

### ВНЕСОК СЕНАТУ (ВЕРХНЬОЇ ПАЛАТИ ПАРЛАМЕНТУ) В РОЗВИТОК КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В ЧЕХІЇ

У демократичних державах парламент завжди посідав важливе місце у державному й суспільному житті. Як справедливо зазначає український конституціоналіст В.М. Шаповал, тільки парламент є вищим колегіальним органом, фундаментом діяльності якого є принцип народного представництва [13, с. 3, 4]. Тому не випадковою є зацікавленість багатьох науковців різних часів (Н.І. Лазаревським, Ш.-Л. Монтеस्क'є, Д. Міллем, Д. Сартрі та ін.) проблематикою функціонування парламенту. Сучасні вітчизняні провідні вчені (М.О. Баймуратов, А.З. Георгіца, В.П. Колісник, Ю.М. Тодика, В.М. Шаповал та ін.) провели ґрунтовні дослідження різних аспектів роботи як Верховної Ради України, так і парламентів розвинутих країн світу.

Разом із тим, на наше переконання, у вітчизняній науці поки що остаточно не осмислено питання впливу верхньої палати парламенту на формуван-

ня нових демократичних принципів державності в постсоціалістичних країнах. У той же час, як вбачається, слід приєднатися до слушного висновку російського правника І.М. Тарасова про те, що перебіг політичного транзиту створення верхньої палати сприяє рівновазі сил і суспільній стабільності [9, с. 5]. Крім того, злободенність цієї тематики в Україні підсилюється новим витком конституційної реформи, сутність якої зводиться до оновлення організації діяльності Верховної Ради України [14].

У політичних і наукових колах активно обговорюються недоліки й переваги бікамерального й монокамерального парламентів. Цій тематиці присвячено декілька колективних монографій [Див: 2; 4]). Водночас поза увагою вчених залишилась робота Парламенту Чехії, зокрема Сенату – його верхньої палати. Хоча, як справедливо вказують чеські правники М. Калда і М. Жілліс, порівняно з

іншими законодавчими зборами більшості країн Східної й Центральної Європи Парламент цієї держави працює ефективно і стабільно [3, с. 32].

Вищевказане визначає мету даної статті, яка полягає у з'ясуванні особливостей конституційного розвитку Чехії на зламі XX і XXI століть, розкритті основних причин запровадження бікамерального Парламенту в цій державі, встановленні специфіки взаємовідносин Сенату з Палатою представників, главою держави та іншими органами й у висвітленні внеску верхньої палати в розвиток конституційного процесу в Чехії.

Проблема реформування вищого представницького органу Чехословацької соціалістичної республіки виникла в перебігу так званої «оксамитової революції» 1989 р., коли першим питанням на порядку денному конституційних перетворень стала реконструкція Федеральних зборів ЧССР, які згідно зі ст. 29 Конституційного закону № 143 від 27 жовтня 1968 р. «Про Чехословацьку федерацію» продовжували виконувати функцію верховного органу державної влади та єдиної законодавчої колегії ЧССР [12, с. 60]. Аналізуючи сутність такої реконструкції, українсь-

кий науковець В.В. Лемак підкреслює, що внаслідок її реалізації відбулось оновлення персонального складу Парламенту, а нова політична еліта розпочала інтенсивне будівництво засад демократичного режиму, яке, зокрема, передбачало проведення перших вільних парламентських виборів і реорганізацію на їх підставі системи публічної влади [6, с. 53].

Зрозуміло, що демократичні зміни законодавчої влади втілювалися не лише на федеральному рівні, а одночасно проходили й у Чехії та Словаччині – республіках, які входили до складу ЧССР. Так, відповідно до ст. 102 зазначеного Закону Чеська Національна Рада проголошувалася представником національного верховенства й самобутності чеської нації й верховним органом державної влади [12, с. 81]. У березні 1990 р. цей орган схвалив Закон «Про вибори Чеської Національної Ради», який услід за федеральним законом вводив у Республіці пропорційну виборчу систему (раніше Рада формувалася за мажоритарною виборчою системою) [6, с. 63]. Цікавим можна визнати той факт, що з одного боку, запровадження пропорційної системи сприяло розвитку демократичних начал, зокрема, багатопартійності, а з другого – ви-

борче законодавство, за твердженням чеського вченого К. Водички, містило низку помилок, які призвели до формування в обох республіках повністю автономних партійних систем, що в подальшому сприяло розпаду ЧССР й утворенню незалежних країн [1, с. 131].

