

ОСОБЛИВОСТІ СТРУКТУРИ ТА ПОВНОВАЖЕНЬ ІМПЕРАТОРСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ ЯПОНІЇ

РЕЗУЛЬТАТОМ реформ, які розпочалися в середині XIX століття, стало прийняття у 1889 році Конституції Великої Японської імперії, або, як її ще називають, Конституції Мейдзі. Політична система за цією конституцією була надзвичайно розосередженою. Імператор мав сильну верховну владу, здійснював загальний нагляд за управлінням державою, проте, оскільки особисте імператорське правління заперечувалося, відповідальність покладалася на державних міністрів, які призначалися імператором і допомагали йому в управлінні державою. Місце Імператорського парламенту знаходилося на одному щаблі з Таємною радою, армією і флотом, кабінетом, державними міністрами та іншими органами. Кабінет міністрів був позапартійним і не ніс відповідальності перед парламентом. За Конституцією Мейдзі законодавчу владу через схвалення парламенту здійснював імператор [Dai-Nippon Jeikoku Kenpo, 1 sho, 5 jo]. Імператор скликав Імператорський парламент, за його наказом відбувалися відкриття, закриття та призупинення сесій, розпускалася Палата представників [Dai-Nippon Jeikoku Kenpo, 1 sho, 7 jo]. Важливою статтею конституції, яка дозволяла імператору оминати рішення парламенту, була стаття 8. За цією статтею імператор у разі нагальної необхідності для збереження громадської безпеки або для запобігання катастрофам тощо, коли парламент не працював, тобто у перервах між сесіями, міг на заміну законам видавати імператорські укази [Dai-Nippon Jeikoku Kenpo, 1 sho, 8 jo]. І хоча ці укази мали бути подані для схвалення парламенту на наступну сесію, враховуючи, що сесії тривали лише три місяці на рік [Dai-Nippon Jeikoku Kenpo, 3 sho, 42 jo], це означало, що більшу частину року укази імператора були чинними як закони без згоди парламенту.

Імператорський парламент був двопалатним. Верхня палата, Палата перів, формувалася з представників вищого класу суспільства. До неї входили члени ім-

ператорської родини, титулована знать, шляхетні службовці, а також вчені та багаті громадяни [Koseki 1996, 23]. В Конституції Мейдзі зазначається, що Палата перів формується з трьох категорій громадян – це члени імператорської родини, титулована знать та особи, безпосередньо призначені імператором. Ці три категорії за способами відбору тощо розподілялися загалом ще на 5 підкатегорій осіб, що мали право увійти до складу Палати перів. Автоматично забезпечувалися місця у верхній палаті: 1) членам імператорської родини, які досягли повних 20 років, за винятком принца-наступника та старшого онука імператора по прямій лінії, яким достатньо було мати 18 років, та 2) особам, що належали до найвищих верств аристократії і досягли 25 років. Третя підкатегорія – це титуловані особи від 25 років, які поіменним голосуванням обирали зі свого оточення депутатів на семирічний термін. Четверту підкатегорію депутатів становили особи, призначені за вибором імператора. Насправді вони обиралися урядом на довічний термін з-поміж осіб, які мали заслуги перед державою, та вчених, яким виповнилося 30 років. П'яту підкатегорію депутатів складали найбільші платники податків. Окремо від кожної префектури відбиралося по 15 осіб, які сплачували найбільші суми прямих державних податків, і між собою вони обирали одного депутата терміном на 7 років. Вік депутатів цієї підкатегорії також мав перевищувати 30 років. Серед вищеназваних депутатів найвагомніше місце посідала титулована знать. Депутати, які належали до аристократії, титулованих осіб, наділялися привілеями та особливими повноваженнями [Kizokuinrei, 8 jo]. За Статутом Палати перів загальна кількість призначених імператором депутатів, до яких належали і найбільші платники податків, не повинна була перевищувати кількості депутатів від аристократії [Kizokuinrei, 7 jo]. Після реформи Палати перів у 1926 році цю статтю було скасовано, проте система, коли

титулована знать становила більшість у верхній палаті, зберігалася.

Так, загальна кількість депутатів Палати перів на першій сесії парламенту становила 251, з них членів імператорської родини – 10, титулованої знаті – 135, осіб, призначених імператором, – 106. Надалі кількість депутатів зростала, але ніколи кількість депутатів, призначених імператором, не перевищувала кількості депутатів, які представляли титуловану знать. До 1939 року загальна кількість депутатів Палати перів збільшилася до 414, з них 16 осіб були членами імператорської родини, 204 особи – депутати від титулованої знаті і 194 особи – депутати, призначені імператором [Shugiin – Sangiinhen].

