

УДК 342.53

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДВУХПАЛАТНЫХ ПАРЛАМЕНТОВ

канд. юрид. наук, доц. Т.А. ФРАНЦУЗ-ЯКОВЕЦ

(Институт государства и права им. В.М. Корецкого, Киев, Украина)

Исследуются вопросы моделей бикамеральных парламентов с точки зрения их исторической эволюции и становления. Анализируется становление парламентских конструкций и генезиса бикамерализма в рамках зарождения парламентаризма как необходимого атрибута демократического государства. Рассматриваются исторический и сравнительный аспекты развития бикамеральных парламентских структур и факторов, которые оказывали влияние на их формирование. На основании приведенных в работе тезисов и полученных в результате исследования данных делается вывод о том, что феномен бикамерализма характеризуется стойким развитием, а современное его состояние на европейском пространстве свидетельствует о его естественной модернизации.

Введение. Обсуждаемую на протяжении веков проблему построения моделей бикамеральных парламентов в рамках истории правовой мысли можно анализировать и изучать с разных позиций. Рассматривая как исследовательскую парадигму «новый институционализм», необходимо отметить его объемность. Многие отечественные и зарубежные ученые выделяют как минимум три его магистральные составляющие: исторический институционализм, социологический и институционализм рационального выбора. Различные аспекты парламентских конструкций и организаций можно успешно анализировать и изучать в рамках возникновения и становления бикамеральных парламентских структур.

Между тем в уяснении и понимании этих непростых вопросов сторонники данных точек зрения создали разъяснительные схемы, которые, на наш взгляд, и сегодня не потеряли своей актуальности и целиком приемлемы для широкого спектра научных исследований.

Рассматривая в определенном контексте влияние на реальные социальные и политические процессы, понимаем, что вопросы возникновения и развития институтов «старая» институальная теория объясняет логикой организационной «реакции» на «вызовы» системы. «Неоинституционализм» отображает обратную сторону проблемы, рассматривая его в контексте влияния на социальные и политические процессы.

Вместе с тем, отдавая надлежащее должное определенным преимуществам каждого из характеризующих направлений, мы можем акцентировать не только возможность их интегрирования, но и прямую необходимость этого, в интересах более целостного изучения генезиса и развития институциональных структур.

Исходным пунктом в вопросах анализа и оценки возникновения, становления и развития бикамеральных парламентских конструкций и механизмов можно определить, что генезис бикамерализма возникает, развивается и доказывает свою жизнеспособность вместе с зарождением парламентаризма как необходимого атрибута демократического государства.

Основная часть. В рамках анализа исторического материала, определение парламентаризма находим в трудах известного российского юриста прошлого столетия К.Н. Соколова «Парламентаризм»: «Парламентаризм есть режим относительного, смягченного разделения властей, предлагающего принципиальную самостоятельность высших органов законодательства и правительства... Парламентаризм есть прогрессивная и относительно очень высокая и утонченная форма государственной организации» [1, с. 425 – 431].

Как справедливо отмечает российский ученый Р.М. Романов: «Первыми законотворческими органами, зафиксированными во всемирной истории, были «совет четырехсот» (по законам древнегреческого правителя Солон) и «совет пятисот» (согласно реформе его приемника Калисфена). Они стали своеобразными прообразами будущих парламентов, летоисчисление которых ведется с 1265 года, когда в Англии был учрежден специальный государственный орган, называемый парламентом. Затем появились испанские кортесы, французские Генеральные штаты и другие государственные органы, получившие общее название во всех странах мира – парламент.

Латинское слово «parlamentum» в тот период означало послеобеденную беседу монахов. Этим же термином в XII – XIII веках пользовались для обозначения совещания монахов. В Англии слово «parliament» появилось вначале для обозначения любого обсуждения. При Плантагенетах этим термином обозначали «великие советы». Вестминстерский статут 1275 года впервые использует французское слово «parlement» для названия «Великого совета Англии» [2, с. 210 – 211].

«Представительские учреждения образовались и практически до конца XVII века функционировали как состоящие из двух, трех, четырех, а также пяти палат [3, с. 23 – 27].

