



С О В Е Т
Ф Е Д Е Р А Ц И И

Федерального Собрания
Российской Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК № 10 (667)

Роль и место верхних палат парламентов в современных государствах

(материалы заседания научно-методического семинара
Аналитического управления 30 марта 2017 года)



Настоящий Аналитический вестник подготовлен по материалам Научно-методического семинара Аналитического управления на тему «Роль и место верхних палат парламентов в современных государствах».

В семинаре приняли участие представители Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Центра британских исследований Института Европы Российской академии наук, Института социально-политических исследований Российской академии наук, Межрегионального общественного фонда «Фонд развития права», Московской школы экономики Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Института международных исследований Московского государственного института международных отношений (Университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации.

В ходе семинара обсуждались мировой опыт бикамерализма, роль верхних палат парламентов в современных государствах, проблемы эффективности деятельности Совета Федерации.

Материалы вестника могут представлять интерес для членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научного и экспертного сообщества.

СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово К.В. Шкреда , заместителя начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации	3
Федосов П.А. , политолог, специалист в области бикамерализма <i>Чему учит мировой опыт бикамерализма</i>	7
Колосова Н.М. , главный научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации <i>Роль Совета Федерации в усилении государственной интеграции</i>	19
Годованюк К.А. , старший научный сотрудник Центра британских исследований Института Европы Российской академии наук <i>Конституционно-правовой статус Палаты лордов и ее роль в политической жизни Великобритании</i>	21
Селезнев И.А. , ведущий научный сотрудник Института социально-политических исследований Российской академии наук <i>Опыт парламентаризма и проблемы эффективности сенатской деятельности</i>	27
Кравченко Д.В. , вице-президент Межрегионального общественного фонда «Фонд развития права», член Совета Московского отделения Ассоциации юристов России, ответственный секретарь Комиссии по конституционному законодательству и государственному строительству Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» <i>Роль и место верхних палат парламентов в современных государствах</i>	30
Дискуссия	34
Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации <i>Двухпалатные парламенты: международное сравнительное исследование</i>	44

**Заседание научно-методического семинара
Аналитического управления Аппарата Совета Федерации
на тему «Роль и место верхних палат парламентов в
современных государствах»**

(Совет Федерации, 30 марта 2017 года)

Из материалов стенограммы

**Вступительное слово К.В. Шкреда, заместителя начальника
Аналитического управления Аппарата Совета Федерации**

Уважаемые коллеги! Проведение семинара обусловлено подготовкой к Научно-экспертному совету при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Роль и место Совета Федерации в решении задач внутренней и внешней политики Российского государства», заседание которого запланировано на 20 апреля 2017 года.

Несколько слов о том, почему было принято решение обратиться именно к этой теме. Отмечу, что в обновленном составе Научно-экспертный совет при Председателе Совета Федерации образован в 2012 году. Первое заседание совета было посвящено роли государственных органов, в том числе Совета Федерации, в решении социально-экономических, политических и других задач в развитии Российского государства. Это заседание стало частью широкой общественной дискуссии о повышении роли Совета Федерации и его авторитета, о его значении.

Результатом дискуссии стало принятие в 2012 году закона, который изменил порядок формирования Совета Федерации, в частности, основная новация была связана с тем, что если раньше члены Совета Федерации назначались, то начиная с 2012 года, они стали «проходить» через обязательную процедуру выборов.

Кроме того, за прошедшие пять лет существенно обновились различные форматы деятельности Совета Федерации. Появилось немало нововведений, например, проведение во время заседания

Совета Федерации таких форм работы, как Время эксперта, Дни субъектов Российской Федерации в Совете Федерации. В настоящее время вводится в качестве постоянной формы Дни корпораций в Совете Федерации. В 2017 году на заседании Совета Федерации уже прошли Дни Российских железных дорог, в апреле должны состояться Дни Акционерного общества РОСНАНО. Появилась в начале каждого заседания так называемая «парламентская разминка», на которой члены Совета Федерации выступают по самым «острым» проблемам социально-экономического и политического развития страны.

Были обновлены консультативные советы. Большинство из них теперь действуют при Совете Федерации. Три консультативных органа остались при Председателе Совета Федерации. Но во всех были обновлены и положения, и составы советов.

И еще одно из важных достижений – создание обновленного Совета законодателей, который, начиная с 2012 года, стал действовать при Федеральном Собрании Российской Федерации (ранее – при Совете Федерации). Он стал очень эффективным органом, можно сказать, «эффективным лоббистом» интересов регионов.

Так или иначе, все это дало результат. И этот результат отражен и в социологических опросах. Статистика фиксирует, что если, например, в конце 2011 года деятельность Совета Федерации одобряло около 30% наших граждан, то в конце 2016 года – уже 46,6% граждан. Другие исследования и опросы показывают, что уровень доверия у населения к Совету Федерации вырос и деятельность палаты стала более открытой.

Необходимо отметить, что те изменения, которые были внесены в порядок формирования палаты, тоже дали существенный результат. В Совет Федерации стало приходить больше профессиональных законодателей. Была принята важная норма об исключении возможности досрочного отзыва сенатора по решению государственных

органов власти субъектов Российской Федерации. Очевидно, что и деятельность палаты стала более открытой, эффективной. И роль Совета Федерации в решении задач, которые стоят сегодня перед всей страной, тоже объективно возросла.

В центре внимания Совета Федерации на протяжении последних лет находятся вопросы совершенствования государственной региональной политики. По инициативе палаты было инициировано проведение Совета Безопасности на эту тему. К Совету Безопасности был подготовлен специальный аналитический доклад с рекомендациями и предложениями. Затем палата приняла деятельное участие в подготовке Основ государственной региональной политики, которые не так давно утверждены Президентом Российской Федерации. Многие руководители государственных исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации отмечают, что за решением многих проблем они стали приходить в Совет Федерации. Роль Совета Федерации в реализации и совершенствовании государственной региональной политики объективно возросла.

Усилилась роль палаты и на международной арене. Здесь есть и объективные причины. После введенных санкций парламентская дипломатия иногда чуть ли не единственный формат взаимодействия с нашими иностранными партнерами. Во всех форматах международных мероприятий Совет Федерации принимает деятельное непосредственное участие. Целый ряд инициатив поддерживается руководством страны. В частности, такая старейшая организация, как Межпарламентский союз, который объединяет парламенты более 170 стран мира. На его ближайшем заседании в Дакке по инициативе Совета Федерации должна быть принята резолюция о необходимости невмешательства иностранных государств в дела суверенных государств.

Ну а самое значимое решение, которого удалось добиться за последние годы, – это решение руководящего Совета Межпарламентского союза о проведении очередной 137-й ассамблеи Межпарламентского союза в России в городе Санкт-Петербурге в октябре 2017 года.

Вместе с тем, несмотря на все объективные успехи, которые мы отмечаем в работе Совета Федерации, в укреплении его авторитета, есть резервы для повышения эффективности работы. Та же статистика подтверждает такой фактор, как довольно низкая узнаваемость сенаторов в своих регионах. Далеко не все жители регионов России могут назвать фамилии своих представителей в Совете Федерации.

Мы сегодня акцентируем внимание именно на зарубежном опыте. Здесь интересно провести параллель с теми же Соединенными Штатами Америки, где ситуация обратная. Там в целом отношение к сенату, как правило, довольно негативное, а отношение к сенаторам от своих штатов – очень позитивное. И это один из аспектов, который заслуживает внимания. Роль верхних палат в разных странах меняется, укрепляется. Пример того же Казахстана здесь может быть очень интересен, в настоящее время там принимаются поправки в Конституцию, укрепляющие роль парламента.