Нижня палата, Палата представників, формувалася з депутатів, обраних відповідно до закону про вибори, як це передбачалося конституцією [Dai-Nippon Teikoku Kenpo, 3 sho, 35 jo]. Перші загальні вибори до нижньої палати відбулися у 1890 році одночасно по всій країні. Відповідно до закону про вибори депутатів до Палати представників, який був прийнятий за рік до виборів разом з конституцією, активне виборче право мали чоловіки віком від 25 років, які постійно проживали в одній з префектур не менше року і сплачували прямий державний податок від 15 єн, пасивне виборче право мали чоловіки від 30 років з аналогічним податковим цензом. Не могли обирати і бути обраними кадрові офіцери та титулована знать. Не мали пасивного виборчого права посадові особи при дворі, судді, ревізори, податкові інспектори, полісмени, священики та викладачі. Перші шість загальних виборів до Палати представників проводилися за системою малих виборчих округів. До нижньої палати обиралося 300 депутатів. На перших виборах загальна кількість виборців становила 450 852 особи [Shugiin – Sangiinhen]. Враховуючи, що кількість населення країни на той час сягала більше 39380000 мешканців, то виборці становили приблизно 1,14% від населення. Причиною такого малого відсотка була умова про сплатення податків. У той час дуже незначна кількість осіб сплачувала прибутковий податок. Основна маса виборців складалася з платників поземельного податку, який обраховувався із розрахунку середньої вар-

тості земельної ділянки по всій країні. Так, щоб сплатити 15 єн поземельного податку, необхідно мати 2,14 гектара землі. Тобто закон про вибори ставив дуже високий бар'єр для участі у виборах. З 1902 року до закону про вибори депутатів до Палати представників почали вносити поправки, змінюючи кількість депутатів та податкові обмеження. На 7-х загальних виборах обирали вже 376 депутатів, а сума прямих державних податків зменшилася до 10 єн, кількість виборців зросла до 982 868 осіб. На 14-ті вибори у 1920 році кількість депутатів Палати представників збільшилася до 464 депутатів, суму податків знизили до 3 єн, кількість виборців становила 3 087 090 осіб. З 1928 року нижня палата мала 466 депутатів, податковий бар'єр було ліквідовано, а кількість виборців у 16-х загальних виборах, що проводилися того року, становила 12 538 196 осіб.

Двопалатна система Імператорського парламенту мала важливі особливості. Її створення зумовлено метою по можливості обмежити вплив Палати представників. Для цього становище Палати перів зробили надзвичайно міцним. За Конституцією Мейдзі верхня палата повинна була керуватися Статутом Палати перів, у статті 13 якого було визначено, що подальші зміни та доповнення імператорських указів щодо цієї палати мають бути погоджені з Палатою перів. Тобто у випадку відсутності згоди між верхньою палатою та урядом останній не міг змінити її структури. Надалі ця стаття не дозволяла реформувати Палату перів, а дискусії щодо скасування статті не мали результату. Палата перів, до якої входили потомственні та довічні депутати, не мала системи розпуску. Єдиним засобом протидії уряду верхній палаті могло бути призупинення сесії. Забезпечення авторами конституції такого становища Палати перів свідчить про спільність інтересів уряду і палати та зосередження зусиль на проблемах протидії наступу політичних партій, опорою яких була Палата представників.

Другою важливою особливістю Імператорського парламенту було те, що Палата перів та багатопартійна Палата представників були наділені рівними повноваженнями. Єдиним винятком був бюджет. Уряд мав подавати проект бюджету в першу чергу до Палати представників

[Dai-Nippon Teikoku Kenpo, 6 sho, 65 jo], що не позначалося на праві розгляду кожної палати. Черговість подання до палат інших законопроектів значення не мала.

