

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

УДК 342.53(045)

А. С. Автономов

ИСТОКИ И СМЫСЛ ДВУХПАЛАТНОСТИ ПАРЛАМЕНТОВ

Статья посвящена юридическому исследованию двухпалатности как явления современного парламентаризма, определяющего структуру и форму представительного органа в целом ряде государств мира. Анализируется эволюция функций, полномочий и методов деятельности двухпалатных парламентов, обозначается исторический и политический контекст создания подобных органов на различных этапах государственного и правового строительства.

В частности, акцентируется на том обстоятельстве, что феномен парламента появился в новом периоде истории человечества, начало которого связано с европейскими революциями 17-18 ст. При этом исторические истоки двухпалатного парламента следует искать в сословно-представительской монархии Англии начиная с конца 13 ст., однако в указанный период парламента еще не представлял собой родовую общепризнанную политико-правовую категорию.

Отмечается, что особенно вопрос о структуре парламента актуализируется в условиях подготовки проектов новых конституций или поправок к уже действующим основным законам. При этом, по мнению автора, структура парламента (уникамеральная, бикамеральная или даже трикамеральная) влияет на порядок его работы, повышая или понижая эффективность деятельности, но также и на политику, проводимую законодательным органом, и на характер взаимоотношений данного института с другими органами государственной власти.

В связи с этим вопросы оптимизации структуры парламента, в том числе и установления количества палат в парламенте, находятся в центре внимания при учреждении любого парламента и требуют соответствующего теоретико-правового, конституционно-правового и историко-правового изучения и осмысления.

Ключевые слова: парламента, бикамерализм, структура парламента, конституционализм, орган государства, конституция.

Постановка проблемы. В настоящее время в мире насчитывается более шести с половиной десятков общегосударственных двухпалатных парламентов (обычно называют их общее количество – 66³, хотя иногда называют и другое число, отличающееся на 1-2 от вышеприведенного). Еще раз подчеркиваю, речь идет только об общегосударственных парламентах. В федеративных же государствах парламента, как правило, имеются и в их субъектах, причем они также могут быть как однопалатными, так и двухпалатными. Например, в США легислатуры всех штатов, за исключением одного, – двухпалатные, а в Канаде, наоборот, все провинциальные законодательные органы, кроме одного, – однопалатные. В Германии также все ландтаги, за исключением одного, – однопалатные, в Федеративных Штатах Микронезии – из четырех штатов в трех легислатуры однопалатные, а в одном – двухпалатная, в Бразилии, правда, ассамблеи всех штатов и Федерального округа – однопалатные. В России большинство парламентов субъектов Федерации – однопалатные, хотя в нескольких субъектах Российской Федерации действуют двухпалатные законодательные органы.

Изложение основного материала. В целом в последней четверти XX в. наблюдалась устойчивая тенденция к возрастанию удельного веса однопалатных парламентов среди всех общенациональных парламентов мира: в 1976 г. доля двухпалатных парламентов составляла 46% (26 из 56)⁴, в 1986 г. – 34% (28 из 83)⁵, в октябре 1996 г. – 33% (59 из 178)⁶. В то же время в некоторых странах на рубеже XX и XXI вв. происходил переход от уникамерализма к бикамерализму. Так, в 1995 г. стал двухпалатным парламента Казахстана, в 1996 г. – парламента Чехии и Беларуси, в результате реформы 2002-2004 гг. – парламента Узбекистана. А в некоторых государствах в этот период вскоре после введения двухпалатности уже готовы от нее отказаться. Например, в Кыргызстане с 1995 г. по 2005 г. два созыва работал бикамеральный парламента – Жогорку Кенеш, а, в соответствии с результатами референдума от 2 февраля 2003 г., Жогорку Кенеш с 2005 г. стал однопалатным. При этом от уникамерализма не

³ См., например: Совет Федерации: Эволюция статуса и функции. М., 2003, с. 9.

⁴ См.: Herman V., Mendel F. *Parliaments of the World: a Reference Compendium*. L., 1976.

⁵ См.: *Parliaments of the World: a Comparative Reference Compendium*. Aldershot, 1986.

⁶ См.: Inter-Parliamentary Union. *Parline Database*, 1996.

отказались и после революции 2005 г., и в подготовленных к концу 2005 г. поправках к Конституции предусмотрен однопалатный парламент (Жогорку Кенеш).

В истории, да и в настоящее время встречаются не только однопалатные и двухпалатные, но и трехпалатные парламенты. Вместе с тем наличие в парламенте более двух палат является исключением из общего правила. Неслучайно в свою книгу, увидевшую свет впервые в 1815 г., И.Бентам⁷, обобщая имевшийся в ту эпоху опыт деятельности парламентов, включает именно главу «Разделение законодательного корпуса на две палаты».

