



On the issue of the influence of the formation of the upper house of parliament on its role in the parliamentary procedures

A. S. Koshel¹

¹Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russian Federation

Research article
Full text in Russian

For Russia, in the context of the adoption of the Law on Amendment to the Constitution of 2020, which increased the presidential quota in the Federation Council, the issues of studying the formation of the upper house and its influence on parliamentary procedures are more relevant than ever. The article discusses the concept and role of the second chamber in Russia and the world, the types and classification of the second (upper) chambers. Particular attention is paid to the issues of the formation of the second chamber in various countries of the world, and the influence of various methods of formation on the legitimacy of the second chamber, its powers in parliamentary procedures.

Keywords: bicameralism; bicameral parliament; upper chamber; parliamentary procedures; legislative process; Council of Federation.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Koshel Alexey S. | E-mail: koshel.as@dvfu.ru
Cand. Sc. (Politics), Associate Professor



К вопросу о влиянии порядка формирования верхней палаты парламента на ее роль в парламентских процедурах

А. С. Кошель¹

¹Дальневосточный Федеральный университет, Владивосток, Российская Федерация

УДК 342.53

Научная статья

Для России, в условиях принятия Закона о поправке к Конституции 2020 года, увеличившей президентскую квоту в Совете Федерации, вопросы исследования порядка формирования верхней палаты и влияния ее на парламентские процедуры как никогда актуальны. В статье рассматриваются понятие и роль второй палаты в России и мире, виды и классификация вторых (верхних) палат. Особое внимание уделено вопросам порядка формирования второй палаты в различных странах мира и влияния различных способов формирования на легитимность второй палаты, ее полномочия в парламентских процедурах.

Ключевые слова: бикамерализм; двухпалатный парламент; верхняя палата; парламентские процедуры; законодательный процесс; Совет Федерации

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Кошель Алексей Сергеевич | E-mail: koshel.as@dvfu.ru
Кандидат политических наук, доцент

Разделение властей – неотъемлемый принцип любого современного демократического государства, иными словами, демократический стандарт современного общества. Независимая и сильная представительная власть – фундамент современного здорового общества, гарант политической стабильности, основа процветания нации. Независимость представительной власти, как правило, почему-то рассматривается только применительно к нижней палате, в то время как в отношении верхней палаты допускается любой способ формирования. В данной статье мы предприняли попытку показать, что порядок формирования верхней палаты парламента влияет напрямую на легитимность и объем полномочий верхней палаты парламента.

Существуют различные мировые практики формирования верхних палат парламента: в одних случаях – это наследуемые и (или) пожизненные титулы пэров (Великобритания

или Канада соответственно); в других – исключительно выборные органы (США, Бразилия, Аргентина, Австралийский Союз, Польша, ЮАР, Япония, Индонезия, Марокко, Франция¹); в третьих – путем направления представителей от законодательных и исполнительных органов власти субъектов Федерации (ФРГ); в четвертых – часть избирается всенародно, часть представляют региональные органы власти (Испания); в пятых – часть избирается всенародно, но президент назначает часть пожизненных сенаторов (Италия); в шестых – часть представляют региональные органы власти, а президент назначает часть пожизненных сенаторов или сенаторов от всей республики (Индия, Казахстан, Россия).

¹ Во Франции Сенат избирается непрямыми выборами. В коллегии выборщиков участвуют региональные и департаментские советы, местные советы и депутаты Национального Собрания.

Бикамерализм, по мнению ряда ученых, может представлять собой особую форму парламентаризма и даже особую форму правления. С. Бах и С. Гангоф утверждают, что в ряде стран (Австралия, Япония) существует гибридная форма правления, отличная от чисто парламентского типа [1, р. 329; 2]. Указанные авторы отмечают особую роль двухпалатного парламента в Японии и Австралии в связи с наличием трех условий. Во-первых, в этих странах обе палаты избираемы, т. е. обладают одинаковой легитимностью. Во-вторых, обе палаты обладают абсолютным правом «вето» в отношении всего нефинансового законодательства. Два первых условия, по утверждению С. Гангофа, формируют «двойной» законодательный орган по аналогии с «двойным» исполнительным органом в полупрезидентской модели правления. Третье неперемное условие – одна палата влияет на формирование и отставку исполнительной власти, а вторая, соответственно, нет. Однако в связи с наличием у верхней палаты абсолютного права вето, она может блокировать работу правительства, вынуждая его таким образом уйти в отставку, в особенности если речь идет о блокировании законопроектов, направленных на реализацию политики правительства, что произошло в Австралии в 1975 г., в результате чего правительство обратилось к генерал-губернатору с просьбой распустить обе палаты парламента [1, р. 83–86].