Згідно з Конституцією Мейдзі Імператорський парламент скликався кожного року, сесія парламенту тривала 3 місяці, у випадку необхідності вона могла бути продовжена за розпорядженням імператора [Dai-Nippon Teikoku Kenpo, 3 sho, 41–42 jo]. В законі про парламент зазначалося лише, що наказ імператора про скликання парламенту має бути оприлюднений за 40 днів до вказаної дати скликання [Giin-ho, 1 jo]. Тому, застосовуючи цю статтю до скликання позачергової сесії, зумовленого нагальною необхідністю, вважали, що проміжок часу від оприлюднення наказу до початку роботи парламенту може бути скорочений. Для скликання парламенту на спеціальну сесію керувалися тією ж статтею, тобто скликання відбувалося через 40 днів після проведення загальних виборів. Якщо впродовж 40 днів виникала необхідність у позачерговій сесії, то замість спеціальної сесії у більш стислий термін скликалася позачергова. Підставою для наказу про скликання тієї чи іншої сесії були статті Конституції Мейдзі. Для чергової сесії це були стаття 7 і стаття 41, для позачергової – стаття 7 і стаття 43, для спеціальної – стаття 7 і стаття 45. Причому в статті 45 конституції термін “спеціальна сесія” також був відсутній. У ній лише визначалося, що у випадку розпуску Палати представників за наказом імператора проводилися вибори нових депутатів і парламент мав бути скликаний протягом 5 місяців після розпуску [Dai-Nippon Teikoku Kenpo, 3 sho, 45 jo]. Наприклад, 13-та сесія відбулася після загальних виборів, проведених у серпні 1898 року. Підставою для імператорського наказу, оприлюдненого у вересні, стали стаття 7, стаття 41 і стаття 45 конституції. Скликання призначалося на листопад. У цій сесії були поєднані чергова сесія та спеціальна. Тобто відсутність конкретних визначень щодо скликання кожного різновиду сесії давала можливість уряду для довільного тлумачення і застосування статей конституції, використання їх у своїх інтересах.

Першим днем роботи сесії вважали день церемонії відкриття. У кількість робочих

днів включалися дні перерв у засіданнях та дні призупинки роботи сесії [Shugiin Jimukyoku, 4]. Чергові сесії скликалися в кінці кожного року, тому за рішеннями парламенту в кінці та на початку року в засіданнях парламенту робили перерву. До 14-ї сесії (грудень 1899 року) тривалість перерв була різною, проте, починаючи з 15-ї сесії (грудень 1900 року), перерви, як правило, були від 27-го або від 29 грудня до 20 січня наступного року [Shugiin Jimukyoku, 22]. Тобто сесія, робота якої за конституцією мала тривати 3 місяці, насправді працювала трохи більше двох місяців. У разі необхідності імператор своїм наказом міг продовжити сесію. Але оскільки тривалість сесії була встановлена конституцією, то вона могла бути продовжена лише на дуже короткий термін у кілька днів. Позачергові сесії тривали від 2 до 10 днів, а спеціальні – від 10 до 30 днів.

У день скликання парламенту, призначеного наказом імператора, збиралися всі депутати і, якщо це було після виборів або якщо були вакансії, обирали спікера, заступника, вирішували питання розміщення депутатів у сесійному залі та розподілу за секціями тощо. Тільки після цього відбувалася церемонія відкриття сесії, на яку запрошувався імператор.

Процедура обрання голів палат та заступників у Палаті перів та Палаті представників була різною. У верхній палаті це питання не виносилося на засідання і не розглядалося. Голову палати та заступників з-поміж депутатів призначав імператор. У Палаті представників обиралися по 3 кандидати на кожну вакансію – спікера та заступника, з яких імператор призначав по одному. І хоча у цих виборах останнє слово було за імператором, обрання кандидатів здійснювалося безпосередньо депутатами. Але те, що всі шість кандидатів мали набрати більшість голосів, у багатьох випадках ставало причиною ускладнення процесу виборів. Наприклад, на першій сесії перше голосування списку з трьох претендентів на посаду спікера не виявило кандидатів, які б отримали більшість. Тоді провели друге, заключне, як здавалося на той момент, голосування, але вже по шести депутатах, що займали найвищі місця у списку претендентів. З них дві особи набрали більшість голосів. Для

визначення ще одного кандидата довелося повторно провести заключне голосування, запропонувавши на нього депутатів, які займали третє та четверте місця, і тільки після третього голосування список кандидатів із трьох осіб на посаду спікера був укомплектований. Проте процес обрання заступника спікера знову викликав труднощі. Друге голосування по шести особах, які посідали найвищі місця у списку, не визначило кандидатів, що мали більшість голосів. Ситуація загрожувала опинитися у глухому куті. Голосування продовжили. На третьому, четвертому і п'ятому голосуванні по одному претенденту отримали більшість голосів, і врешті три кандидати на посаду заступника були обрані. Загалом на обрання кандидатів на посаду спікера та заступника знадобилося вісім голосувань. Такі складнощі у процедурі виборів спікера та заступника у нижній палаті свідчать про більш демократичний спосіб обрання у порівнянні з Палатою перів, з одного боку, з іншого – про намагання засновників Імператорського парламенту відсторонити партійні фракції від участі в управлінні Палатою представників.

