

Дубинина Екатерина Сергеевна
аспирант кафедры государственного и
административного права
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»
(г. Самара)

К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ ПАРЛАМЕНТА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Практика развития мирового парламентаризма показывает, что наличие в государстве двухпалатного парламента, одна из палат которого представляет интересы всего населения страны, а другая – интересы отдельных территорий государства, является характерной чертой крупных демократических государств¹. В государствах с такими парламентами имеется как бы двойная система легитимности представительства. Имея своих депутатов в верхней палате общегосударственного парламента, субъекты федерации участвуют в решении национальных проблем, что является одной из гарантий целостности зарубежных федераций².

Порядок формирования парламента часто находится в прямой зависимости от их структуры. Нижние палаты парламента, как и однопалатные парламента, почти всегда формируются посредством прямых выборов³. Они выражают волю всего избирательного корпуса. Этот принцип остается непоколебимым со времен утверждения первых парламента.

Федеративные начала в организации и деятельности парламента проявляются в формировании депутатского корпуса в основном верхних палат. Порядок формирования верхней палаты более разнообра-

¹ См.: Кистринова О.В. К вопросу о порядке формирования верхней палаты парламента: опыт России и зарубежных стран // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 10. – С. 54.

² См.: Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. – М., 2006. – С. 579.

³ См.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов. – М., 2013. – С. 154.

зен, что может быть обусловлено многими факторами, например, историческими традициями, политической необходимостью, национальными и территориальными особенностями и пр.

Все подходы к комплектованию верхней палаты в федеративных государствах можно свести к двум основным: формирование на основе равного представительства субъектов федерации (Россия, США) и формирование пропорционально численности населения субъекта федерации (ФРГ, Австрия, Индия).

Классическим примером равного представительства являются США, где в Сенат Конгресса избираются на 6 лет по два сенатора от каждого штата на основе мажоритарной системы относительного большинства. Этот же принцип воспринят многими странами, например, Мексикой.

В ряде европейских федераций представительство субъектов в верхней палате неравное и зависит преимущественно от численности населения в субъекте. Так, в ФРГ Бундесрат формируется из членов правительств земель на основании численности населения. Минимальное количество представителей – 3, более крупные земли получают 4 и 5 голосов. Все члены Бундесрата от конкретной земли назначаются соответствующими инструкциями и могут быть отозваны правительствами земель.

Федеральный совет парламента Австрии формируется пропорционально численности населения земель. За основу взята самая крупная земля – 12 мест в верхней палате парламента, остальные обладают количеством мест по численности населения, на не менее трех. Количество представителей от каждой земли устанавливается президентом страны после всеобщей переписи населения.

В Конституции РФ сказано, что в Совет Федерации РФ входят по два представителя: по одному от представительного и от исполнительного органов государственной власти. Сторонники одинакового количества членов верхней палаты от субъектов Российской Федерации считают это демократической гарантией равного статуса субъектов. Их противники утверждают, что демократический принцип не должен позволять меньшинству превалировать над большинством,

учитывая разницу в численности и плотности населения, которая в России более чем существенна⁴.

Что касается формирования верхних палат, то здесь можно выделить следующие основные способы:

1. Формирование верхней палаты посредством не прямых (многостепенных или косвенных) выборов.

Непрямые выборы осуществляются, например, в Австрии, где члены Федерального совета избираются ландтагами земель на основании пропорционального представительства партий, представленных в соответствующем ландтаге.

Косвенные выборы при формировании верхней палаты парламента также предусмотрены в таких государствах, как Франция, Нидерланды, Индия и др. Во Франции Сенат избирается особыми коллегиями выборщиков, большинство из которых являются представителями муниципальных советов коммун, сроком на девять лет. Обновление состава происходит каждые три года на треть. В Нидерландах депутаты Первой (верхней) палаты избираются провинциальными штатами (советами) на основе пропорционального представительства на четыре года⁵.

2. Формирование верхней палаты посредством прямых выборов, хотя и с некоторыми отличиями от той системы, которая применяется в соответствующих странах при формировании нижних палат (США).