Еще со времен античности известна процедура последовательного рассмотрения нормативного акта или принятия важного государственного решения двумя взаимозависимыми, но автономными собра-

ниями. Эта процедура применялась и в «золотую эпоху Афинской демократии», когда действовали народное собрание и «совет пятисот», а также во времена Римской империи, где осуществляли свою деятельность народное собрание и сенат. Рациональность и оптимальность такого устройства очевидна, но в направлении суждений великих мыслителей того времени, таких как Аристотель, Полибий, Цицерон, просматривается неустойчивость и уязвимость всех «чистых», правильных форм государства – монархии, аристократии, демократии, которые легко эволюционируют и искажаются, формируя тиранию, олигархию, охлократию.

«Сущность каждой государственной формы правления включает в себе признаки двух родов. Признаки первого рода определяют, кому в данной стране принадлежит государственное правительство, державная полнота прав – суверенитет. Признаки второго рода дают понятие о том, каковы правовые отношения между государственной властью и управляемыми, подданными, при соблюдении каких правовых условий эта власть пользуется своими державными правами. При помощи первых мы разделяем монархии, аристократии, демократии. В монархии верховная власть принадлежит наследственному правителю, в аристократии – высшему классу, а в демократии – всему народу. Посредством вторых признаков мы делим государства на державы с неограниченной формой правления и ограниченной, иначе говоря, конституционной» [4, с. 1 – 2].

Естественно, в поисках наилучших форм государственного правления великие мыслители того времени логически пришли к определению преимущества организационной власти, складывающейся на основании комбинирования институциональной деятельности всех трех «простых» правительственных форм – монархического начала, сената и демократического собрания. Поэтому представляется целесообразным в общей совокупности греко-римского теоретического и практического наследия констатировать составление на данном фундаменте своеобразной «античной» модели бикамерального представительства и разделения власти.

Идея сословного представительства возникла и состоялась в исторический период Средневековья. Данная идея явилась своеобразной платформой, второй после античной модели, так называемой «сословной моделью». Ее структурное начало в общем виде составили два элемента: коллегиально-совещательный и сословно-представительский.

В историческом и сравнительном планах формально отчет существования парламентов определяется с момента появления их нижних палат, поскольку именно для них была введена процедура созыва. Однако необходимо констатировать, что те органы, которые позднее составили верхние палаты, создавались и функционировали намного ранее, чем сословно-представительские. Ими стали совещательные собрания, которые заседали при монархах и состояли из лиц, занимающих придворные управленческие (как правило, наследственные) должности [5, с. 33 – 35].

Таким образом, как справедливо отмечает авторитетный исследователь бикамерализма П.А. Федосов: «В эпоху позднего Средневековья в Испании, Англии, Франции, Польше, Дании, Швеции возникли более или менее регулярно созывавшиеся монархами собрания. Они состояли из представителей основных сословий и принимали порой весьма существенное участие в законодательстве, в решении важнейших государственных вопросов – войны и мира, престолонаследия, взимания дополнительных сборов и т.д.» [6, с. 169].

Таким образом, в Средневековье верхняя палата в силу управленческой необходимости в сословно-представительские учреждения была введена фактически в состоянии апробированного функционирования. По своему сословному, имущественному, социальному статусу представители, которые входили в верхние совещательные палаты средневекового сословно-представительского учреждения, являлись главной опорой и были обязаны оказывать посильную помощь монарху в управлении государством. Поэтому для средневекового правового и политического сознания, мысли и практики данная конфигурация была достаточным обоснованием их наличия как верхних палат сословно-представительских структур, показывала их закономерность и не требовала никакой дополнительной легитимации.

Как свидетельствует анализ исследования, нижние палаты парламентов имели иное легитимационное наполнение. Основу обоснования их функционирования составляла идея сословного представительства, которая сформировалась в Европе во времена Средневековья. Исходным началом этой довольно распространенной концепции политического руководства являлись предположения, что особенные «слои», «сословия», «классы» общества имеют право на присутствие или представительство в законодательном органе. Таким образом, можно констатировать, что именно представительство в данном случае предусматривалось в разделенном варианте и, как показывает практика конструирования того периода, были в действии разные структурные конструкции функционирования механизмов сословных парламентов, которые развивались, совершенствовались и имели определенное влияние на дальнейшее развитие государственных и особенно парламентских институтов в различных государствах.