Для зменшення впливу політичних партій у парламенті була розроблена система секційного поділу депутатів. Депутатів кожної з палат жеребкуванням розподіляли на 9 секцій, які мали бути опорою для управління парламентом [Giinho, 4 jo]. Зокрема, планувалося зробити секції основою для розгляду державних справ та для виборів членів постійних і спеціальних комітетів. Оскільки членів комітетів обох палат обирали пропорційно від кожної секції, то їхня кількість мала дорівнювати 9 або бути кратною 9. Проте секційний розподіл виявився вигідним великим партійним фракціям у парламенті. Займаючи більше місць у секції, фракції політичних партій могли монополювати обирати членів комітетів, а отже, і збільшувати свій вплив у парламенті. У міру зростання ролі фракцій у парламенті функції секцій звелися до формальних виборів членів комітетів.

Розміщення депутатів у сесійних залах кожної палати відбувалося по-різному. В Палаті перів спочатку розміщували найвищих аристократів відповідно до їхнього становища при дворі, за ними були місця титулованих осіб у відповідності до титу-

лів, які вони мали, решта депутатів займала місця залежно від віку, і якщо рік і місяць народження збігалися, питання вирішували жереб. У Палаті представників місця в залі спочатку визначалися жеребкуванням, але з 21-ї сесії (1904 р.), коли ігнорувати партійні фракції в парламенті було вже неможливо, розміщення в сесійному залі відбувалося пофракційно, зокрема спікер визначав місця окремо для кожної фракції.

Після завершення розподілу місць та секцій імператор видавав наказ про дату відкриття сесії парламенту. У призначений імператором день на пленарному засіданні Палати перів збиралися депутати обох палат і в присутності імператора відбувалася церемонія відкриття сесії. Цей день вважався першим днем сесії.

Після відкриття сесії обиралися голови загальнопалатних комісій та члени постійних комітетів. До загальнопалатної комісії входили всі депутати палати [Giinho, 20 jo]. Засідання цієї комісії відрізнялося від пленарного засідання тим, що вів його не спікер палати, а голова комісії і воно не було обтяжене формальностями пленарного засідання. Метою проведення засідань такої комісії було вільне обговорення питань для вирішення конфліктних ситуацій та узгодження позицій щодо гострих проблем або законопроектів, оскільки засновники парламенту не передбачали існування в парламенті партійних фракцій, а отже, і контактів між ними для врегулювання конфліктів. У Палаті представників засідання загальнопалатної комісії відбувалися на 1-й, 3-й, 4-й і 13-й сесіях, у Палаті перів – на 1-й та 13-й сесіях. Після 13-ї сесії така система не використовувалася, місцем для узгоджень стали міжфракційні переговори. Проте обирати голів загальнопалатних комісій продовжували до кінця існування Імператорського парламенту.

В Імператорському парламенті основна робота проводилася на пленарних засіданнях. У ньому не було таких, як у Національному парламенті, спеціалізованих за різними галузями постійних комітетів. Законопроекти виносилися на пленарне засідання і при необхідності передавалися до спеціально створених комітетів. В Імператорському парламенті постійні комітети не займалися поточними законопроектами, об'єктом їхнього розгляду були спеціально

визначені питання, які потребували тривалого вивчення. Постійні комітети створювалися кожної сесії. Члени постійного комітету обиралися у секціях, причому в секції могли пропонувати і проводити голосування за депутата з іншої секції. Голова постійного комітету обирався у комітеті. В обох палатах були однакові постійні комітети: бюджетний, дисциплінарний та комітет із клопотань. З 6-ї сесії (1894 р.) у верхній і нижній палатах з'явилися аудиторські комітети. Крім того, тільки Палата перів мала постійно діючу мандатну комісію. Вона була створена для запобігання можливості втручання ззовні у справи палати. Обов'язком цієї комісії було вирішення спірних питань стосовно цензу та обрання депутатів Палати перів. Коли питання, які мали стати об'єктом розгляду у постійних комітетах, вносили до парламенту, вони не проходили через пленарне засідання, а зразу направлялися у комітети. Про результати розгляду таких питань доповідалося на пленарних засіданнях. Кількість членів постійних комітетів визначалася регламентами палат. Регламент кожної палати встановлювався та міг бути змінений лише рішенням самої палати. Поступово, зі збільшенням кількості справ, що надходили до постійних комітетів, збільшувалася кількість їхніх членів. Для підвищення ефективності розгляду такі завантажені справами комітети, як бюджетний, аудиторський та комітет з клопотань, запровадили систему підкомітетів.