Но главный вопрос, который мы сегодня выносим на обсуждение, – не рейтинги, не общественная оценка Совета Федерации, а роль Совета Федерации как верхней палаты в решении современных задач российского государства. Мы предлагаем сегодня обсудить именно с этой точки зрения опыт зарубежных стран. То есть, какие функции, полномочия мог бы Совет Федерации дополнительно взять на себя? Какие, может быть, новые форматы в своей работе Совет Федерации мог бы использовать, задействовать?

К семинару был подготовлен проект решения научно-экспертного

совета. Хочу обратить внимание, что в в постановляющей части проекта решения выделено четыре раздела рекомендаций. В основном их предлагается адресовать в адрес Совета Федерации. По этим рекомендациям будет подготовлено поручение с конкретными сроками и исполнителями. Мы предложили такой формат: выделить четыре составляющие в этих рекомендациях.

Одна из составляющих – совершенствование деятельности Совета Федерации в законодательном процессе. Вторая составляющая – усиление функций Совета Федерации как палаты регионов. Третья – укрепление международной роли Совета Федерации. И последнее – это некая информационная составляющая «узнаваемости», авторитета Совета Федерации, укрепления его оценки среди населения.

Будем рады любым предложениям в устном или в письменном виде. Обращаю внимание, что у нас ведется стенограмма. То есть все ваши предложения обязательно зафиксируем и будем использовать при подготовке этого документа.

Чему учит мировой опыт бикамерализма

Федосов П.А., политолог, специалист
в области бикамерализма

Я работал в Совете Федерации довольно долгое время советником Егора Семеновича Строева, потом начальником Информационно-аналитического управления. Мы вместе создавали отдел государственного строительства, который начал систематически заниматься исследованием бикамерализма как феномена мирового государственного строительства.

В 2002 году я Совет Федерации покинул, занимался бикамерализмом теоретически. Результатом стала вот эта маленькая книжка. Вышла она в 2013 году. Но то, что касается темы нашего сегодняшнего разговора, здесь тоже под разными углами зрения

рассмотрено. Адресую всех заинтересованных коллег к этой небольшой книжке.

Теперь по существу. В 1795 году, когда мир стоял на пороге нового времени и создавались первые парламентарноподобные организации, когда сословные средневековые парламенты только начинали превращаться в будущие представительные органы, обсуждался проект конституции Франции 1795 года. И там была дискуссия о том, каким быть парламенту. Понятно было, что надо – по английскому образцу. Но возник спор, каким быть парламенту, – однопалатным или двухпалатным.

Однопалатный парламент к тому времени был абсолютно неизвестен, кроме конвента, который «рубил головы, как швейная машинка», как было позже сказано. Ну а про двухпалатный парламент сомневались, потому что во Франции был опыт трехпалатного. По этому поводу были разные мнения, в том числе известный господин по имени Сийес (аббат Сийес), который написал книгу «Третье сословие», произнес фразу: «Вторые палаты либо не соглашаются, и тогда они вредны, либо соглашаются, и тогда они не нужны». С тех пор прошло много лет, но разговор этот вновь и вновь возобновляется под разными углами зрения.

Первое, что хочу констатировать, – мировой опыт все-таки учит, что Сийес был не прав. На сегодняшний день существует 78 двухпалатных парламентов или 79 (в островных государствах они то возникают, то уничтожаются, поэтому Межпарламентский союз точную цифру никогда назвать не берется, всегда есть какое-то отставание). Но раз они есть, значит, они кому-то нужны? Значит, Сийес был не прав.

Это констатировать просто. А вот что касается выяснения основных понятий и надежных результатов научных исследований, то тут все, на мой взгляд, сложнее.

Во-первых, нет устоявшегося термина для обозначения того, о чем мы говорим. Верхняя палата – неправильно. Иван Петрович Рыбкин протестовал, ветераны парламентского движения помнят, как он протестовал против этого. Неправильно, у нас в Конституции нет такого понятия.

Вторая палата – тем более неправильно. А в мире, как правило, все-таки говорят: во второй палате. Сенат – тем более неправильно, потому что в русских реалиях это просто полная путаница. Сенат в русской истории – совсем другой орган. Более того, когда Александр I в начале своего царствования создавал Государственный Совет, был большой спор, зачем вообще его создавать, когда есть сенат, который может все вопросы решить сам. Поэтому ни один из терминов для нас не подходит.

Проблема – да, но маленькая. Большая проблема состоит в том, что нет абсолютно никакого единства относительно оценки нынешних тенденций развития бикамерализма. Вторых палат становится больше? Да, в 70-е годы их было 45, сейчас – 78. Это увеличение произошло в основном за счет постсоветских государств, воссоздания вторых палат в государствах бывшего Варшавского договора и создания вторых палат в мини-государствах, которые расположены на нескольких островах и поэтому создают двухпалатные парламенты. Да и должностей там больше получается, а это для местной элиты существенно. Но в процентном отношении, оказывается, уменьшается. В XIX веке или в 1906 году, когда началась история российского парламентаризма, за исключением двух парламентов Европы, все были двухпалатные. А однопалатные – это была экзотика. Парламенты не потом придумали двухпалатность, этот государственный орган исторически сложился как сложносоставной институт, как правило, двухпалатный институт. Поэтому правильный вопрос в исследовании – это не почему

двухпалатный, а почему однопалатный? Двухпалатный потому, что парламенты исторически сложились как сложносоставные структуры.

А вот насчет того, усиливается или уменьшается их роль? Вот Константин Викторович Шкред сказал, что усиливается. Я не соглашусь. Например, в Европе достаточно единодушно говорят, что в первое десятилетие XXI века наметилась общая тенденция к ослаблению вторых палат. Приводят пример Ирландии, где чуть было не ликвидировали вторую палату, и Бельгию, где сильно уменьшили вторую палату и сократили ее полномочия.

Приводят в пример Германию, где второй палаты вообще нет, но Бундесрат есть, а в результате федеративной реформы количество законов, которые не обязательны к одобрению Бундесратом, существенно уменьшилось.

И, наконец, мы только что с вами наблюдали мощную атаку на вторую палату в Италии, самый, я бы сказал, сильный по объему полномочий сенат в Европе. Потому что это та страна, где полный бикамерализм, то есть перфектный, совершенный бикамерализм, где полное равенство полномочий обеих палат и в отношении формирования правительства, что самое главное, поскольку во всех других европейских странах это иначе.

Поэтому просто сказать, что увеличивается роль вторых палат, нельзя, факты этого не подтверждают. Но для нас в связи с нашей темой это очень важно, потому что мы не должны чувствовать себя обязанными перед лицом некой неподтверждаемой фактами общемировой тенденции. Раз, мол, они везде укрепляются, у нас должен укрепляться. Не должен он укрепляться относительно других органов власти, нигде это не сказано и не написано.

Мы уже определили, раз так много создано двухпалатных парламентов – они для чего-то нужны. Теперь посмотрим, от чего

зависит их место и роль. И тут вопрос очень сложный, потому что место и роль, во-первых, зависят от конституционного устройства страны в целом. Республика или парламентская монархия. Мы говорим только о демократиях, конечно. Президентская республика или парламентская республика. Федеративное или унитарное государство. Вообще-то в федеративных республиках вторые палаты бывают сильными, поскольку тут близок образец американского, латиноамериканского, так сказать, сопровождения этого американского образца.

По нашим общим данным, Совет Федерации в России должен быть сильным в рамках мирового опыта.

Второе – это характеристика режима. Одно дело – конституционное устройство, другое дело – режим, то есть *modus operandi* органов власти. И от *modus operandi* органов власти реально в определяющей степени зависит роль и место каждого отдельного органа власти. Одно дело, когда мы имеем дело с конкурентной демократией, с конкурентной партийной системой, с действующей системой сдержек и противовесов. Другое дело, когда мы имеем дело с плебисцитарной демократией и «персоналистским» режимом. Понятно, что удельный вес парламентских структур в целом и, соответственно, и первой, и второй палаты в этих условиях оказывается меньшим. И претендовать на нечто большее или размышлять о каком-то качественном увеличении этого удельного веса можно, но все-таки лучше бы согласовать это для начала с тем, кто является носителем этого плебисцитарного «персоналистского» режима.