Безусловно, структура парламента (уникамеральная, бикамеральная или даже трикамеральная) влияет на порядок его работы, повышая или понижая эффективность деятельности, но также и на политику, проводимую законодательным органом, и на характер взаимоотношений данного института с другими органами государственной власти. В связи с этим вопросы оптимизации структуры парламента, в том числе и установления количества палат в парламенте, находятся в центре внимания при учреждении любого парламента. При этом исторически указанные вопросы появились одновременно с возникновением самих парламентов и будут, скорее всего, существовать до тех пор, пока существуют современные парламенты.

Во многих странах современные парламенты выросли из средневековых сословно-представительных учреждений. В Средние Века наличие в сословно-представительных учреждениях двух, а то и трех палат было закономерным следствием деления общества на три крупных сословия (хотя и внутри каждого сословия, в свою очередь, имелось также деление на несколько групп сословного характера). Довольно быстро два высших сословия (духовенство и дворянство) в ряде государств объединилось в одной палате. Это было связано, прежде всего, с тем, что интересы этих сословий во многом совпадали: и те, и другие обладали феодальными привилегиями, были включены в систему управления страной и т. д. При этом в некоторых государствах часть дворянства (нетитулованное, обладавшее небольшими по размерам земельными владениями или не имевшие земли вовсе) оказались в нижней палате. В Англии, например, в условиях втягивания джентри в рыночные отношения и сближения в силу этого с купечеством такое объединение, возможно, способствовало активизации деятельности Палаты общин и превращения ее в движущую силу трансформации государственного управления. В Польше, где в Сенате заседали магнаты, а в Сейме собирались депутаты от шляхты, но не оказалось представительств предпринимателей и ремесленников, в изменившихся к концу XVIII в. условиях обе палаты переживали кризис, приведший впоследствии к кризису всего государственного управления. Как известно, это закончилось разделом государства.

В цели данной работы не входит подробное изучение сословно-представительных учреждений (это предыстория парламентов, тогда как данная работа нацелена на исследование парламентов, и даже не парламентов вообще, а, прежде всего, проблемы двухпалатности, при этом полноценно изучить опыт каждой из палат без обращения в целом к деятельности парламента, в который палата входит, вряд ли возможно). При зарождении сословно-представительных учреждений говорить о появлении в какой-то момент развития средневековой государственности можно только в отношении нижних палат, поскольку созывать начали именно их, а верхними палатами как бы сами по себе оказались заседавшие задолго до этого советы при монархах, состоявшие из лиц, занимавших придворно-управленческие (чаще всего наследственные) должности.

Как известно, английская Палата лордов выросла из королевского Большого Совета⁸. В Священной римской империи германской нации Рейхстаг возник из совета императора, и в него входили все имперские князья (в XIII в., к примеру, было 93 духовных и 13 светских князей)⁹. В Испании парламент до сих пор именуется Кортесами – Cortes – (а в Португалии он так назывался довольно продолжительное время), что происходит от испанского (и португальского) слова, обозначающего двор короля (corte). В России в Земских Соборах принимала участие Боярская Дума, которая заседала вместе с высшим духовенством (Освященный собор) отдельно от выборных представителей, образовывавших Ответную палату. О земских соборах мы постепенно узнаем все больше нового, и это позволяет лучше понять их природу и особенности, в том числе, и путем сопоставления с зарубежными сословно-представительными учреждениями. Трудности изучения земских соборов связаны с отрывочностью сведений о многих соборах, особенностью изложения событий и сведений о соборах в дошедших до нас памятниках. Многие источники не сохранились, а в сохранившихся документах в отдельных случаях содержатся недостаточно четкие записи, иногда требуются специальные исследования, чтобы установить, собирался ли тот или иной собор. Так, А.Г.Маньков показал, что для решения вопроса о созыве Собора, который принял Уложение в 1648-1649 гг., необходимо было решение другого Собора,

⁷ Бентам И. Тактика законодательных собраний. СПб., 1907.

⁸ Mackenzie K. The English Parliament. Harmondsworth, 1959, p. 177.

⁹ Дембо Л.И. «Саксонское зеркало» - выдающийся памятник истории германского феодального права // Саксонское зеркало. М., 1985, с. 188.

созванного в 1648 г. за несколько месяцев до начала заседаний Собора, доработавшего и одобрившего указанный законодательный акт. Однако чтобы разобраться в этом, ему пришлось провести дополнительное исследование¹⁰.