Влияние главы государства на формирование верхней палаты парламента в условиях принятия поправки к Конституции России в 2020 году представляет особый интерес. Возможность такого влияния была доказана Бенжаменом Констаном, который отстаивал для Наполеона необходимость выделения главы государства в качестве четвертой ветви власти, указывая, что в государстве должна существовать «нейтральная власть», которая будет выступать арбитром между тремя противоборствующими – законодательной, исполнительной и судебной [3, с. 368]. Б. С. Эбзеев разделяет эту точку зрения, но с некоторыми изъятиями. Он отмечает, что диалектика конституционно-правового статуса Президента РФ заключается в его фактическом «присутствии» во всех ветвях

власти и, находясь как бы над всеми тремя ветвями власти, он олицетворяет их единство [4, с. 17]. Вопрос «оптимального строя» – выбор между парламентской и президентской республикой для России актуален до сих пор. По мнению В. Д. Зорькина, закреплённая в Конституции 1993 года парламентско-президентская, или, скорее, президентско-парламентская, республика близка по своей конституционно-правовой конструкции к Французской Пятой республике. Французская Пятая республика создавалась Де Голлем в момент угрозы гражданской войны, тяжелейшего кризиса Четвёртой республики, которая была по своей модели парламентской, но при этом отсутствовала четкая партийная система. А если нет прочной партийной системы, то правительства меняются чаще чем блюда за новогодним столом [4, с. 14]. И в России сегодня доминирует одна политическая партия, при отсутствии четкой партийной системы, что не позволяет России перейти к парламентско-президентской модели правления. Кроме того, С. Коэн, М. А. Краснов, Н. А. Боброва вообще отмечают усиление власти Президента России с 1993 года путем все большего делегирования ему полномочий. Так, за период правления Б. Н. Ельцина, отмечает М. А. Краснов, Президенту были делегированы 168 полномочий, а всего к текущему моменту законодательство передает Главе государства 449 полномочий, 210 из которых регулятивные [5, с.172].

Вопрос о сенаторах, назначаемых исполнительной властью, представляет интерес и является актуальным как в мировой науке, так и в России. Например, в период третьей республики во Франции существовали так называемые «бессменные сенаторы», численность которых ограничивалась четвертью от общей численности Сената Франции. Бессменные сенаторы появились в соответствии с законом от 24 февраля 1875 года, однако это просуществовало недолго. Конституционным законом от 10 декабря 1884 года возможность избрания бессменных сенаторов была упразднена, оставлено было за уже избранными пожизненными сенаторами право занимать свою должность вплоть до своей смерти. Последний пожизненный сенатор умер в 1918 году. Бессменные сенаторы избирались из числа

членов Национального Собрания Франции. В Итальянской Республике президент вправе назначить пожизненно до пяти членов Сената Италии из числа граждан, имеющих выдающиеся заслуги. Кроме того, бывшие президенты также имеют право получить статус пожизненного сенатора (п. 1, 2 статьи 59 Конституции Италии). В соответствии с законодательством Бельгии совершеннолетние дети Короля (Королевы) Бельгии получают право стать членами Сената [6, с. 154].

На постсоветском пространстве также воспринято право Президента на формирование так называемой «общенациональной» квоты в «верхней» палате бикамерального парламента. В частности, в России не более 30 членов Совета Федерации, представляющих Российскую Федерацию, может быть назначено Президентом России, из числа которых не более 7 пожизненно, также в Совет Федерации пожизненно может входить Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока полномочий или в связи с отставкой [7], в Казахстане – 15 депутатов Сената назначаются Президентом Казахстана, в Беларуси – 8 членов Совета Республики назначаются Президентом Беларуси, в Таджикистане – 8 членов Маджлиси Милли назначаются Президентом Таджикистана, в Узбекистане – 16 членов Сената назначаются Президентом Узбекистана [8]. Однако срок полномочий назначаемых Президентом сенаторов на постсоветском пространстве различен.