Далее это зависит, конечно, от объема конституционных полномочий, которые возложены действующей конституцией на соответствующую вторую палату. Тут Совет Федерации полномочиями не обделен. Я сейчас не буду об этом говорить подробнее. За исключением некоторых деталей, которые, как мне кажется, затрудняют

законодательный процесс, стремиться к расширению этого конституционного каталога ни в законодательном процессе, ни в решении кадровых вопросов, ни в решении вопросов парламентского контроля, особенно после принятия последнего закона, такой острой потребности, на мой взгляд, нет.

Хотя тут вопрос стоит больше не о наличии или отсутствии такого полномочия, а об умении и наличии внутреннего инструментария и опыта для использования этого инструментария. А это очень непросто и с точки зрения институтов, и с точки зрения процедур, и с точки зрения подготовленных к этому людей, поскольку люди должны быть подготовлены как профессионально, политически, так и нравственно. Такие люди не падают с неба, они «вырастают». В мировой парламентской практике такие люди «вырастают» иногда многими поколениями, прежде чем этой очень сложной и в высшей степени ответственной функцией овладеть и найти ту грань между саморекламой, с одной стороны, и пренебрежением собственными обязанностями, с другой стороны, которые как два чудовища, как Сцилла и Харибда, грозят контролеру как институту, как органу с двух сторон.

Возвращаясь к вопросу об объеме полномочий в законодательном процессе (законодательный процесс – это все-таки главное), вспоминаю опять же и о Сийесе, и о Совете Федерации разных созывов. Совет Федерации первого созыва был двухлетний. Это был Совет Федерации, который не соглашался. Он отвергал законы, принимаемые Государственной Думой. У меня есть статистика в книжке, можно посмотреть. Процент был высокий, иногда до 30%, иногда до 40%. Когда я пришел в Совет Федерации работать, это был 1996 год, представителем Президента тут был господин Анатолий Яковлевич Слива, и как раз было совещание Аппарата, все говорили: «Мы

работаем хорошо, въедливо». Он говорил: «Вы работаете хорошо. А какой результат?» Вот Госдума рассмотрела столько-то проектов и приняла, из них Совет Федерации отверг столько-то, я помню, цифра была больше 30%, а столько-то «заветировал» потом Президент. И что в сухом остатке? Нет, коллеги, надо учиться работать иначе.

И, слава Богу, Совет Федерации за прошедшие годы, уже десятилетия (кстати, в будущем году 25-летие, это возраст зрелости), научился работать более продуктивно. Количество отклоненных законов очень невелико. Это хорошо, но тут есть одно «но». И вот здесь я хотел бы перейти к тем проблемам, о которых планируется разговор через некоторое время. Ведь что такое вето одной палаты в отношении решений другой? Это же не блокировка законодательного процесса, и она не должна и не имеет права быть блокировкой законодательного процесса. Отклонение законопроекта второй палатой, во всяком случае в европейской практике, по своей сути мыслится, прежде всего, как пауза, которая берется для привлечения внимания общества к интересующей ее и неоднозначной, и сложной проблеме. Поэтому вето, как правило, имеет отлагательный характер. А в других практиках, как, например, у нас, если закон отклоняется, почти всегда, за исключением некоторых случаев, с созданием согласительной комиссии.

Но дальше возникает проблема. Согласительная комиссия работает за закрытыми дверями. Работа согласительной комиссии не есть предмет общественного внимания, и поэтому не исполняется одно из самых важных предназначений этого института – отклонение или «ветирование» одной палатой решений другой палаты.

Была такая тенденция в Совете Федерации подчеркивать свою значимость с указанием на то, сколько мы законов, принятых Госдумой, отклоняем. Это, конечно, болезнь роста, болезнь молодости была. Но вот заботиться о том, чтобы в сложных, спорных случаях не принимать

«слету» и не говорить, что мы все заранее согласовали, в комитетах все обсудили, в рабочих группах все утрясли, у нас возражений нет. Это с точки зрения техники законодательного процесса может быть правильно, но ведь законодательный процесс, кроме всего прочего, и то, что делает парламент, это одна из важнейших функций – это на самом деле воспитание гражданского общества. Надо привить ему способности к политическому мышлению, дать возможность привыкнуть к деятельности государственных институтов. Как же познакомиться, если все решали за закрытыми дверями?

Поэтому публичность здесь, на мой взгляд, – это не дополнительная роскошь и не самореклама, а важная составная часть функции парламента – и верхней палаты, Совета Федерации, в целом. Я бы не стал приводить примеры, но жизнь подсказывает. Вот вчера рассматривался закон. Непростой закон, не очень понятный общественности. Зачем его принимать слету? Ведь это прекрасная возможность поработать с ним, и в процессе этой работы разъяснить те мотивы, которыми руководствуется палата, принимая это решение. Привожу в качестве примера, хотя пример не лучший, но зато он очень актуальный. Вывод по этому сюжету состоит в том, что подсказываемая мировым опытом тенденция к тому, чтобы верхние палаты использовали свое отлагательное вето прежде всего для того, чтобы привлечь внимание общества к данному закону, разъяснить вместе с первой палатой логику государства в принятии этого закона. Мне кажется, здесь есть и большой резерв работы в Совете Федерации, который не требует никаких изменений в конституционных и даже в законодательных положениях, только в Регламенте, может быть, кое-что нужно будет поправить.

Теперь следующий момент, который в списке обстоятельств, от которых зависит роль и место палаты, – это демократическая

легитимность. С этого можно было начать, это очень существенный момент, но, мне кажется, на сегодняшний день (после 2012 года прошло уже 5 лет) этот вопрос решается удовлетворительно. До этого в течение предшествующих 11 лет он был решен явно неудовлетворительно. И нынешнему Совету Федерации еще довольно долго придется это «расхлебывать». Я убежден в том, что единодушно констатируемый всеми социологами рост узнаваемости и рост положительного рейтинга Совета Федерации определяющим образом связан не с тем, что стали лучше работать информационные службы, а с тем обстоятельством, что объем демократической легитимности, то есть объем решений граждан о составе Совета Федерации и о наделении полномочиями членов Совета Федерации, радикальным образом повысился. Хотя, конечно, было бы лучше, если бы давно уже была исправлена и приведена хотя бы в соответствие с требованиями элементарной логики часть 2 статьи 95. Она противоречит логике, ее невозможно выполнить непротиворечивым образом. Я не развиваю эту мысль, она общеизвестна, если будут вопросы, я готов свою точку зрения изложить более подробно, но она очень подробно изложена во многих комментариях Конституции, в частности, в комментарии под редакцией Председателя Конституционного Суда В.Д. Зорькина. Там об этом хорошо сказано, что там первично, что вторично и так далее.

Теперь еще один вопрос, который тоже не нов и на который полезно взглянуть с точки зрения мировой практики вторых палат прежде всего потому, что это, насколько я понимаю, единственный вопрос, в котором Совет Федерации совершенно уникален, – это законодательный запрет создания партийных групп и фракций. Я поддерживаю этот запрет. Мне кажется, что это в наших условиях, может, и разумно. Но давайте подумаем, вспомним предшествующий период работы Совета Федерации. Тогда, как вы помните, по-моему, не

в законе, а в Регламенте была зафиксирована эта норма. Но мы ведь знаем прекрасно из многочисленных публичных высказываний тогдашнего Председателя Совета Федерации Сергея Михайловича Миронова, что доминантная партия – «Единая Россия» – благополучно здесь работала, приглашала на собеседования, предлагала рассмотреть рассматриваемый вопрос под определенным углом зрения. Сергей Михайлович, правда, об этом заговорил, когда покинул должность. Может, сейчас ситуация радикально изменилась, не знаю. Возможно, она изменилась. Но ведь мы же понимаем, что запрет создания фракций означает только одно – не создаются специальные условия для работы партийных представительств в палате, как это совершенно правильно и справедливо делается в Государственной Думе.