Таким образом, верхнюю палату в средневековых сословно-представительных учреждениях не надо было создавать. Она существовала как бы в силу естественного порядка вещей. Лица, входившие в состав верхней палаты средневекового сословно-представительного учреждения по сословно-социальному статусу и имущественному положению, были не только вправе, но и обязаны помогать монарху в управлении государством. Этим они и занимались, и именно в таком качестве участвовали в работе сословно-представительного учреждения. Такая своего рода естественность участия этих лиц в работе сословно-представительных учреждений не требовала никаких пояснений. Все это в полной мере соответствовало основным ценностям и базовым идеям политического сознания средневековья. Следовательно, в средневековом правовом и политическом сознании именно такие верхние палаты сословно-представительных учреждений были закономерны и ни в каких дополнительных обоснованиях не нуждались.

Органичное участие различных сословий на разных основаниях в работе сословно-представительных учреждений было подорвано развитием рыночных отношений и связанными с ними изменениями представлений об устройстве общества. С течением времени включенные в растущую рыночную экономику предприниматели (в некоторых странах в их среде оказалась часть среднего и мелкого дворянства) все настоятельнее требовали правовых и политических перемен. Естественно, верхние палаты (в тех странах, где сословно-представительные учреждения продолжали созывать), состоявшие из лиц, образовывавших феодальную верхушку, оказались в оппозиции буржуазным нововведениям. Так, естественно-историческим ходом событий на заре современного парламентаризма верхние палаты стали играть консервативную роль. Позже эта консервативная роль верхних палат получила и теоретическое обоснование, но уже с новых позиций современного представительства, о чем речь пойдет ниже.

Однако стоит подчеркнуть: то, что воспринималось как естественное и закономерное явление в эпоху феодализма, превратилось в противоестественное для значительной части людей Нового времени. На смену представления о сосредоточении суверенитета в монархе приходит понятие народного суверенитета, на смену закрепления привилегий, вольностей и обременений за человеком как за членом сословной группы, территориального сообщества, рода, а также, возможно, как носителем индивидуально пожалованных преимуществ перед другими - приходит провозглашение прав и свобод (и равных для всех обязанностей) человека как такового. В таких условиях верхняя палата представительного органа уже выглядит излишней, ведь все люди участвуют на равных началах в выборах в парламент, который и действует от имени и по поручения суверенного народа. Видимо, поэтому вполне естественным ответом на попытку короля во Франции прекратить работу Генеральных штатов в 1789 г. явилось провозглашение депутатами от третьего сословия себя Национальным собранием и присоединение позже к этим депутатам ряда представителей других сословий без каких-либо требований о создании второй палаты. В результате этого делегаты от всех трех сословий собрались в одном Национальном собрании, представляющем всю Францию, всех ее жителей. Созванное затем Учредительное собрание предусмотрело в Конституции Франции, вступившей в силу 3 сентября 1791 г., законодательный орган, состоявший из одной палаты. После провозглашения республики во Франции в 1792 г. был созван однопалатный конвент. И только французская Конституция 1795 г., принятая в период спада революции, предусмотрела двухпалатный законодательный орган. Другими словами, уже в XVIII в. однопалатный парламент воспринимался политиками и населением как вполне дееспособный и нормальный орган. И это неудивительно, поскольку однопалатные представительные органы были хорошо известны в это время.

К примеру, в Англии в ходе революции XVII в. была ликвидирована Палата лордов. Однопалатными были парламенты ряда кантонов Швейцарии (обратим внимание, что в этот период Швейцария была конфедерацией не только по названию, но и по существу, и отдельные кантоны были активно вовлечены в международные отношения, и их опыт государственного строительства был достаточно хорошо известен). Широко в Европе (и, естественно, в Северной Америке) в образованных кругах в конце XVIII в. была известна Конституция Пенсильвании 1776 г., предусмотревшая сильный однопалатный парламент. Высший коллегиальный орган, принимавший наиболее важные решения в Швейцарской конфедерации в конце XVIII в., также был однопалатным. Однопалатным был и Конгресс, согласно Статьям Конфедерации Соединенных Штатов Америки, вступившим в силу в 1781 г. Конечно, можно обсуждать вопрос о том, является ли в полном смысле этого слова и понятия парламентом высший коллегиальный орган конфедерации, но в XVIII столетии, на заре современного парламентаризма, во внимание принимался самый разнообразный опыт. Да и XIX столетии в разных

¹⁰ См.: Маньков А.Г. Уложение 1649 года – кодекс феодального права России. М., 1980, с. 38-45

странах создавались однопалатные парламенты, и это отнюдь не воспринималось современниками как нечто необычное.

