет отроду, пользоваться в течение шести лет правами национального гражданства, иметь ежегодный денежный доход в 2 000 пезет или иной равноценный доход и родиться в той провинции, в которой выдвигается кандидатура, или жить в ней в течение двух лет перед выборами. Сенаторы избирались на девять лет, депутаты палаты депутатов избирались сроком на четыре года⁵.

Как видим, сенаторы избирались не населением, а законодательными учреждениями провинций.

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. – С. 248–249.

² Там же. – С. 250.

³ Там же. – С. 591.

⁴ Современные конституции. Сборник действующих конституционных актов : в 2 т. Т. 2. Федерации и республики / пер. под ред. и со вступ. очерками И. М. Гессена и Б. Э. Нольде. – СПб. : Изд-е юрид. книж. склада «Право», 1907. – С. 100.

⁵ Там же. – С. 99.

Однако встречались случаи избрания верхней палаты на основе прямых выборов. Так, обе палаты Конгресса Бразилии согласно Конституции страны 1891 г. – палата депутатов и сенат состояли из народных представителей, избираемых штатами и федеральным округом прямым голосованием. Правда, правительственный проект Конституции предлагал, чтобы выборы сенаторов осуществлялись законодательными учреждениями каждого штата¹.

Принципиальные положения относительно формирования верхней палаты закреплены в законодательных актах, принятых в XX ст. Так, с введением в государственный механизм Российской империи (в ее составе находились 9 украинских губерний) в 1906 г. Государственной думы был реорганизован Государственный совет, который по сути превратился в верхнюю палату парламента России. Государственный совет был призван выполнять относительно Государственной думы консервативную роль.

Дело в том, что Государственный совет состоял из членов, которые назначались императором, и членов, которые избирались на корпоративной основе. При этом общее число назначенных членов Государственного совета не могло превышать общего числа членов Государственного совета по выборам. Председатель и вице-

председатель Государственного совета ежегодно назначались императором из числа членов Совета. Назначаемыми членами Государственного совета могли быть высшие должностные лица. Полный состав избранных членов Государственного совета составлял 102 лица. Они избирались по указу императора различными учреждениями и группами населения сроком на 9 лет. Каждые три года треть каждого разряда членов Совета выбывала в очередном порядке с заменой выбывших членов вновь избранными от тех же учреждений. Выборы производились таким образом. От православного духовенства Синод избирал шесть членов Государственного совета: три – от монашеского духовенства и три от белого духовенства. От губернских земских собраний в тех губерниях, где вводились земские учреждения, – по одному члену (всего 34 члена Государственного совета). От землевладельцев губерний, где не вводились земские учреждения, – по одному члену Государственного совета, которые избирались съездом землевладельцев (всего 26 членов Государственного совета). От дворянских товариществ – 18 членов Государственного совета. От Академии наук и университетов – 6 членов Государственного совета. От совета торговли и мануфактур, московского его отделения, местных комитетов торговли и мануфактур, биржевых комитетов и купеческих управ – 12 членов Государственного совета.

Членами Государственного совета не могли быть избраны такие лица:

¹ Современные конституции. Сборник действующих конституционных актов : в 2 т. Т. 2. Федерации и республики / пер. под ред. и со вступ. очерками И. М. Гессена и Б. Э. Нольде. – СПб. : Изд-е юрид. книж. склада «Право», 1907. – С. 131–132.

1) в возрасте до 40 лет; 2) не окончившие хотя бы средних учебных заведений или не сдавшие соответствующего экзамена; 3) иностранные подданные; 4) пребывавшие под судом или следствием (за тяжкие преступления или преступления, позорящие личность, а также за уклонение от воинской повинности); лишенные духовного сана по решению суда или исключенные из среды товарищества и дворянского сословия по приговорам сословий; 5) губернаторы, вице-губернаторы и лица, занимавшие полицейские должности¹.