Но какое еще противоречие возникает? Вот если взять мировую практику, то в ней вторые палаты зачастую мыслятся как палаты, в которых умышленно представлена оппозиция. В Канаде, в Бразилии, в Аргентине, где просто законом установлено, не уверен, конституцией или законом, что там два сенатора от штата, а третий – представитель оппозиции той партии, которая заняла второе место. Когда губернатор назначает сенаторов в парламенте по предложению премьер-министра, один сенатор или определенный процент должны быть представителями оппозиции. В Австралии система выборов построена так, что мелкие партии имеют больше шансов. Эта возможность теряется? Она для нашей политической системы чрезвычайно важна, потому что воспитывать в культурных условиях парламентскую оппозицию, в том числе и мелкие партии, это чрезвычайно важная и чрезвычайно конструктивная задача. Значит, это еще одна, на мой взгляд, утрата многоголосья палат, утрата функций политического просвещения и воспитания населения.

Как компенсировать? О том, как компенсировать и как преимущества, которые у Совета Федерации есть, достоинства его статуса использовать более продуктивно, а может, некоторые проблемы компенсировать, над этим размышлял Совет Федерации всех созывов.

В первом созыве была совершенно однозначная позиция: Конституция плохая, ее надо менять, надо писать новую Конституцию для нового Совета Федерации. Это множество раз повторялось, было общим местом. В этой книжке есть ссылки на эти пассажи.

Во втором губернаторском Совете Федерации был подход другой. Егор Семенович Строев был большим сторонником проведения внеконституционных, не предусмотренных напрямую Конституцией, законов, но вовсе не запрещенных, крупных политико-научных мероприятий, они назывались «круглые столы». Вот Александр Дмитриевич Некипелов, рядом со мной сидящий, был одним из главных докладчиков на многих таких «круглых столах», на которые собиралась вся научная общественность России, соответствующие отделения Академии наук и так далее. Сергей Михайлович Миронов больше на парламентские слушания «нажимал».

Мне кажется, что подход к решению связан с толкованием понятия «конституционные полномочия», и в этом контексте первое слово, при котором определяется Федеральное Собрание, – представительный орган, высший представительный орган. А представительство – функция чрезвычайно широкая. И, на мой взгляд, не вполне корректно трактовать представительство исключительно как выполнение тех функций, которые расписаны дальше в соответствующей главе Конституции. Да, совершенно правильно, обязательный характер решения палат парламента, как и всех государственных органов, могут иметь только по тем вопросам, которые прямо вменяются им в предмет деятельности Конституцией и законом. Но представительство как юридическая,

прежде всего, как политико-юридическая категория означает право и обязанность действовать от имени поручителя, причем поручителем выступает весь народ Российской Федерации в своем региональном многообразии. А это значит, что не только палата в целом, но каждый член Совета Федерации является носителем этой функции. И дело не только в том, знают или не знают его в его регионе, хотя это самое главное. И тут вопрос не только в том, как член Совета Федерации работает в регионе, но и как Совет Федерации помогает ему в России стать общенациональным политиком. Потому что ведь сенатор в Соединенных Штатах – общенациональный политик, который таковым становится именно в силу того, что он является составной частью этого представительного органа.

Деятельность комитетов. Я, готовясь к заседанию, пытался найти информацию о деятельности комитетов в обычном Интернете, положение об их деятельности, о том, как они подключаются к систематической работе над долгосрочными вопросами и проблемами бытия нашей России, и не нашел информации. Наверное, это неправильно, наверное, она есть, может быть, я плохо искал. Я знаю, что практика есть, что в ряде министерств, например, создается комиссия по работе над тем или иным вопросом, туда, в частности, приглашаются представители профильного комитета палат парламента. Во всяком случае такая практика была, не знаю, есть ли она сейчас. Это именно то, что может быть, во-первых, полезным для дела в целом, во-вторых, чрезвычайно полезным для реноме и эффективности деятельности Совета Федерации. Я приведу только один пример, который не только у меня, а у очень многих крутится в голове. Мы десятилетиями говорим о том, что в России достаточно ощутимо и быстро увеличивается разрыв между богатством и бедностью. Но ведь мы понимаем, что если этот процесс не будет заторможен и остановлен,

а лучше повернут вспять в ближайшие 10-15 лет, – это даст очень тяжелые последствия. Как только придет поколение, для которого полные товаров магазины уже не будут чудом и радостью, в тот самый момент этот компенсатор перестанет работать и вопрос об этом разрыве, неприемлемым ни по европейским понятиям, ни по понятиям развитых стран, может выйти на передний план.

Спасибо вам большое за внимание.

Роль Совета Федерации в усилении государственной интеграции

Колосова Н.М., главный научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Уважаемые коллеги! После такого фундаментального теоретического и практического доклада я опущу те научные моменты, которые я хотела отразить в своем выступлении, и остановлюсь только на тех концептуальных конкретных предложениях, которые у меня возникли по теме семинара.

Прежде чем озвучить свои предложения, я бы хотела все-таки несколько слов сказать по докладу Петра Анатольевича. Я поддерживаю создание согласительных комиссий, я участвовала в них как член рабочей группы, она полезна и интересна... Кроме того, я выступала как представитель «своего» законопроекта. Этой работе не хватает публичности. Я думаю, что это пошло бы на пользу корректировке каких-то конфликтных коллизионных ситуаций и, может быть, на повышение качества закона.

По поводу того, что Петр Анатольевич не мог найти информации в Интернете. Неделю назад мы здесь на «круглом столе» обсуждали лоббизм и обратили внимание, что все-таки есть «закрытость» власти. Я часто слышу, что в Интернете не могут найти информацию о депутатах, о членах Совета Федерации, о комитетах. Мне кажется, должен быть

какой-то предел, но все-таки общение должно быть. Это коротко о том, что я услышала. Конечно, очень интересный доклад.

Когда-то я слушала заседание парламента в Лондоне. Может быть, они так всегда выступают. Они обсуждали общие стратегические проблемы, вдруг встает парламентарий и говорит: «Мы с вами решаем такие глобальные вопросы, но мы должны защищать своих граждан, а для них важно решать те вопросы, которые у них возникают повседневно». И тут же вспомнил, что какой-то знакомый ему сказал, как он пошел в поликлинику, возникла такая-то проблема с медсестрой. Что мы можем решить? И все оставшееся время каждый вставал, вспоминал какую-то ситуацию, они обобщали. И у меня еще тогда возникла мысль: парламент должен на каких-то стратегических вопросах делать акцент или думать о том, что путем своих функций, полномочий решать те проблемы, которые возникают внизу? Видимо, это должно быть какое-то оптимальное сочетание. Это не означает, что надо выходить за полномочия. К нам в институт законодательства приходят иногда законопроекты, в частности, законопроект о том, что давайте депутаты будут оказывать материальную помощь. Мы написали отрицательное заключение, так как есть другие структуры, которые этим должны заниматься, именно в рамках своих полномочий откликаться на те повседневные проблемы, которые, как считают граждане, не решены.

Позитивное в деятельности Совета Федерации – разграничение полномочий. Что можно улучшить, как повысить эффективность?

Основное назначение члена Совета Федерации – решать проблемы федерализма и находить оптимальный баланс между Российской Федерацией и регионом, который он представляет. Это правильно. Но мне представляется, член Совета Федерации должен находить оптимальный баланс между интересами Российской Федерации и всех регионов, а не только изучать опыт своего региона и

реагировать на какие-то проблемы.