Как бы там ни было, но в некоторых странах верхняя палата изначально рассматривалась как некий сдерживающий демократические устремления нижней палаты институт в тех случаях, когда руководство страны неохотно шло на включение парламента в систему государственных органов и воспринимало это как определенную уступку под давлением революционного движения при невозможности справиться с таким движением силовыми методами. Так было, например, в России в 1905-1906 гг. Царский Манифест, в котором содержалось обещание созвать Государственную думу, был принят 17 октября 1905 г., т. е. в период подъема революции. При этом попытка провести выборы в законосовещательную (а не законодательную) Государственную думу (так называемую Булыгинскую Думу, получившую свое неофициальное наименование по фамилии министра внутренних дел Булыгина, разработавшего проект положения о созыве Государственной думы, утвержденный 6 августа 1905 г.) провалилась, так как большинство населения поддержало призывы ряда политических партий к бойкоту выборов. Таким образом, было очевидно, что Государственная дума, чтобы хоть как-то ослабить революционный нажим, должна обладать некоторыми полномочиями в законодательной сфере. В Манифесте от 17 октября 1905 г. говорилось только о Государственной думе, и никакие другие органы в связи с учреждением Государственной думы не упоминались. Тем не менее, было решено реформировать Государственный совет и превратить его, по существу, во вторую законодательную палату. Как убедительно показал А.П.Бородин в своей диссертационной работе, «творцы реформы исходили из того, что на Думу нужна узда, при этом, с одной стороны, достаточно эффективная, с другой – для страны все-таки приемлемая»¹¹. Между тем вряд ли можно считать, что в начале XX в. парламент мог мыслиться исключительно двухпалатным по своей структуре. Во-первых, выше речь уже шла о том, что однопалатные парламенты были хорошо известны, как минимум, с конца XVIII в. Во-вторых, кроме общих рассуждений о том, что люди в царском окружении были высокообразованными и не могли не знать о возможности однопалатной структуры парламента, известен факт проведения в 1906 г. (кстати, тоже в условиях развивавшейся революции) реформы Сейма в Финляндии. В результате указанной реформы Сейм Финляндии из двухпалатного сословно-представительного учреждения превратился в однопалатный парламент. Финляндия представляла собой государство (великое княжество), находящееся в унии с Российской империей. В Финляндии имелась самостоятельная система государственных органов, действовали свои законы, отличные от законов Российской империи, имела хождение своя валюта (марка), но главной государства (великим князем) в Финляндии оставался Российский император, поэтому все реформы, в конечном счете, утверждались в Санкт-Петербурге. Таким образом, практически одни и те же люди в одно и то же время проводили парламентские реформы в России и в Финляндии, создав в одном случае двухпалатный парламент, а в другом – однопалатный.

В некоторых странах сохранение верхней палаты стало определенным компромиссом между сторонниками нового политического и экономического строя и силами, стремившимися сохранить хотя бы какие-то остатки старого режима. Так было, в частности, в Англии, когда после реставрации правления Стюартов была восстановлена и двухпалатная структура парламента. А после Славной революции и окончательного изгнания Стюартов начинается период становления парламентаризма, принципиально отличающего средневековые сословно-представительные учреждения от современных законодательных органов. М.И.Левина выделяет период в развитии английского парламента с 1716 г. по 1832 г. «В 1832 г., – пишет она, убедительно подтверждая своими исследованиями сделанные выводы, – заканчивается трансформация английского парламента из института, сохранившего некоторые средневековые черты (в частности, сословно-представительные элементы), в современный законодательный и представительный орган, который существует и поныне»¹². В Англии в этот период сословно-представительное учреждение, именуемое парламентом, постепенно перерастает в парламент в современном понимании этого слова. Сохранение же отдельных, но отнюдь не всех средневековых форм в парламентской деятельности вплоть до настоящего времени явилось уступкой консерваторам. Но, по сути, английский парламент переменялся, и старая форма уже наполнилась новым содержанием, и это похоже, если можно так выразиться, на средневековый парик, сидящий на современной по мыслям и взглядам голове английского судьи.

Средневековые сословно-представительные учреждения отличаются от современных парламента, период становления которых относится к эпохе XVIII-XIX вв. и по типу представительства, и по существу полномочий, что и определяло их место среди других государственных органов. Сословно-представительные учреждения представляли не граждан своей страны и даже не население в целом, а отдельные сословия и общины, получившие привилегии на такое представительство. Отсюда и

¹¹ Бородин А.П. Государственный Совет России. 1906-1917. (Состав и роль в истории третьеиюньской монархии). Автореф. дисс. д. и. н. М., 2000, с. 19-20.