Спеціальні комітети призначалися для розгляду законопроектів. Якщо після першого читання на пленарному засіданні законопроект передавався до комітету, то зразу створювався комітет, члени якого обиралися у секціях або призначалися головою палати. Проте такий комітет не займався тільки одним законопроектом, а розглядав усі законопроекти, які були з ним пов'язані. В регламентах Палати перів та Палати представників вказувалося, що до складу спеціального комітету має входити 9 депутатів, проте залежно від переданих комітету законопроектів за рішенням палати кількість членів комітету може бути збільшена. Як правило, спеціальні комітети формувалися з 9 осіб, проте було багато випадків, коли їхня кількість становила 18 або 27 і дуже рідко 36. На

першій сесії було створено 21 спеціальний комітет. Надалі кількість створюваних на кожній сесії спеціальних комітетів коливалася від 40 до 50 [Mizuki, 370]. Майже всі законопроекти, подані до парламенту, як урядові, так і депутатські, проходили розгляд у спеціальних комітетах.

Формування спеціальних та постійних комітетів відбувалося по-різному. Якщо постійних комітетів було всього від 3-х до 5-ти і їхні члени обиралися у секціях, то члени спеціальних комітетів мали обиратися на пленарних засіданнях. У регламенті Палати представників вказувалося, що члени спеціальних комітетів обираються у палаті таємним голосуванням, обраними вважаються ті, хто набрав більшість голосів, особи, що отримали однакову кількість голосів, визначаються через жеребкування. Палата може доручити обрання членів спеціальних комітетів спікеру або секціям [Shugiin kisoku, 63 jo]. Насправді обрання членів комітетів на пленарних засіданнях через тривалість процесу відбувалося лише 4 рази: 3 рази на першій сесії та один раз – на другій. Були також випадки формування спеціальних комітетів у секціях. Але, починаючи з 3-ї сесії, члени спеціальних комітетів здебільшого призначалися спікером [Shugiin jimukyoku, 24–25]. Проте довільне призначення спікером членів комітетів іноді призводило до конфліктів, оскільки він надавав перевагу певним фракціям у палаті. Тому поступово був розроблений і закріпився єдиний спосіб обрання – через пропорційний розподіл місць відповідно до кількості депутатів у кожній партійній фракції палати. Починаючи з 12-ї сесії, у випадку, коли членів спеціальних комітетів мав призначати спікер, кількість їхніх членів розподілялася пропорційно до кількості депутатів, які належали до тієї чи іншої фракції. Кожна фракція відповідно до своєї квоти заздалегідь пропонувала кандидатів, і, спираючись на ці подання, спікер робив призначення [Shugiin jimukyoku, 26]. Коли в основу формування спеціальних комітетів був закладений пофракційний розподіл, виникла необхідність подавати заяви партійних фракцій до секретаріату. З 13-ї сесії усі партійні фракції мали реєструвати своїх депутатів та лідерів фракції, а також службові переміщення та зміну у складі

фракцій у секретаріаті [Shugiin – Sangiinhen, 253]. Таким чином було офіційно визнано існування політичних партій у парламенті. У зв'язку з цим були ліквідовані секційні приймальні, а їхні кімнати передані фракціям. Починаючи з 15-ї сесії, фракції спільно домовлялися про розподіл кімнат. Отже, малозначні, невиразні секції не виправдали покладених на них сподівань і були витіснені впливовими партійними фракціями. З 1900 року партії почали відігравати важливу роль в управлінні Палатою представників та в роботі всього парламенту. Розміщення в залі засідань відбувалося за приналежністю до партійної фракції, були впроваджені фракційні наради, здійснювався пропорційний розподіл членів постійних комітетів тощо.