Заслуживает внимания следующее утверждение российского ученого П.А. Федосова: «Все они состояли из нескольких палат (курий). Таковых было две, три или в относительно редких случаях четыре. Двухпалатные структуры складывались из нижней палаты, объединявшей представителей городов, рядо-

вого дворянства и низшего духовенства, и верхней палаты, состоявшей из высшего духовенства и родовой знати. Такая структура с разными вариантами существовала в Англии, Богемии, Польше, Венгрии, Скандинавии. Трехпалатная структура – духовенство, дворянство, города – утвердилась во Франции, в королевствах Пиренейского полуострова, в большинстве княжеств западной части Германии. А в Швабском кресте было даже пять палат (в буквальном переводе – “скамей”, о чем свидетельствовала стесненность в размещении) – князя Церкви, прелаты, светские князья, графы и бароны, города» [6, с. 172].

Логически последовательным моментом в ходе буржуазных революций к устранению верхних палат объясняется также консерватизм и природная оппозиционность (естественно, в силу персонального состава, который представлял собой феодальную верхушку страны) сенатских учреждений в отношении тех правовых и политических изменений, которых требовали буржуазные сословия, набиравшие силу во всех государствах Западной и Центральной Европы.

Поэтому, естественно, в становлении бикамеральных институтов, их обновлении и развитии, разрушении поликамеральной однообразности европейских парламентов с возникновением монопалатных парламентских учреждений практическая целесообразность разделенного представительства фактически была поставлена под сомнение. Возможность возникновения альтернативы стало толчком конструирования ситуации институционального выбора между двумя разными моделями парламентаризма, которые, как показывает исторический анализ, сопровождалась на теоретическом и научном уровне дискуссиями. Осмысленность, целенаправленность, логичность и последовательность дискуссий сделали возможным формирование и развитие варианта принципиально новой модели бикамерального парламента.

Начиная с конца XVII века в механизмах конструирования парламентов параллельно с учетом исторических традиций, динамикой сравнения различных социальных и политических факторов ускоряется формирование теории государственного устройства.

Общепризнанным мировым наследием, которое далеко выходит за рамки того времени и не утратило свою состоятельность и актуальность и сегодня, в данном направлении являются труды известного французского мыслителя, теоретика демократического конституционализма Ш. Монтескье. Теория разделения властей (1748 год, эволюционная шестая глава одиннадцатой книги «Духа законов») стала существенным вкладом, который соответствующим образом стимулировал разработку «модерновой» модели бикамерализма, инструментализировав эффективный ключевой действенный механизм, удерживающий от крайностей обе ветви власти: законодательную и исполнительную, обосновывая двухпалатность на опыте государственного устройства Англии и давая понимание данного ключевого феномена, что и стало самым цитируемым в учредительных собраниях, на заседаниях Конституанты и кортесах в Кадисе.

Характерно, что определялось понимание конструктивных решений в отношении функциональных ролей верхней аристократической палаты и нижней палаты как составных элементов законодательной власти. Необходимо отметить, что содержание новаций состояло в их разделении, где действие аристократической части законодательной власти заключалось не в праве постановлять, а в функции прерогативы – праве отменять. В целом конструкция функциональной власти, «обеспечивающей свободу», с ее конструктивным механизмом определяется следующим: «Законодательное собрание состоит здесь из двух частей, взаимно сдерживающих друг друга принадлежащим им правом отмены, причем обе они связываются исполнительной властью, которая в свою очередь связана с законодательной» [7, с. 298].

По нашему мнению, обращение к методу историко-сравнительного анализа дает возможность анализировать и сопоставлять иные взгляды на понимание некоторых аспектов вышеупомянутой теории.

Известный российский ученый А.А. Алексеев в свое время отмечал: «Здесь необходимо сделать несколько замечаний по поводу современных воззрений на теорию разделения, или лучше, обособления властей. Современное понимание этой теории, положенное в основу правового государства, значительно разнится от выставленного Монтескье, хотя и всецело на нем покоится» [8, с. 18].

Интересна точка зрения известного ученого С. Гессена: «Одна из существенных ошибок Монтескье заключается в том, что он смешал теории разделения властей с теорией их взаимного уравнивания. Задавшись целью выяснить условия, при которых возможна политическая свобода, он приходит к заключению о необходимости такой организации, чтобы одна власть останавливала другую» [9, с. 124].

Также необходимо отметить, что некоторые ученые-исследователи не только обращаются к характерной особенности учения Монтескье в теории разделения властей, но и указывают на необходимость их слияния: «Различные государственные функции по теории Монтескье, – отмечает Рем, – должны быть не только между различными носителями власти, но и каждый из этих носителей должен задерживать другого в отправлении им своих функций, следовательно, должен принимать участие в осуществлении его власти, другими словами, – в благоустроенном государстве должно быть налицо не только распределение властей, но и участие многих органов в осуществлении одной и той же власти, nicht blos Separation, sondern auch

Participation der Gevalten muss im wohlgeordneten Staate vorhanden sein» [10, с. 233]. Данное мнение основывалось главным образом на части VII главы XI книги «Духа законов».