¹² Левина М.И. Парламентское право Великобритании XVII-начала XIX в. М., 2000, с. 34.

формирование части таких учреждений (как правило, верхней палаты) по наследственно-должностному принципу. Для своего времени такой способ формирования, как уже отмечалось, был в высшей степени легитимным. Но в современных условиях, т. е. с конца XVIII в., действуют совсем иные представления о легитимности и представительстве. И вот на принципиальную разницу и необходимо обратить внимание. Кроме того, сегодня в верхних палатах парламентов представлены отнюдь не общины, имеющие на то привилегии, представительство в парламенте рассматривается в настоящее время как право каждого гражданина, достигшего определенного возраста.

По своим полномочиям сословно-представительные учреждения не были официально законодательным органом. Монарх созывал их для совещания и формально не был связан решениями таких учреждений. Не случайно, законодательные инициативы в английском парламенте, принятые палатой общин, оформлялись в виде петиций. На российских земских соборах решения также подавались царю в виде челобитных. Конечно, во многих случаях монарх удовлетворял смиренные просьбы выборных от сословий и общин. Тем не менее правомочным законодательным органом становятся только парламенты современного типа (то есть не ранее XVIII в.).

Именно в силу того, что, как уже отмечалось, верхняя палата, прежде всего, английского парламента (а он стал образцом для многих появившихся позже парламентов) представляла собой консервативный орган, способный сдерживать начинания нижней палаты, создание таких палат стало рассматриваться как эффективный способ сдерживания каких-либо нежелательных преобразований. Во Франции, как уже упоминалось, первый парламент, созданный по Конституции 1791 г., был однопалатным, а затем после череды революционных и контрреволюционных переворотов (в это время существовали как однопалатные, так и двухпалатные высшие коллегиальные представительные органы), когда произошла реставрация династии Бурбонов (1814 г. и 1815 г.), перешли к двухпалатному парламенту. В Португалии принятая специально избранными однопалатными кортесами после революции (1820 г.) Конституция 1822 г. предусматривала однопалатный парламент. Но последовавшие за этим события контрреволюционного характера привели к приостановке действия Конституции в 1824 г. (временно действовала также в 1836-1838 гг.) и заменой ее Конституционной Хартией 1826 г., которая предусматривала уже двухпалатный парламент¹³. И некоторые современные ученые признают, что в унитарных государствах характер второй палаты в некоторых случаях отражает осознанное или неосознанное желание тех, кто создавал конституцию, умерить демократический наступательный дух первой палаты с помощью более консервативной части представительного органа¹⁴. Ш.де Голль, к примеру, в своем выступлении на митинге в Байё в 1946 г., получившем позже известность под названием «Манифеста Байё», следующим образом отстаивал необходимость бикамерализма. «Все хорошо понимают, что право окончательного голосования при принятии законов и бюджетов должно принадлежать собранию, избираемому путем всеобщих и прямых выборов. Однако первоначальные действия такого собрания могут и не отличаться пронизательностью и полной беспристрастностью. Поэтому и необходимо поручить второму собранию, избранному и составленному иным способом, публичное рассмотрение всего того, что приняло к рассмотрению первое, а также формулирование поправок и выдвижение планов действия»¹⁵. Недоверие Ш.де Голля к парламенту и стремление ограничить его полномочия за счет расширения полномочий органов исполнительной власти нашло свое отражение в Конституции V Республики (1958 г.). Но и внутри законодательной ветви власти Ш.де Голлю видится необходимым установить сдерживающие механизмы, что также нашло отражение в Конституции Франции 1958 г. По оценке Й.Мени, в таких странах, как Франция и Испания, Сенат выступает как весьма консервативный институт власти, являющийся основным препятствием для внесения поправок в Конституцию¹⁶. Другими словами, и в XX-XXI вв., когда в Европе речь уже не идет о сохранении какого бы то ни было политического представительства каких-то пережитков феодализма, верхняя палата парламента в унитарном государстве рассматривается в качестве сдерживающего для демократических устремлений начала.

Руководствуясь подходом, согласно которому вторая палата, чаще всего называемая верхней, является сдерживающей для прогрессивных преобразований, в XX в. многие унитарные государства, последовательно осуществляющие демократизацию государственного управления, отказались от бикамерализма: например, Новая Зеландия в 1950 г., Дания в 1953 г., Швеция в 1969 г. Конституция Греции 1975 г. предусматривает однопалатный парламент.

В некоторых скандинавских государствах парламенты организованы таким образом, что разворачиваются споры о том, сколько же в них палат - одна или две. В частности, в Норвегии вначале

¹³ Oliveira Marques A.H. de. História de Portugal. Vol. III. Lisboa, 1981, p. 54-55.