И в связи с этим я бы предложила расширить деятельность членов Совета Федерации. Я знаю, что они в свой регион приезжают, общаются с гражданами, со структурами. Я предлагаю, чтобы члены Совета Федерации (пусть один человек или два-три человека) посещали другие регионы, особенно, если они граничат соответственно с тем регионом, который они представляют. Во-первых, это дополнительный опыт; во-вторых, когда член Совета Федерации постоянно приезжает в свой регион, у него (слово скажу неюридическое) «замыленный взгляд», а когда приедут его коллеги (не для того чтобы контролировать, а именно для улучшения эффективности взаимодействия между регионами), мне кажется, это улучшило бы эффективность функционирования члена Совета Федерации, это отразило бы объективную картину того, что происходит в регионе. Возможно, здесь есть и какие-то минусы, так как будут возникать дополнительные организационно-материальные затраты. И последнее, что я бы хотела сказать. Я назову общее направление, которое используется, но, мне кажется, его нужно усилить, работать на опережение. Это прогнозирование, профилактика, использование не только мониторинга, но и просчетов рисков (это не моя идея, это Юрий Александрович Тихомиров у нас рисками занимается). Мне представляется, работа на опережение повысила бы эффективность функционирования Совета Федерации. Спасибо.

Конституционно-правовой статус Палаты лордов и ее роль в политической жизни Великобритании

Годованюк К.А., старший научный сотрудник Центра британских исследований Института Европы Российской академии наук

Расскажу о британском опыте. Несмотря на то, что Британия – страна с очень большим опытом парламентаризма, ее парламент – особый. Можно найти уникальные черты.

Начнем с того, что обычно говорят «британский парламент», и сразу возникает ассоциация с палатой общин, хотя на самом деле британский парламент – это не только выборная нижняя палата – палата общин, это и палата лордов – верхняя палата, и сам монарх. То есть объединение этих трех институтов предполагает собой британский парламент, который является основой британской конституции. То есть парламентаризм и суверенитет парламента (что самое главное) лежат в основе британской конституционной системы. Хотя говорить о конституции Великобритании довольно спорно, поскольку она состоит из огромного количества нормативных актов, законов, биллей и конституционных обычаев.

Непосредственно о палате лордов. Это пока еще не выборный законодательный орган. Хотя дискуссии о его реформировании и о том, чтобы сделать этот орган более эффективным, ведутся на протяжении уже ста лет. Изначально вокруг короля формировалась группа его советников, пэров, людей с титулами, которые давали советы и рекомендации. Со временем эти привилегированные люди сформировали высшую палату – палату лордов

В британском обществе довольно скептическое отношение к этому органу. С одной стороны, британцы чтят традиции, для них это очень важно, с другой стороны, они относятся к палате лордов как к элитному клубу людей, которые не совсем разбираются в политике и не с большим энтузиазмом приходят на дискуссии. Поскольку до середины прошлого века эту палату формировали наследственные пэры, то есть пэры, которые наследовали этот фамильный титул, и они уже по праву своего рождения становились членами палаты лордов. То есть об эффективности деятельности этих людей можно было судить только по их личной инициативе.

То есть назрела острая необходимость реформирования этой

палаты, и уже при Блэре лейбористы решили сделать из палаты лордов эффективный орган. К тому моменту количество членов палаты лордов достигало 1200 человек. Это 1200 пэров, которые заседают, дискутируют, и прибавочная стоимость этой деятельности – довольно сомнительная.

Было введено такое понятие, как «пожизненный пэр», то есть пэр, который приобретал этот титул уже при жизни. После реформирования системы палаты лордов из 1200 наследственных пэров осталось только 92, все остальные пэры – это пэры пожизненные, которые приобретают титул по рекомендации специального комитета (титул дарует монарх), и они занимаются законотворческой деятельностью. В составе палаты лордов также состоит духовенство – это архиепископ и епископ англиканской церкви.

Как реформировались функции и компетенции этой палаты? С одной стороны, кажется, что функции и палаты общин, и палаты лордов одинаковые, поскольку они занимаются обсуждением законопроектов, законотворческой деятельностью. Однако еще в начале XX века было принято решение о том, что лорды не могут наложить вето на законопроекты, которые касаются расходования денежных средств, планирования государственного бюджета. Более того, по конституционному обычаю (негласному) лорды не могут накладывать вето на те законопроекты, которые были приняты палатой общин в рамках партийных манифестов правящей партии.

Тут еще очень важно сказать, что субъекты, которые наделены правом законодательной инициативы в Соединенном Королевстве, отличаются от субъектов Российской Федерации, то есть круг этих субъектов значительно уже. В Соединенном Королевстве с законопроектом могут выступить только члены парламента – либо палаты общин, либо палаты лордов. И если даже член кабинета

выступает с биллем, с законопроектом, он его представляет парламенту как член парламента (чаще всего член палаты общин).

По процедуре законотворчества. Чаще всего законопроект попадает на рассмотрение в палату общин, проходит там несколько этапов чтения, обсуждения в специальных комитетах, и после принятия палатой общин он переходит на утверждение в палату лордов. Хотя опять же по конституционному правилу законопроект также может изначально сразу попадать на рассмотрение в палату лордов. Здесь речь идет о тех законопроектах, по которым абсолютный консенсус в обществе, либо эти законопроекты не настолько спорные и серьезно не затрагивают изменения общественной жизни.

Что касается права вето по другим законопроектам, которые не касаются государственного бюджета, то лорды наделены так называемым правом отлагательного вето. Они не могут отвергнуть этот закон, но они могут внести в него поправки, которые неминуемо приводят к тому, что законопроект возвращается в палату общин на доработку. В общем-то, самый яркий пример – это так называемый законопроект об уведомлении Великобританией руководства Евросоюза о задействовании статьи 50 Лиссабонского договора. Об этом законопроекте было много дискуссий в обществе, но, тем не менее, палата общин принимает этот закон, передает его в палату лордов, и при обсуждении лорды вносят две поправки: поправка первая касается прав граждан Евросоюза, находящихся на территории, и вторая поправка – необходимость вынесения на парламентское обсуждение также итогового соглашения с Брюсселем. Документ возвращается в палату общин, и палата общин снова принимает законопроект в первоначальном варианте, отвергая поправки лордов. Теоретически такой законодательный «пинг-понг» мог происходить еще долго. Но лорды соглашались на отмену поправок и принимают закон в том виде,

в каком он существовал.

Второй момент касается конституционного и правового статуса палаты лордов: до 2005 года палата лордов представляла собой не только законодательный орган, но и высшую судебную инстанцию. Несмотря на то что Великобритания – страна с давними демократическими принципами, принципами парламентаризма, тем не менее принцип разделения властей в данном случае существенно нарушался. В 2005 году было принято решение разделить полномочия, и был создан верховный суд Великобритании. Опять же в обществе начались дискуссии: не ущемляет ли это решение суверенитет парламента? Поскольку суверенитет парламента – основной момент британской конституции.

С верховным судом Великобритании также связан знаменитый кейс по выходу Британии из ЕС. То есть когда правительство уже было готово начать переговоры по выходу Британии из ЕС, начались дискуссии о том, насколько правомерно противопоставлять решение референдума, то есть прямого волеизъявления народа на референдуме, и отсутствие решения о выходе из ЕС в британском парламенте?

Гражданская инициатива привела к иску в суд, и уже после обжалования на стадии апелляции верховный суд Великобритании постановил (если бы 10 лет назад не прошла реформа, то апелляцию бы обсуждали лорды): несмотря на то, что существует прямое волеизъявление народа в рамках референдума, это решение должно пройти парламентское обсуждение и должен быть принят законопроект. То есть в данном случае суд Великобритании выступил с позицией все-таки поддержать идею суверенитета парламента как основу британской конституции.