Конституционная хартия Чехословацкой Республики от 29 февраля 1920 г. определяла, что законодательная власть на территории Чехословацкой Республики осуществлялась Национальным собранием, которое состояло из двух палат: палаты представителей и сената. При этом обе палаты состояли из членов, избранных на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании и на основе пропорционального представительства². Разница была лишь в требованиях к избирателям и лицам, которые могли быть избранными. Так, в палату представителей могли избираться лица, достигшие 30 лет, а избирателями были те, кто достиг 21 года; в сенат могли избираться

лица, достигшие 45 лет, а избирателями были те, кто достиг 26 лет³. Палата представителей избиралась на 6 лет, сенат – на 8 лет.

Конституция Польши 1921 г. предусматривала, что законодательная власть в стране осуществлялась сеймом и сенатом. Сенат как верхняя палата и сейм как нижняя палата избирались на основе всеобщего, прямого, тайного, равного и пропорционального голосования⁴. Разница состояла в возрастном цензе для избирателей и тех, кто мог стать членом сейма и сената. Избирателем в сейм могло быть лицо, которое достигло 21 года, а быть избранным лицо, достигшее 25 лет. Право избирать в сенат имели лица, достигшие 30 лет, а быть избранным – тот, кто достиг на день назначения выборов 40 лет.

Достаточно детально регламентировала порядок формирования верхней палаты парламента страны – сената Конституция Румынии 1923 г. Она содержала специальную главу «О сенате», которая включала статьи 67–75, и определяла, что сенат состоял из сенаторов избранных и сенаторов по праву⁵.

В Венгрии в 1926 г. был принят закон «О верхней палате парламента», в котором содержался § 51, состоявший из трех глав. Первая из них имела название «Состав верхней палаты». В § 2 закона указывалось: «Верхняя

¹ Калинычев Ф. В. Государственная дума в России : сб. док. и материалов / Ф. В. Калинычев. – М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1957. – С. 105–106.

² Конституції буржуазних країн, Конституції великих держав і західних сусідів СРСР. – К. : Вид-во ЦВК УСРР «Рад. буд-во і право», 1936. – С. 71.

³ Конституції буржуазних країн, Конституції великих держав і західних сусідів СРСР. – К. : Вид-во ЦВК УСРР «Рад. буд-во і право», 1936. – С. 71–72.

⁴ Там же. – С. 243, 248–249.

⁵ Там же. – С. 292.

палата формируется: 1) на основании звания и должности; 2) путем выборов или 3) путем назначения»¹.

Современные конституции стран, в которых функционируют двухпалатные парламенты, также имеют нормы, касающиеся порядка образования верхней палаты парламента, требования к кандидатам в члены этой институции. Так, в Республике Беларусь, которая является унитарным государством, согласно ее Конституции от 24 ноября 1996 г. функционирует двухпалатный парламента – Национальное собрание. Верхняя палата – Совет Республики является палатой территориального представительства. В соответствии со ст. 91 Конституции «Совет Республики является палатой территориального представительства. От каждой области и города Минска тайным голосованием избирается на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня каждой области и города Минска по восемь членов Совета Республики. Восемь членов Совета Республики назначаются Президентом Республики Беларусь»². Для членов Совета Республики Конституция устанавливала некоторые цензы. Так, членом Совета Республики согласно ст. 92 Конституции «может быть гражданин Республики Беларусь, который достиг 30 лет и проживает на территории соответствующей области, города Минска не менее 5 лет». Как

видим, предусмотрен возрастной ценз и ценз оседлости.

Своеобразно формируется верхняя палата Ботсваны – Палата лидеров парламента унитарной страны. В ее составе – восемь вождей основных племен, четыре – председателя местных советов и три члена избираются членами верхней палаты³.