¹⁴ Fusiler R. Les monarchies parlementaires. Études sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg). P., 1960, p. 29ff.

¹⁵ См.: <http://www.charles-de-gaulle.org/degaulle/discours/d160646.htm>

¹⁶ См.: Meny Y. Politique comparée. P., 1996.

гражданами избираются все 165 депутатов Стортинга (парламента), а затем, согласно §73 Конституции, «Стортинг избирает среди своих членов одну четвертую часть, которая составит Лагтинг, а остальные три четверти образуют Одельстинг»¹⁷. Но как убедительно показала в своем фундаментальном исследовании М.А.Могунова¹⁸, особенности формирования и организации работы парламентов некоторых скандинавских стран (в Норвегии Стортинг и в Исландии Альтинг до 1991 г.) не дают оснований полагать, что в этих государствах мы сталкиваемся с двухпалатностью парламентов.

Французский либеральный мыслитель XIX в. Б.Констан видел в верхней палате отдельную ветвь власти, отличая от власти законодательной, принадлежащей нижней палате парламента¹⁹. Он полагал, что такая палата, выражая интересы земельной аристократии, является совершенно особым типом представительства, и поэтому она и находит свое место в системе разделения власти. А в системе разделения власти отдельные ее ветви не только самостоятельны, но и находятся во взаимодействии и взаимозависимости. Правда, позже он заметил, что если бы такой верхней палаты не существовало бы на практике, то он бы сомневался в ее возможности и необходимости. Но если теоретически необходимость представительства земельной аристократии вызывала у Б.Констана какие-то сомнения, то существование ее на деле подтверждала его мысль о том, что разные палаты в парламенте должны отличаться по способам представительства.

Идею Б.Констана о важности верхней палаты парламента в системе разделения власти продолжил другой французский ученый А.Эсмен. Согласно его точке зрения, важным средством обеспечения баланса ветвей власти является двухпалатная структура парламентов, позволяющая правительству опираться на одну из палат в случае конфликта с другой²⁰. Однако если продолжить такие рассуждения, то сам собой напрашивается вывод о том, что двухпалатная структура парламента укрепляет именно исполнительную власть, нарушая баланс ветвей власти в пользу исполнительной, так как именно последняя использует то одну палату, то другую в борьбе с этими внутренними структурными подразделениями парламента.

Как мы видим, Б.Констан обращал внимание на особенности представительства в верхней (второй) палате. Именно такие особенности служат основанием для ее существования и выполнения определенных функций в системе разделения власти. На это же обратил в свое время внимание Т.Джефферсон в «Заметках о штате Виргиния», написанных еще в 1781-1782 гг. Он видел недостатки организации виргинского сената в том, что он по своему составу слишком мало отличается от палаты делегатов, потому что он избирался, по сути, тем же избирательным корпусом из того же круга лиц, ведь цензовые требования для выбора в сенат были практически такими же, как и для нижней палаты. По мнению Т.Джефферсона, смысл создания разных палат в законодательном органе состоит как раз в том, чтобы обеспечить влияние на деятельность органа законодательной власти различных принципов: честности, мудрости, собственности, личных прав и т. д. В некоторых штатах, по словам Т.Джефферсона, народные делегаты и сенаторы избираются таким образом, что первые представляют личные интересы всех граждан, а вторые – имущественные интересы собственников. Т.Джефферсон приходит к выводу, что только сочетание разных принципов представительства приносит определенные выгоды для государственного управления и в состоянии компенсировать тот вред, который может возникнуть из-за разногласий между палатами²¹. Но предложение Т.Джефферсона о введении дополнительных, в том числе и имущественного, цензов на выборах в верхнюю палату парламента в современных условиях выглядят архаичными и весьма недемократичными.

Вместе с тем примечательным для настоящего исследования представляется в рассуждениях Т.Джефферсона (как, впрочем, и в построениях Б.Констана) привлечение внимания к тому, что двухпалатность имеет смысл, если каждая из палат формируется на своих принципах представительства, отличных от принципов представительства другой палаты. Федеративные государства в современных условиях дают нам пример того, как могут сочетаться различные принципы представительства при формировании разных палат парламента, обеспечивая и демократизм, и эффективность управления. Примечательно также, что в самих США, которые закрепили в Конституции и реализовали на практике способы формирования и приемы работы двухпалатного парламента, построенного как на представительстве всего населения, так и на представительстве штатов, к такой конструкции пришли не в результате теоретического обоснования бикамерализма в федерации, а в ходе поиска компромисса между позициями представителей различных штатов, участвовавших в разработке проекта и принятии Конституции в Конвенте. Дж.Мэдисон, например, необходимость двухпалатности видел в способности

¹⁷ Конституция Норвежского Королевства//Конституции государств Европы. Т. 2. М., 2001, с. 666.