Аналізуючи роль нової Конституції суверенної Чехії, прийнятої в 1992 р., професор Університету Масаріка м. Брно Я. Філіп указує, що її наріжним каменем став принцип парламентаризму, що передбачив провідне місце законодавчої інституції в системі органів влади [15, с. 63]. Підтвердженням намагання надати Парламенту ключову позицію в суспільстві, з нашого погляду, є і розміщення в Основному Законі розділу про законодавчу владу за номером 2 відразу після глави «Основні положення». Стаття 15 проголошує, що законодавча влада в Чеській Республіці належить Парламенту, який складається з 2-х палат – Палати депутатів і Сенату [5].

Установлення цією Конституцією бікамерального Парламенту було зумовлено як історичними, так і політичними причинами. Розглянемо їх.

1. Це власна позитивна практика функціонування двопалатного Парламенту в першій половині ХХ ст. Так, історія

Сенату, як верхньої палати Парламенту Чехословаччини, розпочинається з Конституції 1920 р., яка ввібрала в себе найкращі досягнення конституційного будівництва Австрії, США, Франції та інших передових на той час країн. Причому всі держави, конституції яких стали моделями для чехословацького Основного Закону, мали бікамеральні законодавчі установи. Зокрема, багато видатних чехів працювали у верхній палаті Австро-Угорського Парламенту. До того ж учені – розробники Конституції Чехословаччини 1920 р. – вважали, що наявність двопалатного парламенту є характерною ознакою зрілої держави [8].

2. На відміну від таких унітарних держав, як Польща або Іспанія, в Чехії не стояло питання необхідності представлення у верхній палаті інтересів регіональної влади чи етнічної групи. Крім того, на переконання професора Університету Північної Кароліни Д. Олсона, бікамералізм був властивий Федеральним зборам ЧССР, які себе дискредитували, а нові демократичні сили намагалися якнайдалі дистанціюватися від соціалістичного досвіду структури законодавчої інституції. Аналізуючи причини запровадження в Чехії Сенату, Д. Олсон доходить цікавого висновку.

Скоріше, розмірковує він, передбачалося, що депутати від Чеської Республіки, обрані у Федеральні збори в 1992 р., які у зв'язку з їх розпуском залишилися безробітними, змогли б у подальшому продовжити працювати в Сенаті [7, с. 17, 18].

3. За ідеєю чеських конституціоналістів, призначення Сенату полягало в необхідності вирішення генеральних для суспільства завдань, тоді як за нижньою палатою залишили, так би мовити, питання практичної політики [7, с. 17]. Цим пояснюється певна слабкість верхньої палати у здійсненні повсякденної законодавчої роботи й реалізації парламентського контролю за діяльністю Уряду. Натомість, саме за Сенатом Конституція резервує наступні важливі повноваження: висувати звинувачення проти Президента перед Конституційним Судом (ст. 65), надавати Президенту згоду на призначення суддів Конституційного Суду (ст. 84) і на кримінальне переслідування його членів, причому, якщо Сенат відмовляє в такій згоді, кримінальне переслідування суддів припиняється назавжди (ст. 86) [5].

У зв'язку із цим абсолютно зрозумілими постають конституційні норми, що демонструють особливе положення членів

верхньої палати. Скажімо, ст. 19 запроваджує для сенаторів віковий ценз 40 років, який порівняно з віковим обмеженням депутатів нижньої палати (21 рік) є досить високим. Стаття 57 Конституції встановлює, що на посаду Президента Республіки може висуватися громадянин, який відповідає вимогам, аналогічним для обрання в Сенат. А ст. 84 закріплює, що суддею Конституційного Суду може бути призначена особа з бездоганною репутацією, яка відповідає вимогам, що висувуються для обрання в Сенат. Як видно, вказаними приписами законодавець намагався підкреслити, що у верхній палаті мають змогу працювати лише особи, які володіють достатнім життєвим і професійним досвідом і які користуються авторитетом у політичних колах.

4. Запровадження Сенату мало забезпечити безперервну роботу як Парламенту, так і Президента Республіки. По-перше, Сенат працює постійно, оскільки весь склад палати повністю не оновлюється. Так, ст. 16 Основного Закону закріплює, що Сенат обирається строком на 6 років, при переобранні кожні 2 роки однієї третини сенаторів. По-друге, ним передбачено повноваження глави держави розпускати тільки

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

Палату депутатів (ст. 35). При цьому, якщо нижня палата з тих чи інших причин не працює, на Сенат покладається важливий обов'язок – приймати акти з невідкладних питань, що потребують законодавчого регулювання, та які мають силу закону (ст. 33 Конституції). Отже, засновники Конституції ще раз підтвердили функціонування в країні принципу парламентаризму, позбавивши Президента гіпотетичного права приймати закони. По-третє, якщо посада глави держави стає вакантною в період, коли Палата депутатів розпущена, його повноваження без будь-яких обмежень здійснює голова Сенату (ст. 66 Основного Закону), в той час як голова Уряду й голова Палати депутатів в аналогічному випадку розподіляють повноваження між собою.