По мнению ряда юристов, отмена в 2005 году прямых выборов глав субъектов Российской Федерации привела к необоснованному росту прямого влияния Президента Российской Федерации на формирование половины верхней палаты российского парламента – Совета Федерации [9, с. 227; 10]. Указанная позиция выстраивалась на основе известного постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 года № 2-П [11], признававшего отмену прямых выборов губернатора Алтайского края в пользу назначения Губернатора Законодательным собранием края не конституционным и нарушающим разделение властей с учетом объема компетенции губерна-

тора и действовавшего на тот момент порядка формирования Совета Федерации (в тот период глава субъекта Федерации по должности входил в состав Совета Федерации). В то же время в 2005 году одновременно с отменой губернаторских выборов было введено и другое, менее знаковое по сравнению с отменой самих выборов губернаторов, нововведение. Победившая партия на парламентских выборах в законодательный (представительный) орган субъекта Федерации вносит на рассмотрение Президенту России кандидатуры трех кандидатов, из числа которых Президент будет вносить на рассмотрение законодательного (представительного) органа субъекта Федерации кандидатуру для наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации. По мнению О. В. Морозова «мало, кто обратил внимание, но такая постановка вопроса не только нивелировала потенциальную недемократичность отмены прямых выборов губернаторов, но и стала одним из вариантов репетиции на региональном уровне парламентского правления» [12, с. 221–225].

После возвращения в 2012 году возможности прямых выборов губернаторов российских регионов большинство регионов приняли решение о внесении изменений в устав региона, предусмотрев всенародное избрание главы региона. Однако уже в 2013 году в законодательство Российской Федерации об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации внесли изменения, предусматривающие уже диспозитивную норму определения порядка наделения полномочий губернаторов регионов. И в конечном итоге в 10 из 85 субъектах Российской Федерации (Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская республика, Карачаево-Черкесская республика, Крым, Северная Осетия, а также Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа) сохраняется процедура избрания высшего должностного лица парламентом региона. Вместе с тем с 2012 года внутриполитическим блоком Администрации Президента России в целях сохранения «вертикали исполнительной власти» была предусмотрена процедура отставки губер-

наторов и назначения Главой государства временно-исполняющего обязанности губернатора региона, который в абсолютном большинстве случаев побеждает на очередных выборах. А в тех регионах, где высшее должностное лицо назначается парламентом, кандидатуры кандидатов в парламент региона вносит Президент России. Таким образом, Президент напрямую оказывает влияние на формирование половины корпуса сенаторов, то есть на более чем 80 сенаторов, которых наделяют полномочиями лояльные ему главы регионов.

В 2014 году была внесена поправка к Конституции, которая пересмотрела состав Совета Федерации. В соответствии с ней в составе Совета Федерации, наряду с представителями субъектов Российской Федерации, появились представители Российской Федерации, которые назначаются Президентом и численность которых ограничена десятой частью общей численности представителей субъектов Российской Федерации, то есть таких сенаторов могло быть 17, однако с 2014 по 2020 годы не назначен ни один.

Наряду с этим, в соответствии с Законом о поправке к Конституции 2020 года численность представителей Российской Федерации увеличилась до 30, при этом не более 7 из них могут быть назначены Президентом пожизненно. Кроме этого, поправкой сверх того предоставляется право Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, входить в состав Совета Федерации пожизненно.

От порядка формирования верхней палаты напрямую зависит ее роль в парламентских процедурах. Так, считаем, что можно выделить три основных роли второй палаты бикамерального парламента.

Во-первых, сдерживающая или консервативная роль. Сдерживающий или консервативный характер наиболее показателен на примере Палаты лордов Соединенного королевства. Палата формируется либо полностью по наследственному принципу, либо частично по наследственному принципу, частично по назначению от исполнительной власти (монархом по представлению правительства), частично по должности (духовные и судебные лорды). Отсюда и проявляется

ее консервативная роль в парламентских процедурах.

Во-вторых, обеспечение федеративной модели государственного устройства. Такая роль проявляется в обеспечении равного представительства как крупных субъектов федерации, так и самых маленьких, обеспечивая, таким образом, сдерживание в вопросах принятия законов, имеющих негативные последствия для малых субъектов федерации либо дающих преференции крупным субъектам федерации, ведь крупные субъекты федерации имеют большинство в первой палате, формируемой по принципу избирательных округов с равной численностью избирателей.