¹⁸ Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм: теория и практика. М., 2001, с. 200-201.

¹⁹ См.: Constant B. Le cours de la politique constitutionnelle. P., 1836.

²⁰ Эсмен А. Общие основания конституционного права. СПб., 1909, с. 81.

²¹ Цит. по: Note to Speech on the Right of Suffrage. Ca. 1821//The Mind of the Founder. Sources of the Political Thought of James Madison. Ed. By M.Meyers. Indianapolis, 1973, p. 505.

сената «охладить» сиюминутные и необузданные капризы народной палаты благодаря мудрости и опыту членов верхней палаты. А такое сдерживание, по мнению Дж.Мэдисона, нужно для обеспечения стабильности законодательства и преемственности в политике. Эти идеи Дж.Мэдисон развивал в 62 и 63 номерах «Федералиста»²². А в те времена, в XVIII в., верхняя палата мыслилась такой, как о ней писал Ш.Монтескье: некий аристократический орган, отражающий интересы «отличающихся преимуществом рождения, богатства и почестей»; они составляют «особое собрание, которое будет иметь право ограничивать народные инициативы, как и народ имеет право ограничивать их»²³. И тем не менее на деле в США получился Сенат, который представлял не знать, а на равных началах территориальные субъекты федерации – штаты. Появление такого Сената обязано компромиссу (называют Великим компромиссом или Коннектикутским компромиссом²⁴) между представителями крупным и небольших штатов, опасавшихся, что власть в федерации сосредоточится в руках выборных лиц из крупных штатов. И так, именно в федеративных государствах сегодня могут и должны существовать двухпалатные парламенты.

Эти выводы подтверждаются так же и мировой практикой федеративного строительства. При этом федерации (Танзания, Коморские острова, Сент-Кристофер и Невис, Федеративные Штаты Микронезии), в которых имеется однопалатный парламент, являются исключением из общего правила. Причем в их однопалатных парламентах обычно предусмотрено специальное представительство субъектов федераций, предусмотрен такой порядок принятия решений, который обеспечивает интересы субъектов федерации. Специфичная ситуация сложилась в ФРГ. Многие ученые (и немецкие, и российские) не признают Бундесрат (орган, в котором представлены земли) в качестве палаты парламента²⁵, ссылаясь при этом на позицию Федерального конституционного суда. В то же время другие специалисты полагают, что Бундесрат все же является палатой парламента, исходя из полномочий этого органа, его деятельности и места, который он занимает в системе осуществления государственной власти в ФРГ²⁶. Существует и точка зрения, согласно которой в ФРГ мы имеем дело со «скрытой» двухпалатностью, когда не признаваемый формально палатой парламента Бундесрат фактически выполняет функции второй палаты парламента²⁷. В любом случае, принцип разного представительства в каждой из палат представляется важным. Не случайно в некоторых унитарных государствах в современных условиях также стремятся к сочетанию представительства всего населения и территориальных сообществ при формировании двухпалатного парламента (например, во Франции, Узбекистане). Однако при таком представительстве интересов населения определенных территорий важно, чтобы такие интересы со всеми их территориальными особенностями имели место в действительности, а это возможно только при развитом гражданском обществе, которое способно структурироваться различным образом, в том числе и по территориальному принципу.

Иногда вторая палата формируется путем выборов на основе куриального (корпоративного) представительства. Под куриями понимают социальные группы, выделяемые по какому-либо признаку. Для каждой курии выделяется определенное количество мандатов (при этом количество мандатов вовсе не должно быть пропорционально численности группы), которые и получают избранные внутри курии представители. Куриальное представительство было широко распространено в Средние Века; в то время в качестве курий выступали сословные группы и местные сообщества. В Новое время выборы от имени курии проводятся внутри организации или организаций, которые считаются представителями интересов курии (корпоративное представительство). Наиболее широко корпоративное представительство в XX в. применялось в фашистской Италии (после 1928 г. и до 1944 г.) и Португалии (по Конституции 1933 г. до 1974 г.). В Италии Национальный корпоративный совет, состоявший преимущественно из представителей объединенных в конфедерации официальных профессиональных союзов рабочих и организаций предпринимателей, участвовал в законодательном процессе вместе с двухпалатным парламентом. В Португалии Корпоративная палата, включавшая представителей объединенных в одни организации синдикатов рабочих и союзов работодателей, муниципальных органов, творческих союзов, высших учебных заведений и т. п., выносила рекомендации по законопроектам, которые передавались на рассмотрение Национального собрания.