Конституція Мейдзі чітко визначила роль імператора в законодавчому процесі. Законодавчу владу через схвалення парламенту здійснював імператор. Тобто законодавча влада належала до повноважень імператора. Функція парламенту, на перший погляд, обмежувалася лише схваленням. Проте стаття 37 конституції вказувала на обов'язковість проходження процедури схвалення парламентом для всіх законів [Dai-Nippon Teikoku Kenpo, 3 sho, 37 jo]. А оскільки закони без згоди парламенту не могли бути прийняті, то це означало, що Імператорський парламент фактично також мав законодавчу владу. Отже, основним повноваженням парламенту був розгляд законопроектів та винесення рішень стосовно них. Серед урядових та депутатських законопроектів у першу чергу розглядалися і передавалися до комітетів законопроекти, подані урядом. Закон приймався після схвалення в обох палатах та отримання санкцій імператора.

Розгляд законопроектів в Імператорському парламенті здійснювався на пленарних засіданнях за системою трьох читань. За регламентом обох палат законопроект мав спочатку зачитуватися у голос, а вже потім доповідач переходив до викладання його суті. Але, використовуючи примітку регламенту, що за погодженням з депутатами голова палати міг пропустити зачитування законопроекту, звичайно обмежувалися друком та розповсюдженням його тексту серед депутатів щонайменше за два дні до початку читань. На першому

читанні доповідач пояснював його зміст та відповідав на запитання. Після цього урядові законопроекти та законопроекти депутатів іншої палати передавали до комітетів, очікуючи їхніх звітів. Отримавши доповідь голови відповідного комітету про результати розгляду та заслухавши його відповіді на питання, палата проводила голосування про передачу законопроекту на друге читання. На цьому етапі першого читання вважався завершеним. Стосовно законопроектів, поданих депутатами своєї палати, рішення про необхідність їхнього розгляду у комітеті або направлення на друге читання чи зняття з розгляду приймалося палатою. Друге читання мало відбуватися не раніше ніж через два дні після першого. На ньому проводився постатейний розгляд законопроектів, вносилися необхідні поправки. Проте, починаючи з 27-ї сесії (1910 р.), постатейний розгляд не проводили, законопроект обговорювали в цілому, і коли комітет пропонував поправки, то розглядали лише частину законопроекту, якої ці поправки стосувалися [Shugiin Jimukyoku, 485]. Друге читання фактично призначалося для прийняття поправок. Третє читання також мало проводитися щонайменше через 2 дні після другого. На ньому вирішувалося питання прийняття законопроекту в цілому. На цій стадії розгляду вносити пропозиції з поправками не дозволялося, за винятком тих випадків, коли виявлялися протиріччя між статтями законопроекту або між законопроектом та чинними законами. Система трьох читань та інтервали між ними щонайменше у два дні були запроваджені для більш ретельного розгляду законопроектів. Насправді законопроекти, які не мали поправок, не потребували повторного розгляду. А наприкінці сесії така система взагалі ставала перешкодою для прийняття закону. До того ж відхилення законопроекту на третьому читанні, тобто коли він пройшов перші два, вважалося неможливим. Тому для особливих випадків стаття 27 закону про парламент дозволяла робити винятки, а саме: на вимогу уряду або більше 10 депутатів після схвалення більшістю у дві третини від присутніх депутатів процедура трьох читань могла бути скорочена [Giincho, 27 jo]. Але скорочення кількості читань та днів між ними, що передбачалося як виняток,

на практиці стало нормою. Питання пропуску днів між читаннями після внесення пропозиції голови палати вирішувалося простою більшістю голосів. Фактично всі три читання могли бути проведені одне за другим протягом одного засідання. Особливо це стосувалося законопроектів, які не потребували розгляду у комітетах. І хоча такий скорочений розгляд вже не відповідав процесу, передбаченому регламентом, система трьох читань продовжувала існувати до завершення функціонування Імператорського парламенту.

Другим з основних повноважень Імператорського парламенту було схвалення імператорських указів, які він мав право видавати на заміну законам у перервах між сесіями. У випадку незгоди парламенту з такими указами уряд мав оголосити про припинення їхньої чинності [Dai-Nippon Teikoku Kenpo, 1 sho, 8 jo].