Вивчення цих конституційних норм надає можливість деякою мірою не погодитися із твердженням М. Калди й М. Жілліса про непереконливість аргументів на підтримку такої функції Сенату, як гарантування принципу безперебійності в роботі вищих органів влади [3, с. 33]. Ці науковці взагалі не беруть до уваги ст. 66 Конституції Чехії. Щодо конституційних підстав розпуску Палати депутатів, які місяться у вищевказаній ст. 35, вони за-

значають, що жодна з них не може бути реалізована без бажання самої палати [3, с. 33]. Думаємо, що не варто давати настільки категоричні оцінки впливу нижньої палати на свою долю без наявності хоча б яких-небудь пояснень.

5. Переважна більшість конституціоналістів абсолютно справедливо відзначає те, що в унітарних державах введення верхніх палат дозволяє уникнути поспіху під час ухвалення парламентом важливих державних рішень і забезпечити плюралізм інтересів при їх прийнятті [4, с. 35]. Разом із тим М. Калда та М. Жілліс вважають, що довід про внесок Сенату у зваженість законотворчого процесу є малопереконливим. Свою думку вони пояснюють тим, що непогодження Сенату із законопроектом Палати депутатів фактично дублює вето глави держави, оскільки нижня палата наділена правом долати їх заборону повторним ухваленням законопроекту абсолютною більшістю голосів. Тому ця функція Сенату, на їх думку, також зайва [3, с. 34].

Як підтверджують статистичні відомості, дійсно є випадки, коли Палата депутатів не бере до уваги пропозиції Сенату і приймає законопроекти у власній редакції. Проте є факти, які свідчать про зміни ниж-

ньою палатою своїх поглядів. Так, протягом 5-ого скликання Сенату 53 законопроекти були повернуті сенаторами в Палату представників зі своїми корективами, 24 з яких були прийняті з урахуванням поправок [8]. Більше того, Конституція Чехії містить низку положень, за якими ключові для держави питання обов'язково вирішуються за участю верхньої палати. Пунктом 3 ст. 39 передбачено, що для прийняття рішення про оголошення стану війни чи про погодження на перебування іноземних військ на території Чехії необхідна згода понад половини від загального числа депутатів і більше половини сенаторів. Пункт 4 даної статті закріплює, що для прийняття конституційного закону й рішення про ухвалення міжнародного договору, передбаченого ст. 10 (з питань прав і свобод людини), потрібна згода трьох п'ятих депутатів і такої ж чисельності присутніх сенаторів.

Так само для прийняття законів про вибори, про принципи діяльності палат та їх відносини між собою та іншими органами, про регламент Сенату необхідно їх ухвалення Палатою депутатів і Сенатом (ст. 40 Конституції). Як демонструє практика, сенатори беруть активну участь у законотворчому процесі, причому обстоюють

свої позиції в Конституційному Суді Чехії. Наприклад, Сенат, розглядаючи поправки до Закону про вибори муніципальних і регіональних асамблей, вважав, що згідно зі ст. 40 Конституції цей нормативно-правовий акт повинен бути прийнятий обома палатами Парламенту. Проте Палата представників не стала чекати постанови Сенату й направила законопроект на підпис Президентіві, який скористався своїм правом вето, але депутати успішно його подолали. Таким чином, закон набув чинності. Утім, відразу після цього група сенаторів звернулася з відповідним зверненням до Конституційного Суду, який виніс рішення про порушення процедури прийняття законів, встановленої ст. 40 Конституції, й визнання даного закону неконституційним [8].

6. Позитивною рисою бікамерального парламенту дослідники різних часів називають сприяння такої законодавчої інституції забезпеченню інтересів різних верств населення [4, с. 35]. Безсумнівно, наділення ст. 41 Конституції Чехії Сенату поряд з Палатою депутатів, Урядом та органом самоврядної одиниці вищого рівня правом законодавчої ініціативи розширює можливості Парламенту враховувати повсякденні сподівання населення. За

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

останні декілька років члени верхньої палати активно використовували таке повноваження. Примером, саме за ініціативою Сенату в Парламенті розглядалися поправки до Закону про громадянство, які передбачали спрощений порядок поновлення чеського громадянства, й обговорювалися зміни до Закону про вибори в Парламент, які дозволили б громадянам голосувати за допомогою поштових повідомлень тощо [8].