Но не только в фашистских государствах использовался и используется корпоративный принцип формирования органов, участвовавших в законодательном процессе. По куриям, к примеру, избиралась после реформы 1906 г. в России половина членов Государственного Совета, являвшегося, по сути,

²² Федералист. Политические эссе А.Гамильтона, Дж.Мэдисона и Дж.Джея. М., 1994, с. 407-423.

²³ Монтескье Ш.-Л. О духе законов. М., 1999, с. 142.

²⁴ Wilson J.Q. American Government. 5th ed. Lexington (Massachusetts), Toronto, 1992, p. 25-26.

²⁵ Например: Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981, с. 293; Очерки парламентского права (зарубежный опыт). М., 1993, с. 135.

²⁶ Например: Reuter K. Bundesrat und Bundesstaat. Bonn, 1997, S. 55; Конституции буржуазных государств. М., 1982, с. 162-163.

²⁷ Государственное право буржуазных и освободившихся стран. М., 1986, с. 276.

верхней палатой парламента: от губернских земских собраний – 34 члена; от съездов землевладельцев в неземских губерниях – 22 члена; от дворянских обществ – 18 членов; от православной церкви – 6 членов; от Академии наук и университетов – 6 членов; от организаций торгового купечества – 6 членов и от организаций предпринимателей-промышленников – 6 членов. Таким образом, всего выборная часть Государственной совета в полном составе насчитывала 98 членов.

И все же широкого распространения в настоящее время в современных демократических государствах курialesное (корпоративное) представительство не получило. В качестве примера исключения из этого общего правила можно привести формирование Государственного совета в Словении по Конституции 1991 г. Государственный совет Словении состоит из 40 членов: 4 представителя работодателей, 4 представителя наемных работников, 4 представителя крестьян, ремесленников и лиц свободных профессий, 6 представителей работников непродуцированной сферы, 22 представителя местных интересов. Члены Государственного совета избираются сроком на 5 лет. Государственный совет вправе инициировать законы, требовать повторного рассмотрения закона, принятого Государственным собранием, требовать назначения референдума, требовать проведения парламентского расследования, давать заключения по вопросам, входящим в компетенцию Государственного собрания.

Итак, как видим, двухпалатность сохраняется в современном мире и вызывает неослабевающий интерес как среди теоретиков, так и практиков, порождая особенно острые споры в периоды подготовки проектов новых конституций или поправок к уже действующим основным законам.

A. Avtonomov

THE ORIGINS AND THE MEANING OF PARLIAMENTARY BICAMERALISM

The article presents a research on bicameralism as phenomenon of modern parliamentary system which determines the structure and the form of a representative body in a number of countries all over the world. The author analyzes the evolution of functions, powers and methods of bicameral parliaments and indicates historical and political context of creating similar bodies in various stages of state and law development.

In particular, the article is focused on the fact that the phenomenon of parliament appeared in the Modern period of human history, the beginning of which is associated with the European revolutions of 17th-18th centuries. Herewith, the historical background of bicameral parliament can be traced to the estate-representative monarchy in England of the late 13th century; however, at that time it did not represent a generally recognized political and legal category.

It is specified that the relevance of the question on parliament structure significantly grows under the conditions of drafting new constitutions or amendments to the existing fundamental laws. In author's opinion, the structure of a parliament (unicameral, bicameral or tricameral) influences the conduct of its work increasing or decreasing its efficiency, the policies pursued by the legislative authority, and the nature of its relations with other state authorities.

In this regard, the issues of optimizing the parliament structure, including establishment of parliament chambers, constitute core problems in formation of any parliament and require appropriate theoretical, legal, constitutional, and historical study and comprehension.

Keywords: *parliament, bicameralism, structure of the parliament, constitutionalism, state authority, constitution.*

УДК 342.511: 340.130.55 (477)

Я. О. Берназюк

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ РОЗПОРЯДЧИХ АКТІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Автором здійснено дослідження проблеми реалізації розпорядчих актів Президента України, видання яких застосовується Главою держави у процесі використання своїх конституційних нормотворчих повноважень. У процесі дослідження виділено основні причини, що зумовлюють низьку ефективність виконання уповноваженими суб'єктами розпорядчих актів Президента України, запропоновано конкретні шляхи підвищення результативності цих актів правотворчості, а також охарактеризовано особливості контрольної нормотворчої діяльності Глави держави.

Ключові слова: *Президент України, розпорядчий акт, реалізація актів, нормотворчість, контрольна нормотворча діяльність.*

Постановка проблеми. Важливим питанням правотворчості Президента України є ефективність