Третє основне повноваження Імператорського парламенту стосувалося бюджету та фінансів. Державний бюджет річних доходів та витрат уряд мав щорічно подавати до парламенту для схвалення. Бюджет у першу чергу подавався до Палати представників і надходив зразу до бюджетного комітету. З усіх комітетів це був єдиний комітет, якому встановлювали обмежений термін розгляду і спочатку тільки для нижньої палати. За законом про парламент бюджетний комітет Палати представників протягом 15 днів після надходження проекту бюджету від уряду мав закінчити розгляд і доповісти про його результати на парламентському засіданні [Giinho, 40 jo]. Палата перів не мала таких обмежень, тому розгляд бюджету в її комітеті часто затримувався. Обмеження терміну розгляду тільки для Палати представників було зумовлено очікуванням від неї сильного опору, і метою обмеження було намагання змусити нижню палату, провівши розгляд у якомога стислий термін, прийняти бюджет. Цей термін був переглянутий у 1906 році на 23-й сесії і збільшений до 21 дня. Крім того, змінами, прийнятими на 53-й сесії у 1927 році, обмеження у 21 день було встановлено для Палати перів. Одночасно з цим у випадку виникнення непередбачених обставин кожна з палат могла продовжити термін розгляду законопроекту бюджету ще до 5 днів. Бюджет

приймався після схвалення його проекту в обох палатах. Проте у випадку його неприйняття уряд міг взяти до виконання бюджет попереднього року [Dai-Nippon Teikoku Kenpo, 6 sho, 71 jo]. Крім бюджету, в обов'язки парламенту входило схвалення державних позик та угод, що мали лягти тягарем на державну казну поза бюджетом, парламент повинен був давати згоду на перевищення бюджету та на позабюджетні витрати, а також схвалювати термінові заходи у фінансовій сфері.

До повноважень парламенту належало прийняття до розгляду, обговорення та вивчення рішень кожною палатою окремо стосовно звернень до імператора, пропозицій до уряду та клопотань від громадян. У своїх зверненнях до імператора кожна палата могла безпосередньо доповісти імператору свою точку зору без обмежень змісту. Тому на перших сесіях звернення нижньої палати часто містили звинувачення на адресу міністрів та уряду. Та, оскільки ці звернення були піддані критиці за втягування імператора у політику, поступово центром уваги звернень до імператора ставали лише протокольні речі, такі як текст відповіді на промову імператора на церемонії відкриття сесії тощо.

У пропозиціях до уряду палати мали змогу викласти свої думки та рекомендувати уряду розробити і внести до парламенту необхідні на їхній погляд законопроекти. Розгляд прохань, поданих від громадян, відбувався у комітетах з клопотань кожної палати. Якщо стосовно цих прохань приймалися рішення на пленарному засіданні, їх направляли до уряду. Кожна палата також могла виносити на розгляд питання, що стосувалися державних справ. Для цього палати могли вимагати від уряду подання необхідних звітів і документів. Але ні конституція, ні закон про парламент не давали визначення щодо постанов парламенту з цих питань. Такі постанови розглядалися лише як вияв ставлення палати до того чи іншого питання. Проте серед постанов парламенту були також дуже важливі. Це стосується постанов Палати представників про недовіру кабінету та державним міністрам. З одного боку, хоча постанови про недовіру кабінету приймалися, вони не мали юридичних наслідків для урядовців. Але у політичному сенсі це

означало, що надалі Палата представників не буде схвалювати бюджет та законопроекти уряду. Тому включення до порядку денного та прийняття постанови про недовіру у багатьох випадках спричиняло відставку кабінету у повному складі або розпуск Палати представників. Таким чином, нижня палата отримала засіб політичного впливу на зміну уряду. Проте через відсутність парламентсько-кабінетної системи Палата представників не могла впливати на формування нового кабінету.

Одним з найбільш дієвих повноважень, яке давало можливість парламенту до деякої міри контролювати виконавчу владу, було здійснення запитів до уряду. Для подання запиту депутатом необхідно було отримати підтримку щонайменше 30 депутатів у палаті. У письмовому запиті викладалася суть питання стосовно справи, яка перебувала у віданні уряду. Після надходження запиту від голови палати державний міністр повинен був дати відповідь. Усні запитання також були досить ефективним засобом контролю за діяльністю уряду, оскільки вони торкалися широкого спектра проблем, пов'язаних з управлінням державою. Усні запитання ставилися переважно під час обговорення доповідей прем'єр-міністра, міністра закордонних справ та міністра фінансів, а також на початку загального розгляду бюджету в бюджетному комітеті.