Дискуссии о реформировании палаты лордов до сих пор не

прекращаются. Во всех партийных манифестах на предпоследних выборах в 2010 году существовали предложения, как сделать этот орган более эффективным. Выступали с предложением ликвидировать палату лордов как таковую и на ее основе сделать более эффективный и функциональный орган, который формировался бы на избираемой основе или 80% членов этого органа должны быть избираемы. Но дискуссии пока утихли, поскольку в обществе был замечен скепсис по поводу того, насколько это эффективно и не усложнит ли это работу палаты общин. То есть насколько необходим этот орган. Поэтому пока британцы стоят на традициях, но определенные сдвиги в реформировании палаты лордов произошли.

По поводу работы парламента в сфере международных и внешних связей. Палата лордов на 60% занимается законотворческой деятельностью и где-то на 40% – дискуссиями в рамках заседаний, дискуссиями в рамках различных комитетов, приглашением экспертов, подготовкой докладов и запросов в правительство по этим докладам. Если в палате общин комитеты разделяются по направлениям работы правительства и министерств, то в палате лордов это в основном четыре направления: взаимодействие с Европейским союзом, экономика, вопросы конституции и науки.

Что касается внешней сферы – взаимодействия с Евросоюзом, комитет палаты лордов очень большую работу проводил в данном направлении. И особо отличился комитет палаты лордов в 2014 году, когда они подготовили очень объемный доклад по взаимодействию Британии и ЕС и роли Великобритании в урегулировании или не урегулировании кризиса в Европе и странах, которые прилегают с восточной стороны к Европейскому союзу, в частности, по вопросу украинского кризиса. В адрес правительства со стороны лордов была очень большая критика именно в связи с позицией Великобритании в

отношении России. Палата лордов предложила тогда значительные рекомендации для правительства по корректировке курса в отношении России, в частности, было рекомендовано занять более конструктивную и подготовленную позиции в решении украинского кризиса. Эту работу начала и палата общин, которая занимается в рамках комитета по международным делам очень большой аналитической работой. За последние два года около трех визитов британских парламентариев было совершено в Россию. Несколько месяцев назад палата общин подготовила очень внушительный доклад по российско-британским отношениям.

Поэтому можно сказать, что экспертиза парламентариев в вопросах внешней политики, может быть, не всегда настолько обширна, как в вопросах внутренней политики, но, тем не менее, работа ведется.

Опыт парламентаризма и проблемы эффективности сенатской деятельности

Селезнев И.А., ведущий научный сотрудник Института социально-политических исследований Российской академии наук

Поскольку сегодня уже много было сказано и концептуальных вещей, и по фактуре происходящего, я в своем выступлении попробую сделать переход к следующей части нашего сегодняшнего заседания – к началу дискуссии.

Итак, изначально сама формулировка нашего сегодняшнего заседания, которая звучала как «Роль и место верхних палат парламентов в современных государствах», подразумевала концептуальное осмысление в широком смысле всего происходящего, в чем-то уходя от узких задач того учреждения, на площадке которого мы сегодня заседаем, с другой стороны, подразумевала экспертный разговор, в чем-то, может быть, острый, провокативный, неформальный, что подразумевает упоминание сакраментальной словесной конструкции

«верхних палат», потому что согласно Конституции Российской Федерации у нас нет ни верхней, ни нижней палаты.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Как происходило формирование данного органа мы видим на протяжении почти четверти века. Были различные подходы для формирования данной палаты. Сначала было прямое избрание, потом формирование за счет объединения губернаторов, далее – назначение членов Совета Федерации и сегодняшний новый компромиссный вариант с избранием более сложным путем. Каждый из этих вариантов имеет свои плюсы и минусы.

Если говорить о моем мнении, я отдаю предпочтение варианту с формированием из руководителей регионов, хотя тут тоже есть свои вопросы, опять же потому, что руководители регионов – это представители исполнительной власти, а здесь у нас все-таки законодательная власть. Но, как уже сегодня говорили эксперты, моменты со смешением принципа разделения властей происходили даже в такой колыбели парламентаризма, как Соединенное Королевство Великобритании.

Итак, по поводу верхних палат, вторых палат. Если мы посмотрим на опыт, в том числе международный, формирования данного органа – в большинстве случаев это палата, состоящая из представителей земель. Даже сегодня упомянутая палата лордов Великобритании – изначально это все-таки были представители земель, крупные феодалы.

Позитивным моментом является то, что при формировании Совета Федерации наше государство уходит от узкопартийного подхода. Потому что, как это называется в логике, «деление по различным основаниям».

Сегодня с удовлетворением мы вспоминаем данные опроса общественного мнения, проведенного ВЦИОМ, о том, что рейтинг Совета Федерации повышается. В значительной степени это связано с

уходом от издержек узкопартийного подхода.

Более того, можно даже сказать о том, что рост узнаваемости и рост рейтинга Совета Федерации связан с представлениями в широких народных массах и массах избирателей о более высокой степени социальной ответственности членов Совета Федерации по сравнению с теми же депутатами Госдумы. Может быть, Госдуме это будет неприятно слышать, но, по крайней мере, в качестве некой рабочей гипотезы это вполне можно рассматривать.

Таким образом, понятно, что поиск своего места Советом Федерации происходит, но происходит он через практику повседневной деятельности. Безусловно, славной вехой, которая в значительной мере связана с имиджем и эффективностью Совета Федерации, стало историческое заседание по возвращению наших исторических земель – Крыма и Севастополя в территориальные пределы Российской Федерации.

И подводя итог своих рассуждений, хотелось бы сказать о том, что зачастую дублирование парламентских комитетов Государственной Думы и Совета Федерации в чем-то является не дублированием функций, а тем самым интересным моментом выработки решений, тем фильтром, который позволяет принимать оптимальные решения.

Сегодня говорилось об опыте 90-х годов, когда считалось, что Совет Федерации рубил под корень законопроекты, принятые Госдумой. Возможно, это тот самый поиск истины, который происходит во благо всего нашего общества. Спасибо за внимание.

Роль и место верхних палат парламентов в современных государствах

Кравченко Д.В., вице-президент Межрегионального общественного фонда «Фонд развития права», член Совета Московского отделения Ассоциации юристов России, ответственный секретарь Комиссии по конституционному законодательству и государственному строительству Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»

Предложение начать дискуссию я тоже поддерживаю. Я бы остановился сегодня на трех тезисах коротко. Первый тезис касается функционала Совета Федерации как верхней палаты. И здесь очень много вопросов возникает относительно того, какие отдельные признаки должны быть у верхней палаты? Можно ли создавать фракции?

Я думаю, что ответы на эти вопросы, прежде всего, лежат в выборе модели верхней палаты, то есть мы должны говорить, что избираем какую-то модель и ей следуем.

Поскольку у нас конституционная модель, как и во многих других федеративных государствах, она заключается в представительстве Советом Федерации интересов регионов, прежде всего, их объединения, то соответственно из этой модели следуют какие-то детали, которые часто ставятся вопросы. Часто эти вопросы повторяются. Например, о порядке формирования. Должно ли это быть избрание или должно это быть назначение? Из этой логики уже начинают «вырисовываться» ответы на эти вопросы. Поскольку мы говорим о верхней профессиональной палате, которая представляет регионы, ее задачи – профессионализм, компетентность и региональность, то здесь речь должна идти либо о назначении, либо о косвенных выборах.

То, что существует у нас сегодня, – это соответствует большинству международных практик, то есть прямые выборы членов верхней палаты – феномен достаточно редкий, он существует только в

отдельных странах. Но тем не менее эти вопросы регулярно поднимаются.

Это же касается, например, и вопроса создания фракций. Когда мы говорим о том, что регион назначает или косвенно выбирает сенаторов (сейчас у нас среднее между косвенными выборами и назначением сенаторов), мы говорим о том, что в регионах все-таки политические силы определенным образом согласуются. И в этом смысле, исходя из роли профессиональной верхней палаты парламента, наверное, нет смысла возвращаться к вопросу о возможности создания фракций в Совете Федерации. Целесообразно было бы ставить вопрос об усилении регионального законодательства о порядке избрания членов Совета Федерации.