На смешенных началах формируется верхняя палата парламента Италии. Так, Сенат Республики состоит из 315 депутатов. При этом 232 сенатора избирается по мажоритарной системе. Кроме того, пять наиболее известных граждан страны назначаются Президентом сенаторами пожизненно. Это граждане, которые «прославили Отечество выдающимися достижениями в социальной, научной, художественной и литературной сферах»⁴. В статье 59 Конституции Итальянской Республики от 22 декабря 1947 г. указывается, что «каждый бывший Президент Республики является сенатором по праву и пожизненно, если он не отказался от этого»⁵. В Республике Казахстан верхнюю палату парламента – Сенат образуют депутаты, избранные от каждой области, города республиканского значения и столицы Республики Казахстан. Депутаты Сената избираются на совместном заседании депутатов всех представительных органов соответственно области, города и столицы Ре-

¹ Конституции буржуазных стран Т. 2. Средние и малые европейские страны. – М.-Л. : Гос. соц.-экон. изд-во, 1936. – С. 317.

² Конституции государств Европы : в 3 т. Т. 1 / под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – С. 315.

³ Конституции государств Европы : в 3 т. Т. 1 / под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – С. 315.

⁴ Там же. – С. 114.

⁵ Там же. – С. 113.

спублики Казахстан. Семь депутатов Сената назначает Президент Республики на срок полномочий Сената¹.

Следует отметить, что сторонники введения в Украине двухпалатного парламента предлагают различные варианты формирования состава верхней палаты парламента Украины. Так, В. В. Речицкий в модельном проекте Конституции Украины предложил орган законодательной власти в Украине назвать Национальным собранием, состоящим из: Палаты земельных представителей и Палаты депутатов. При этом Палата земельных представителей (верхняя палата) должна состоять из 51 земельного представителя, которые делегируются в Палату представительными органами земель по 2 представителя от каждой земли и 3 представителя от Республики Крым сроком на 6 лет².

В начале 1990-х годов в первых проектах Конституции Украины содержались положения о двухпалатном парламенте. Так, в проекте Основного Закона Украины, вынесенном в июле 1992 г. на всенародное обсуждение Верховной Радой Украины, содержались положения о двухпалатном парламенте. Он назывался Национальным Собранием Украины и состоял из верхней палаты – Рады послов и нижней палаты Рады депутатов. В Раду

послов входило по пять послов от каждой области, Республики Крым и Киева. Избирались послы (как и члены Рады депутатов) на пять лет в одномандатных округах³. Шесть базовых моделей формирования состава верхней палаты парламента предлагают авторы монографии о двухпалатном парламенте⁴.

Таким образом, историческая практика формирования верхней палаты, многочисленные предложения ученых свидетельствуют о том, что проблема бикамерализма остается весьма неоднозначной и требует дальнейшего исследования. При этом важно изучать не только опыт зарубежного конституционализма, но и отечественный опыт организации и деятельности представительных органов на различных этапах функционирования украинской государственности. В этой связи заслуживает поддержки тезис В. В. Медведчука о том, что «нашим следующим шагом должен стать анализ идеи двухпалатности в истории и практике собственно украинского конституционализма»⁵.

Опубликовано: Вісн. Нац. акад. прав. наук України. – 2013. – № 3. – С. 48–55.

³ Конституція незалежної України : у 3 кн. / за заг. ред. С. Головатого. – К. : Правн. фундація, 1995. – Кн. 1. – С. 145.

⁴ Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії : монографія / за заг. ред. О. А. Фісуна. – Х. : Золоті сторінки, 2008. – С. 128–130.

⁵ Медведчук В. Двопалатний парламент: правова ретроспекція формування класової доктрини і моделі / В. Медведчук // Вісн. Нац. акад. прав. наук України. – 2013. – № 1(72). – С. 22.

¹ Конституции государств Европы : в 3 т. Т. 1 / под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – С. 178.

² Речицкий В. Конституционализм. Украинский опыт / В. Речицкий ; Харьковская правозащитная группа. – Харьков : Фолио, 1998. – С. 145.