7. До одного з ключових мотивів конституційного запровадження Сенату науковці справедливо відносять необхідність забезпечення політичного спокою в Парламенті [3, с. 34]. Наприклад, М. Калда й М. Жілліс указують на важливість застосування різних виборчих систем при обранні чеської законодавчої інституції. Вважаємо, слід приєднатися до їх твердження, що Сенат, який обирається за принципом, так би мовити, «першого, що був обраним», урівноважує Палату депутатів, яка формується за пропорційною системою [3, с. 34]. Крім того, весь склад Палати депутатів обирається на 4 роки, тоді як третина сенаторів переобирається кожні 2 роки. У цьому зв'язку варто підтримати точку зору Д. Ослона: чим менший розрив між партія-

ми в Палаті депутатів, тим значнішими стають вибори в Сенат. Правознавець небезпідставно називає Сенат альтернативним форумом, у рамках якого парламентські партії розвивають свої взаємовідносини [7, с. 19]. І з ним ми солідарні, адже завдяки Сенату «молодші» партнери по партійній коаліції стали незалежнішими від «старших», оскільки мажоритарна система виборів до верхньої палати надала їм можливості самостійно домагатися перемоги.

Вибори Парламенту, що пройшли у 2006 р., яскраво продемонстрували встановлений статус-кво. Якщо в Палаті депутатів розклад політичних сил мав такий вигляд: Громадянська-демократична партія (ГДП) – 81 мандат, Чеська соціал-демократична партія (ЧСДП) – 74, Комуністична партія Чехії й Моравії (КПЧМ) – 26, Християнсько-демократична унія – Чехословацька народна партія – 13, Партія зелених – 6 мандатів, то в Сенаті спостерігається значний відрив ГДП від ЧСДП (відповідно 39 і 12 мандатів), а КПЧМ отримала лише 3 мандати. Союз свободи взагалі не був представлений у нижній палаті, натомість у верхній отримав 6 мандатів. Окрім цього, сенаторами стали 11 незалежних кандидатів: це скла-



ло майже 15% від загальної чисельності членів верхньої палати [10].

Як це не парадоксально, але навіть своєчасно несформований Сенат сприяв прогресивному розвитку держави. Так, різні дослідники чеського парламентаризму підкреслюють, що на початку 90-х років ХХ ст. законодавчий орган цієї країни, маючи широкі конституційні повноваження, в реальності був досить слабким функціонально [10]. Така неефективність була зумовлена як соціалістичним минулим представницького органу, так і серією політичних скандалів, викликаних абсолютним характером депутатського імунітету й особливими матеріальними привілеями депутатів [3, с. 35]. Цією непростою політичною ситуацією скористався амбіційний політик В. Клаус, Уряд якого провадив непопулярні, але необхідні економічні й соціальні реформи, й був заінтересований у встановленні мораторію на розпуск Парламенту та на свою відставку. Аналізуючи реформи В. Клауса, професор права Нью-йоркського університету С. Холмс називає його найталановитішим будівельником нової держави в посткомуністичній Європі й умілим політиком, який зміг використати ситуацію на благо сус-

пільства [11, с. 19]. Так, спираючись на ст. 106 Конституції, яка забороняє розпустити Палату представників, поки вона виконує функції Сенату, правляча політична сила В. Клауса через свої фракції в Парламенті протягом 1992 – 1996 років блокувала формування Сенату.

Отже, на підставі викладеного можемо дійти нижченаведених висновків. Одним із чинників розпаду Чехословаччини й утворення на її теренах 2-х незалежних держав – Чехії та Словаччини – стало проведення на демократичних засадах виборів представницьких органів. Конституція Чехії 1992 р. проголосила принцип парламентаризму з передбаченням провідного місця двопалатного Парламенту в системі вищих органів влади. На встановлення в унітарній Чехії бікамеральної законодавчої інституції вплинули позитивний міжвоєнний досвід роботи подібного органу й політична і правова доцільність. Палати чеського Парламенту врівноважують одна одну, оскільки (а) на них покладаються різні завдання і (б) вони формуються за допомогою різних виборчих систем. Сенат забезпечує постійність роботи вищих органів влади й гарантує представлення на вищому державному рівні інтересів різних про-



## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

шарків суспільства. Запровадження Сенату сприяло становленню багатопартійної системи країни без переважного домінування однієї політичної партії. Це запобігає прийняттю Парламентом занадто заполітизованих рішень і надає можливості позапартійним кандидатам і но-

вим політичним силам потрапити до нього. Вивчення вагомого внеску Сенату в розвиток конституційного процесу в Чехії, безумовно, допоможе вітчизняній науковій і політичній еліті зважити аргументи «за» і «проти» введення двопалатного парламенту в Україні.