На ошибочность данного взгляда в свое время обратил внимание Еллинек: «Заключение, находящееся в прямом противоречии с принципами всего учения Монтескье, неправильного перевода “fondus surle modele” в смысле “слиты, т.е. соединены по образцу”, тогда как надо было перевести “вылиты, т.е. образованы по образцу”, так как в этом речь идет лишь о том, что во Франции нет того распределения властей, которое наблюдается в английской конституции» [11, с. 174].

Также необходимо заметить, Рем считал, что, по учению Монтескье, исполнительная власть не равносильна законодательной и является зависимой («Дух законов» – требование ежегодного вотирования налогов законодательным собранием). «Эта зависимость (dépendre) представляет не что иное, как “коррелировать ВЕТО”, принадлежащего исполнительной власти, а равно ее право созывать и закрывать законодательное собрание» [11, с. 171 – 172].

Характерно, что лишь фрагментарно и незначительно Монтескье отмечает право контроля законодательной власти над действиями исполнительной, практически как бы упуская и не определяя его.

Предшествующим и настоящим развитием политико-философской мысли и науки теория «разделения властей» Монтескье доказала право на существование. «Классическое место “Духа законов” понимается теперь не в том смысле, что различные стороны государственной деятельности – законодательная, административная и судебная – должны быть вполне независимыми и поставлены рядом, а в том, что две из них – административная и судебная – должны быть юридически подчинены третьей – законодательной. Юридическая подчиненность их сказывается в том, что в современном государстве закон как проявление воли государства занимает доминирующее положение, администрация же и суд, оставаясь вполне самостоятельными в сфере своей компетенции, могут развиваться лишь в пределах действующего в нем права: они подчинены праву или высшей форме его – закону, подзаконны» [9, с. 131].

С момента репрезентации идеи Ш. Монтескье, ее синтезирования она далеко выходит за пределы теоретической дискуссии и эффективно начинает использоваться в конструировании парламентских структур. Так, необходимо отметить, что для «отцов» Конституции США данная идея стала основой государственной философии. В своих теоретических и практических разработках она нашла свое непосредственное внедрение, становление и развитие. Бикамеральная конструкция рассматривалась патриархами американской политической мысли как конструкция, механизмы которой имеют существенное фундаментальное преимущество: во-первых, защищает республику от забвения стоящими у власти своих обязательств перед избирателями. «С ее положением безопасность народа становится вдвое надежнее, ибо любые замыслы узурпации либо измены потребуют договоренности между двумя автономными палатами» [12, с. 410]; во-вторых, оберегает и страхует от принятия непродуманных, поспешных и заполитизированных, кланово-олигархических, небезопасных решений; в-третьих, предупреждает возможную правовую и законодательную некомпетентность депутатского состава палаты представителей; в-четвертых, в условиях частой смены состава корпуса палаты представителей (нижней палаты) обеспечивает преемственность работы парламента.

В русле данной тематики проблема бикамерального представительства довольно актуальна в ситуации социально-политического плацдарма, находящегося в трансформации, которая коренным образом изменяется. Эта проблема была поставлена и теоретическим образом решена Т. Джефферсоном. Сама идея репрезентации сословных интересов трансформировалась в идею и практику представительства «иног среза общества», что определяло конструктивную современность сенатских палат. Значительно позже французский либеральный мыслитель XIX столетия Б. Констан, развивая идею в ключе теории разделения власти, обосновал необходимость рассматривать верхнюю палату как отдельную ветвь власти с определенным только ей типом представительства.

Комплексный анализ ценностного фактора представленных этими и другими учеными теоретических изложений и практических соображений в пользу бикамерализма, принципы формирования его механизмов и конструкций, место и роль в системе распределения власти в XIX веке отразились и аккумуляровались в конституциях ряда стран: Испании, Италии, Румынии, Нидерландов.

Ключом для понимания являются мировоззрения и отражения мысли одного из творцов единой Италии К.Б. Ковура: «Политические порядки государства должны быть стабильными, учитывая постоянное движение, непрерывное развитие; но движение и развитие упорядоченное и прогрессивное». Исходя из этого он делал вывод о необходимости разделения законодательной власти между двумя собраниями, в одном из которых преобладает в качестве движущей силы народный элемент, в то время как в другом пользуется широким влиянием координирующий консервативный элемент» [13, с. 46].