Второй вопрос, на котором я бы хотел остановиться, – это вопрос парламентских депутатских запросов. У нас на сегодняшний день всем понятно, что не до конца урегулирована ситуация с депутатскими и сенаторскими запросами.

В мире, как мы знаем, есть разнообразные модели, начиная от строгих интерпелляций, которые предусматривают одобрение большинством палаты и, соответственно, возможность направления парламентского запроса только в том случае, если палата большинством одобрила этот запрос, и заканчивая примерно такой же моделью, как у нас, когда существуют, в том числе, запросы отдельных депутатов. Различаются запросы и вопросы. Они могут направляться и имеют разные правовые последствия. У нас понятие депутатского и сенаторского запроса – нечто смешанное и, наверное, именно это вызывает некоторые проблемы в регулировании статуса и в установлении обязательности ответа на них. Начиная с того, что не очень понятен и полон (у ученых много вопросов вызывает) набор адресатов, которым может быть направлен запрос сенаторов, не

определено, по каким вопросам они могут направляться, должны ли быть эти вопросы более глобальными. Это касается ответа на запросы, потому что все парламентарии страдают от недостаточной дисциплины ответов, что фактически статус ответа на депутатские и сенаторские запросы приравнен к статусу ответа на обращения обычных граждан. Там такие же сроки и такая же ответственность.

Эта проблема не только российская. Насколько я помню, были немецкие конституционалисты, которые говорили, что обращение депутата – это такая внутри парламентская задача и не обязывает ни к чему особенному правительство и, соответственно, никакой жесткой ответственности, никакой жесткой обязанности о предоставлении ответа не должно быть, тем более там государственная тайна и так далее. Но, наверное, этот подход неправильный.

Здесь одновременно с Государственной Думой, которая, как я понимаю, некоторые шаги в этом направлении предпринимает, надо говорить об увеличении ответственности за ответ на депутатский запрос. Наверное, надо говорить о сокращении сроков ответов на депутатские запросы, может быть, как-то урегулировать различие депутатских запросов, то есть разделить эти документы по статусу.

И последнее, о чем я хотел бы сказать, – это вопрос конституционного контроля. Верхняя палата парламента – палата профессиональная, которая, как признано в мировой практике, в большей степени призвана не представлять непосредственно избирателей эмоционально, исходя из их запроса, а как-то профессионально контролировать... Я понимаю, что это относительное суждение, но, по крайней мере, более профессиональный подход и меньшая зависимость от избирателя, что позволяет более профессионально подходить к законодательству. И в этом смысле, наверное, именно на Совет Федерации необходимо возлагать большие

надежды в отношении предварительного конституционного контроля.

На сегодняшний день и в Госдуме, и в Совете Федерации, к сожалению, есть такая ситуация, когда предварительный конституционный контроль осуществляется несколько формально. Проверяется наличие формальных признаков: соответствие статье Конституции относительно внесенного законопроекта. С учетом того, что у нас на самом деле и в правоприменительной практике конституционный контроль достаточно ослаблен, потому что в правоприменительной практике конституционный контроль осуществляется Верховным Судом, но нельзя сказать, что Верховный Суд применяет этот инструмент достаточно качественно и глубоко.

В то же время Конституционный Суд, который проверяет только нормы, вправе сам решать, когда он считает достаточным правоприменение этой нормы, чтобы рассмотреть его в совокупности с нормой, а когда не считает. И соответственно на уровне правоприменения бывает, что конституционный контроль несколько ослаблен.

И в этом смысле предварительный конституционный контроль имеет очень большую роль для обеспечения защиты прав. И мы знаем, что в мировой практике, насколько я помню, в Швеции, в Финляндии, частично во Франции, существуют расширенные институты предварительного конституционного контроля.

Я думаю, что и в нашем случае тоже можно было бы говорить о каких-то дополнительных мерах по увеличению предварительного конституционного контроля за законодательством. Видимо, заключений правовых управлений палат парламента недостаточно.

Может быть, нужны какие-то дополнительные инструменты. Я сейчас не готов сказать, что какие-то органы, специальные советы или комиссии – это всегда вопрос согласования, но этому вопросу следует

уделять больше внимания.

Дискуссия

Штукина Т.А., референт
Аналитического управления Аппарата
Совета Федерации

У меня вопросы к Игорю Александровичу. Вы несколько раз в своем выступлении упомянули понятие «рейтинг», говоря как о палате в целом, так и о сенаторах. У меня в связи с этим два вопроса.

Вопрос первый. Вы представляете здесь Институт социально-политических исследований Российской академии наук. Проводил ли Ваш институт исследования по определению этих рейтингов? Если нет, то на чьи рейтинги Вы ссылаетесь, Вы не привели ни одной цифры.

Может быть, ваш институт проводил какие-то сравнительные исследования по другим странам? У меня такое впечатление, что у нас в стране этим не занимается никто, и все наши суждения по поводу рейтинга и отношения к Совету Федерации, к отдельным членам Совета Федерации в регионах в большинстве своем носят оценочный характер. Мы сегодня не владем ни инструментом, ни цифрами.

Селезнев И.А., ведущий научный
сотрудник Института социально-
политических исследований
Российской академии наук

Спасибо за внимание к нашим исследованиям. Собственно, если возвращаться к моему выступлению, я изначально ориентировался на уже прозвучавшие данные ВЦИОМ.

Относительно наших институтских исследований. Да, у нас есть данные по предпочтениям граждан. Мы готовим ежегодный мониторинг по органам власти, но это отдельная тема для отдельного обсуждения.

Некипелов А.Д., директор Московской школы экономики Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, член Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации

Мои собственные размышления сводятся к следующему. Во-первых, у Российской академии наук и ее институтов традиционно были очень добрые тесные отношения с Советом Федерации. Наша научная организация всегда чувствовала поддержку со стороны Совета Федерации, интерес к экспертной позиции сотрудников Российской академии наук. Собственно говоря, это и сегодня видно, здесь институты Российской академии наук представлены очень хорошо.

В Совете Федерации (Петр Анатольевич упоминал) был период, когда Совет Федерации возглавлял Егор Семенович Строев, и в дальнейшем при других руководителях Совета Федерации, и сегодня при Валентине Ивановне Матвиенко, всегда проходили очень интересные обсуждения по широкому кругу злободневных проблем. Для меня, в первую очередь, представляют интерес вопросы экономического развития нашей страны.

Документ, который подготовлен к сегодняшнему заседанию, мне очень понравился, он очень хорошо, на мой взгляд, структурирован. И, конечно, видно, что специалисты, которые готовили его, хорошо знают этот вопрос, знают его в деталях, и поэтому у них конкретные, очень важные предложения, которые мне кажутся очень разумными.

Что меня волнует? Совет Федерации играет важнейшую роль в законодательной деятельности и принимает свои решения, прежде всего, под углом зрения позиций регионов, в отношении общегосударственных решений. То есть он дает оценку со стороны регионов. Это, скорее, преимущество или достоинство Совета

Федерации, чем недостаток, – то, что в нем нет партийных групп. Мне кажется, его задача – давать оценку событиям с позиции регионов.

Где можно было бы усиливать роль Совета Федерации – это в оценке (опять-таки с позиций регионов) деятельности исполнительных органов власти, программ, которые выдвигаются, каких-то крупных реформ. Разумеется, эти вещи подвергаются широкому обсуждению и в других органах, и в Думе, и в экспертном сообществе, но, мне кажется, было бы полезно, чтобы и Совет Федерации именно со своих позиций давал оценки.