**Список літератури:** 1. *Водичка К.* Раздел Чехословакии – десять лет спустя // Социолог. исследования. – 2003. – № 10. – С. 129-133. 2. Двопалатный парламент: світовий досвід та українські реалії / За заг. ред. *О.А. Фісуна*. – Х.: Золоті сторінки, 2008. – 200 с. 3. *Калда М., Жиллис М.* Чешская Республика: цена политической эффективности – нелегитимное законодательство? // Конституц. право: восточноевроп. обозрение. – 1995. – № 2 (11). – С. 32-35. 4. *Конючук С.Г.* Практика бікамералізму в унітарних державах / *Конючук С., Валецький О., Ярош О.* Український незалежний центр політичних досліджень. – К.: Агентство Україна, 2008. – 112 с. 5. Конституция Чешской Республики // Конституции государств Европы: В 3-х т. – Т.3 / Под общ. ред. *Л.А. Окунькова* – М.: Норма, 2001 [Електрон. ресурс] – Режим доступу: // <http://www.constitution.garant.ru/> 25.10.2009. 6. *Лемак В.В.* Державно-правова реформа в Чехословаччині в умовах постсоціалістичної модернізації й поділу федерації. – Ужгород: Ліра, 2002. – 248 с. 7. *Олсон Д.* От конституционного оформления к выборам // Конституц. право: восточноевроп. обозрение. – 1997. – № 1 (18). – С. 17-19. 8. Офіційний сайт Сенату Чехії [Електрон. ресурс] – Режим доступу: // <http://www.senat.cz/01.11.2009>. 9. *Тарасов И.Н.* Верхняя палата парламента в процессе посткоммунистической трансформации // Балтийские исследования. Трансформация социальных и политических институтов: Сб. науч. тр. Вып. 3 / Клуб исследователей Балтийской Европы. – Калининград: Изд-во РГУ, 2005. – С. 5-13. 10. *Тарасов И.* Парламентаризм и политическая конкуренция в Чешской Республике [Електрон. ресурс] – Режим доступу: // <http://www.perspektivy.info/7.11.2009>. 11. *Холмс С.* Политические аспекты экономического развития Чешской Республики // Конституц. право: восточноевроп. обозрение. – 1995. – № 2 (11). – С. 19-22. 12. Чехословацкая Социалистическая Республика: Конституция и законодательные акты / Председ. редкол.: *В.А. Туманов*; Сост. *Б.А. Страшун*; под ред. и вступ. ст. *И.П. Ильинского*. – М.: Прогресс, 1987. – 480 с. 13. *Шаловал В.* Зарубіжний парламентаризм. – К.: Основи, 1993. – 142 с. 14. *Ющенко В.* Чому Україні потрібна конституційна реформа? [Електрон. ресурс] – Режим доступу: // <http://www.brama.com/news/press/2009/09/09>. 15. *Filip J.* The New Role of the Constitution in the Czech Republic – 10 years after // The Round Table Conference «Ten years of the Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe». – Lublin: Polish Association of Constitutional Law, 2001. – P. 61-84.

### ВКЛАД СЕНАТА (ВЕРХНЕЙ ПАЛАТЫ ПАРЛАМЕНТА) В РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРОЦЕССА В ЧЕХИИ Закоморная Е.А.

Рассмотрены причины формирования бикамеральной законодательной институции в Чехии. Раскрыты особенности места Сената как верхней палаты Парламента в системе высших органов власти. Обоснована прогрессивная роль Сената в конституционном процессе Чехии.

*Ключевые слова:* бикамеральная законодательная институция, высшие органы власти, конституционный процесс, Парламент, Сенат, Чехия.

**THE CONTRIBUTION OF THE SENATE (THE UPPER HOUSE OF PARLIAMENT) TO  
DEVELOPMENT OF THE CONSTITUTIONAL PROCESS IN CZECHIA**

**Zakomorna K.A.**

The reasons of formation of a legislative institution with two houses in Czechia are considered. Features of a place of the Senate as upper house of Parliament in system of the highest bodies of power are examined. The progressive role of the Senate in the constitutional development of Czechia is proved.

*Key words:* the constitutional development, Czechia, the highest bodies of power, a legislative institution with two houses, the Senate.

*Надійшла до редакції 25.12.2009 р.*