Несомненно, наиболее демократичным способом формирования верхней палаты парламента является избрание ее членов населением территориальных образований на основе всеобщего равного прямого голосования. Данный способ обеспечивает членам палаты больше свободы и независимости. Он предусмотрен конституциями многих государств.

⁴ Цит. по: Сорокин С.С. Двухпалатная структура федерального парламента: зарубежный опыт и российская практика // Современное право. – 2005. – № 6. – С. 9.

⁵ См.: Кистринова О.В. К вопросу о порядке формирования верхней палаты парламента: опыт России и зарубежных стран // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 10. – С. 55.

3. Чисто феодальный способ формирования верхней палаты применяется в Великобритании.

4. Формирование верхней палаты посредством назначения.

Данный способ формирования менее распространен в мировой практике. Он применяется в наиболее чистом виде в ФРГ, а также Канаде и др. В ФРГ Бундесрат состоит из членов правительств земель, которые их назначают и отзывают. Как правило, в верхнюю палату государственного парламента входит премьер-министр и несколько наиболее влиятельных министров правительств земель, т.е. он состоит из членов правительств земель. Бундесрат является постоянно действующим органом, обновление которого частично происходит постоянно, в связи с формированием в землях новых правительств. В Канаде в состав верхней палаты парламента входят представители провинций, которых назначает Генерал-губернатор пожизненно (пределный возраст сенатора – 75 лет).

Назначение члена парламента главой государства является отходом от принципа народного представительства, если только такое назначение не предусмотрено специально для обеспечения представительства определенных групп населения. Иногда с этой целью (обеспечение представительства определенных групп населения) применяют такой довольно редко используемый способ формирования парламента, как кооптация. Например, в Пакистане 20, а в Бангладеш – 30 депутатов – женщин избираются самими парламентами указанных стран. Применение кооптации в данном случае имеет целью гарантировать прохождение в парламента данных стран не менее указанного числа женщин⁶.

5. Формирование верхней палаты смешанным путем, при котором в разных вариантах сочетаются элементы выборности, назначения и наследственности.

Данный порядок формирования верхней палаты парламента является достаточно распространенным в мире. Он применяется в Индии, Хорватии, Италии и ряде иных государств. Так, в Италии Сенат

⁶ См.: Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М., 2006. – С. 260.

Республики формируется смешанным путем – триста пятнадцать сенаторов избираются населением, иные назначаются «по праву», т.е. Президент Республики становится автоматически сенатором, «если не откажется от этого». Кроме того, Президент может назначить в Сенат пожизненно пять человек из числа почетных граждан, прославивших родину достижениями в области науки, литературы, искусства⁷.

Также в парламенте Исландии существует смешанный порядок: из числа избранных в него депутатов проводятся выборы в верхнюю палату; таким образом, часть депутатов остается членами нижней палаты, а другая часть составляет верхнюю⁸.

Способ формирования верхней палаты можно оценить лишь с учетом того, в какой степени он влияет на фактическую роль соответствующей верхней палаты как консервативного, сдерживающего начала.

Как справедливо отмечает А.А. Мишин, если сопоставить метод формирования верхних палат с объемом их компетенции и правовым статусом, то можно установить следующую закономерность: чем дальше процесс формирования этих палат отстоит от избирательного корпуса, тем меньше объем их компетенции. Самые сильные и влиятельные верхние палаты (Сенат США, Сенат Италии, Палата советников Японии) избираются прямыми выборами. Слабые же верхние палаты (Палата лордов, Совет штатов Индии, Бундесрат) формируются без участия избирательного корпуса⁹. Некоторые государства постепенно приходят к пониманию рациональности избрания верхней палаты парламента населением территориальных образований. Так, в Таиланде члены Сената многие годы назначались королем. Согласно новой Конституции 2007 г. Сенат избирается населением. Считаем, целесообразно было бы данный порядок ввести и в Российской Федерации, однако процесс перехода к данной новой модели очевидно будет достаточно длительным и сложным.

⁷ Цит. по: Кистринова О.В. К вопросу о порядке формирования верхней палаты парламента: опыт России и зарубежных стран // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 10. – С. 56.

⁸ Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. – М., 1997. – С. 52.

⁹ См.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов. – М., 2013. – С. 155.