Заключение. Диапазон сферы развития федерализма подтвердил жизненные тезисы Т. Джефферсона и Б. Констана в отношении фундаментальных особенностей бикамерального представительства, одновременно скорректировал базу этого представительства. Наиболее ценностными компонентами в исследо-

ваниях этого периода являются принципы формирования палат: верхней палаты – принцип представительства имущественных интересов собственников; нижней – принцип выражения личных интересов всех граждан (последний потерял свою актуальность и у своей сенатской составной логично трансформировался в представительство субъектов федерации). Например, адаптация верхней палаты касательно заданий федерально-территориального представительства является настолько функциональной, что фактически они ассоциируются друг с другом.

Необходимо заметить: исследователи бикамерализма допускают, что современные двухпалатные парламенты не статичны, т.е. наблюдается новое начало трансформации, и используемый в работе материал это подтверждает. Характерным является стойкое развитие феномена бикамерализма, с четким приоритетом акцентов, принципов, форм, институтов и ценностей.

Всесторонний анализ современного состояния бикамерализма, в частности на европейском пространстве, свидетельствует о естественной его модернизации и преемственности различных форм, функций, ценностей, институтов и процессов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Соколов, К.Н. Парламентаризмъ. Опыт правовой теории парламентарного строя / К.Н. Соколов, прив.-доц. С.-Петербург. ун-та. – СПб.: Тип. «Печатный Трудъ», 1912. – 434 с.
2. Романов, Р.М. Понятие и сущность парламентаризма / Р.М. Романов // Социально-политический журнал. – 1998. – № 4. – С. 210 – 211.
3. Скрипнюк, В.Н. Определение политических источников бюрократизации системы государственного управления / В.Н. Скрипнюк // Право Украины. – 1999. – № 6. – С. 23 – 27.
4. Грибовский, В.М. Настоящее и будущее европейского парламентаризма: (общедоступный очерк) / В.М. Грибовский. – СПб.: Тип. А.С. Суворина, 1906. – 32 с.
5. Журавский В. Двухпалатный парламент в Украине: проблемы формирования / В. Журавський // Право Украины. – 2000. – № 3. – С. 33 – 35.
6. Федосов, П.А. Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт / П.А. Федосов // Полис (Политические исследования). – 2001. – № 1. – С. 168 – 179.
7. Монтескье, Ш.Л. Избранные произведения / Ш.Л. Монтескье; общ. ред., вступ. ст. М.П. Баскин; АН СССР; Ин-т философии. – М.: Госполитиздат, 1955. – 800 с.
8. Алексеев, А.А. К Учению о парламентаризме: из «Журнала Министерства Юстиции» (апрель – май 1908 г.) / А.А. Алексеев. – СПб.: Сенатская типография, 1908. – 93 с.
9. Гессен, В.М. Теория правового государства / В.М. Гессен // Политический строй современных государств: сб. ст. – М., 1905. – С. 124 – 131.
10. Rehm. Allgemeine Staatslehre Marguardsen's Handbuch / Rehm, 1899. – 233 s.
11. Палиенко, Н.И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение / Н.И. Палиенко. – Ярославль, 1903. – С. 173 – 174.
12. Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Дджея / пер. с англ. Н.Н. Яковлев [и др.]; ред., предисл. Н.Н. Яковлев. – М.: Весь мир, 2000. – 592 с.
13. Серова, О.В. Парламентаризм в восприятии итальянского либерала / О.В. Серова // Из истории европейского парламентаризма: Италия. – М.: Изд-во ИВИ РАН, 1997. – С. 33 – 50.

Поступила 12.09.2012

FEATURES OF THE LEGAL INSTITUTIONALIZATION OF BICAMERAL PARLIAMENTS

T. FRANTSUZ-YAKOVETS

Questions of bicameral parliaments models in terms of their historical evolution and development are investigated. We analyze the formation of the parliamentary structures and genesis of bicameralism in the context of origination parliamentarism as a necessary attribute of a democratic state. The article provides a historical and comparative aspects of the bicameral parliamentary structures and the factors that have an impact on their formation. On the basis of the theses and data presented in the article, it is concluded that the phenomenon of bicameralism is characterized by persistent development, and its present condition in the European region shows its natural upgrade.