В-третьих, координационная роль. Она обеспечивает взаимодействия субъектов федерации (регионов в унитарном государстве) и федерального центра (центральной администрации, соответственно). Для этого используется модель косвенного формирования второй палаты (от органов исполнительной и законодательной власти субъектов федерации), а также может появляться и национальное представительство, обеспечиваемое сенаторами, назначаемыми главой государства или пожизненными сенаторами. Такая модель обеспечивает учет мнений органов государственной власти регионов страны, особенностей регионов при формировании национального законодательства.

Существующая в России двухпалатная система может быть отнесена к относительно эгалитарной модели, что, по определению Д. С. Покровского, означает ограничение полномочий верхней палаты определенными сферами полномочий. Однако в условиях развивающегося парламентаризма в России на необходимость перехода к выборности Совета Федерации населением субъектов Федерации на основе всеобщего, прямого и тайного голосования неоднократно указывают С. А. Авакьян [13], Е. А. Волкова [14], Т. В. Заметина и В. Т. Кабышев [15], Ю. В. Копцева [16], Д. В. Пажетных [17]. С таким подходом нельзя не согласиться. Исключительные полномочия по принятию решения об отрешении Президента, решение вопросов создания совместной комиссии Федерального Собрания по расследованию требуют особой легитимности Совета Федерации, исключаящей избыточное

в условиях выстроенной вертикали власти влияние исполнительной власти на процесс формирования верхней палаты российского парламента. С учетом президентской квоты исполнительная власть может претендовать

сегодня на назначение по меньшей мере 115 из 190 возможных сенаторов².

² Это если не считать президентов Российской Федерации, прекративших исполнение обязанностей в связи с истечением срока полномочий или отставкой, в соответствии с Законом о поправке к Конституции [7].

Ссылки

1. Bach S. *Platypus and Parliament: The Australian Senate in Theory and Practice*. Canberra, 2003. 368 p.
2. Ganghof S. *Bicameralism As a Form of Government (Or: Why Australia and Japan Do Not Have a Parliamentary System)* // *Parliamentary Affairs*. 2014. Vol. 67. Issue 3. P. 647–663.
3. История политических и правовых учений / под ред. О. Э. Лейста. М., Зерцало, 2006. 568 с.
4. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма ; ИНФРА-М, 2011. 1039 с.
5. Боброва Н. А. Законодательные (представительные) органы государственной власти как инструмент гражданского общества // *Вестник СамГУ*. 2012. № 5(96). С. 166–173.
6. Сидоров В. В. Коалиции в парламенте и правительстве Бельгии: конституционный процесс и факторы формирования // *Актуальные проблемы экономики и права*. 2009. № 1(9). С. 152–157.
7. Закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // *СЗ РФ*. 2020. № 11, ст. 1416.
8. Нечкин А. В. Парламенты стран СНГ: структура, порядок формирования и досрочного сложения полномочий // *Российское право: образование, практика, наука*. 2017. № 4 (100). С. 72–77.
9. Ишеков К. А. Особенности конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // *Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: материалы международной конференции*. М., 2006. С. 226–229.
10. Мамаева Я. Ю. Еще раз о выборах глав субъектов Российской Федерации // *Российское право: образование, практика, наука*. 2015. № 2 (86). С. 25–30.
11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (основного закона) Алтайского края // *СЗ РФ*. 1996. № 4, ст. 409.
12. Морозов О. В. *Дума: Россия, которую мы выбираем*. М., 2007. 389 с.
13. Авакьян С. А. Совет Федерации: четверть века проблем формирования палаты // *Вестник Московского университета. Серия 11. Право*. 2020. № 1. С. 6–13.
14. Волкова Е. А. Изменение регламентов палат российского парламента // *Конституционное и муниципальное право*. 2010. № 5. С. 63–69.
15. Кабышев В. Т., Заметина Т. В. Совет Федерации: модернизация или консервация (размышления) // *Конституционное и муниципальное право*. 2012. № 3. С. 32–35.
16. Копцева Ю. В. Двухпалатный парламент в отечественной и зарубежной практике: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 28 с.
17. Пажетных Д. В. Конституционно-правовой статус членов Совета Федерации Федерального Собрания России и верхних палат парламентав Германии и Франции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. 24 с.