Важливим механізмом у руках уряду для дострокового припинення або тимчасового призупинення повноважень Імператорського парламенту були розпуск Палати представників та призупинення засідань сесії парламенту. Відповідно до статті 7 Конституції Мейдзі розпуск нижньої палати здійснювався за наказом імператора. На практиці цей наказ імператора ґрунтувався на петиції уряду. Тобто фактично розпуск нижньої палати належав до компетенції уряду. Оскільки відповідно до конституції одночасно з розпуском Палати представників Палата перів також мала призупинити свої засідання [Dai-Nippon Teikoku Kenpo, 3 sho, 44 jo], це означало, що після розпуску нижньої палати Імператорський парламент повністю припиняв свою роботу. Факт винесення вотуму недовіри парламентом, незважаючи на те що державних міністрів безпосередньо

призначав імператор, не міг бути проігнорований кабінетом, оскільки в такому випадку подальша співпраця з парламентом ставала неможливою. Тому здебільшого наслідком вотуму недовіри уряду були його відставка у повному складі або розпуск нижньої палати парламенту. Але конституцією не визначалося питання, коли має бути відставка уряду, а коли – розпуск палати. Тому іноді мали місце курйозні випадки, коли розпуск Палати представників і відставка уряду відбувалися одночасно, як це трапилось у 1897 році з другим урядом Мацуката.

Палата перів, яка була наділена однаковими з нижньою палатою повноваженнями, мала більш міцне становище, і якщо припустити можливість виникнення конфлікту між нею і кабінетом, то єдине, що могло бути застосовано урядом, – це призупинення засідань. Тобто коли одночасно призупиняються засідання обох палат і парламент тимчасово припиняє свою діяльність. На відміну від розпуску палати, який фактично є компетенцією уряду, а за конституцією, як і призупинення засідань парламенту, здійснюється за наказом імператора, право призупинити засідання надається уряду законом про парламент, стаття 33 якого визначає, що уряд може віддавати розпорядження про призупинення засідань парламенту терміном до 15 днів. Ці дні входили у кількість робочих днів сесії. Під обмеженням у 15 днів розуміли проміжок часу, на який можна призупинити засідання один раз. Але траплялися випадки, коли протягом однієї сесії засідання призупиняли кілька разів. На 5-й сесії засідання були призупинені двічі: на 10 і на 14 днів, на 30-й сесії призупинення засідань відбувалося тричі: на 15, 5 і 3 дні. Уряд використовував такі перерви в засіданнях для того, щоб, розколовши протидіючу фракцію, досягти компромісу і залагодити конфлікт. За часів Мейдзі у період протистояння між урядом та партіями призупинення засідань застосовувалися досить часто. Проте урядові необхідна була сильна підтримка у парламенті і з поступовим розвитком партійної системи та збільшенням впливу партійних фракцій уряд розпочав активну співпрацю з ними, прагнучи зробити їх своєю опорою у парламенті. Тому після 31-ї сесії система призупинення засідань

парламенту втратила свій сенс і не була задіяна жодного разу.

Отже, Імператорський парламент з самого початку планувався як надзвичайно обмежений у своїх можливостях і повноваженнях орган, залежний від волі імператора та тиску уряду. Структура парламенту, тривалість та розпорядок сесій були розроблені так, щоб якомога зменшити робочий час та послабити діяльність і непотрібний уряду опір парламенту, поставити заслін розповсюдженню впливу політичних партій у Палаті представників. Та, незважаючи на це, парламент удосконалював свою систему і процес роботи над законопроектами. Вага партійних

фракцій зростала і за час функціонування Імператорського парламенту досягла рівня, коли їхні лідери стали потенційними кандидатами на пост прем'єр-міністра. Проте нижній палаті так і не вдалося здійснити реформування парламенту через блокування законопроекту Палатою перів. Навіть існування з 1920-го до 1932 р. партійного кабінету не сприяло зміні становища та розширенню повноважень Палати представників. Внаслідок гострої міжпартійної боротьби, яка провокувала хаос та сутички, політичний вплив партій та Імператорського парламенту був втрачений аж до поразки Японії у Другій світовій війні.

ЛІТЕРАТУРА

Dai-Nippon Teikoku Kenpo.

Giinho.

Kizokuinrei.

Koseki S. Kenpo seitei. Tokyo, 1996.

Mizuki S. Gikai seidoron. Tokyo, 1963.

Shugiin jimukyoku "Shugiin iinkai senreiisan". Tokyo, 1937.

Shugiin kisoku.

Shugiin-Sungiinhen "Gikai seido 75 nensi". Tokyo, 1962.