Здесь в документе несколько раз упоминается Центральный банк. Допустим, ситуация, которая происходит с «расчисткой» нашего банковского сектора. С одной стороны, Центральный банк настаивает, что это очень важная вещь, это приводит к тому, что мы освобождаемся от всяких жуликов в этой сфере.

Нельзя не признать, что здесь есть серьезные основания. Но с другой стороны, в банковском сообществе, и, как я понимаю, со стороны регионов есть очень серьезные озабоченности, что значительная часть ударов нанесена по мелким и средним банкам, которые обслуживают в основном региональные нужды. И в какой степени здесь должен был бы свою позицию высказать Совет Федерации. А может быть, он и высказал, я просто не знаю. Но, мне кажется, такой взгляд со стороны Совета Федерации на политику исполнительной власти, в первую очередь, экономическую, для меня, как экономиста, представляет интерес.

Я считаю, что Совет Федерации работает очень эффективно и его авторитет достаточно высок. Он представлен сегодня и в средствах массовой информации очень хорошо. Валентина Ивановна занимает очень серьезные позиции и в общественном мнении, и в политической

системе, проявляет себя как самостоятельный яркий политик, и это очень хорошо.

Чечевишников А.Л., заместитель
директора Института международных
исследований Московского
государственного института
международных отношений
(Университета) Министерства
иностраннных дел Российской
Федерации

Я ограничусь буквально двумя репликами. Первая касается расширения необходимости интенсификации той парламентской дипломатии, которая сегодня является практически единственным направлением, где можно интенсивно взаимодействовать в условиях сложных межгосударственных отношений, прежде всего, наших отношений с государствами Запада.

У нас вчера в МГИМО был День Крыма, и много неприятных вещей пришлось выслушать, которые обычно в нормальной жизни не доходят до нашего слуха. Вновь звучали слова «блокада», косвенно чувствовалось, что сам управленческий процесс, организация всей тамошней жизни еще далека от средней по российским регионам. И возможности, которыми располагает Совет Федерации и Государственная Дума в организации инициирования тех или иных международных событий, международных встреч, поездок, когда можно иногда перехватывать активность и навязывать, пусть локально, свою повестку. Нам кажется, что доехать до Шереметьево и улететь куда-то на неделю, – это просто быт, а там это невозможно для большинства прописанных в Крыму. И было бы здорово, чтобы отдельное внимание при планировании такой парламентской дипломатии Совета Федерации привлекалось и к Крыму, как к маршрутной точке подобного рода встреч. Это первое.

Второе. Где-то с полгода назад пошла волна разговоров о том, что надо привлекать ведущие вузы к экспертизе путем государственного задания. Не только путем создания различных экспертных советов при обеих палатах, при комитетах палат, но и более традиционной государственной деятельности, когда платятся бюджетные деньги, когда за эти бюджетные деньги можно спрашивать высокое качество.

По моим сведениям, вся «законопридумывательная» работа Правительства, вернее, значительная ее часть, ведется через Высшую школу экономики. Масштабы внешнего привлечения интеллектуальных ресурсов очень велики. У нас нет таких инструментов, чтобы проявлять инициативу для создания каких-то более системных перспектив, организации системных перспектив по привлечению дополнительных «мозгов» в обе палаты парламента.

Да, денег нет, как сказал классик. Идея хорошая, но под эту идею нужны совершенно не такие деньги, потому что, естественно, МГИМО давно уже функционирует, опираясь, прежде всего, на заработанные им деньги, а не на получаемые от бюджета. И поэтому, конечно, первый вопрос, которым будут интересоваться администраторы так называемых ведущих вузов: сколько? Спасибо.

Замай В.В., начальник отдела парламентских программ и мониторинга Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

У меня вопрос к Дмитрию Валерьевичу, который неоднократно упоминал термин «палата профессионалов». Что Вы имеете в виду под профессионализмом палаты? Слово «законодатель» предполагает человека, который «дает» законы, или «делатель» законов. Эта дискуссия идет бесконечно. Должны ли быть юристы? В первой Думе было 14, всего 14. И они увидели, что это проблема... Мы говорим на разных языках. Юристы, которые «делатели» законов, – на одном языке;

люди, которые приходят из отраслей, – они говорят просто как обыватели, если хотите. Что такое профессиональная палата? В чем ее профессионализм заключается? Спасибо.

Кравченко Д.В., вице-президент Межрегионального общественного фонда «Фонд развития права», член Совета Московского отделения Ассоциации юристов России, ответственный секретарь Комиссии по конституционному законодательству и государственному строительству Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»

Имеется в виду то, что в международной практике нижняя палата – это палата народных представителей, там эмоции, фракции, интересы и так далее. А верхняя палата – это палата более «холодная», в этом смысле я говорил о профессионализме. Если же говорить о профессионализме юридическом, я не стал в эту тему уходить, но на самом деле там тоже есть над чем подумать, Например, решить вопрос согласований и можно идти друг другу навстречу. Но никто не запрещает (при том, что эксперты и юристы сообщат о том, что законопроект явно противоречит Конституции) его принять.

Паргачева И.П., начальник отдела ситуационного анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

У меня вопрос для коллег из МГИМО и из Института Европы.

Как нам кажется, мы становимся палатой более открытой для граждан. Два года назад Совет Федерации обновил сайт. Появились новые направления, прямые трансляции, возможность обсуждения законопроектов, парламентское телевидение. Больше стало информации о деятельности палаты и комитетов. Есть сенаторские блоги, и нам кажется, что там много информации о деятельности Совета

Федерации. И опять слышим, что информации недостаточно. Почему, объясните, пожалуйста.

Мое объяснение какое? Что мы открываемся для определенной категории наших граждан, которые готовы воспринять этот язык, то есть мы открываемся для подготовленной аудитории. А для большинства людей, которые не хотят пробираться через дебри сложного правового подхода, мы как были закрыты, так и остаемся закрыты. Этим заинтересовался сенат Канады какое-то время назад, и они сформулировали задачу: надо быть понятным среднестатистическому трактористу. И я не говорю «примитизировать», может быть, некие рубрики создавать отдельные. В Бундесрате, кстати, я внимательно изучала сайт, и у них это называется «для детей», но на самом деле и для определенной категории взрослых это тоже интересная информация в виде роликов, даже мультфильмов, в которых показано, как идет законодательный процесс, даже, может быть, представлена видеоигра. Как вы думаете, это интересно, перспективно?

Чечевишников А.Л., заместитель
директора Института международных
исследований Московского
государственного института
международных отношений
(Университета) Министерства
иностраннх дел Российской
Федерации

По-моему, большинство людей не отделяют себя от государства – вот это ключевое слово. Когда люди не воспринимают государственные институты как нечто от них отдельное. А есть продолжение их повседневного бытия, на которое они могут повлиять. В Швейцарии на уровне муниципальной политики, когда некоторые люди просто уезжают в соседний город, чтобы их насильно не заставили исполнять депутатские полномочия на местном уровне, тогда просто доход упадет, бизнес закончится и так далее, или когда люди вдруг останавливаются...

То есть у них нет такого понятия «мой дом – моя крепость», когда кончается палисадник, а там продолжается его дом. И вот там, в таких странах, где власть – это продолжение тебя, там аудитория хорошо отзывается на подобного рода технологии.

У нас это все равно надо делать, но надо быть готовым, что услышишь в ответ: «Ну, дурят баре». То есть существует очень сильная отстраненность социума от государственной власти, и в этом смысле всегда хочется, как раньше русские аристократы говорили, возвращаясь в Россию: мне бы такое ввести в стране, такое ввести. Мы тоже все время хотим что-то ввести, но адаптировать новое под совершенно иные условия.

Годованюк К.А., старший научный сотрудник Центра британских исследований Института Европы Российской академии наук

Я хотела только добавить, что в силу своей профессиональной деятельности чаще бываю на сайте парламента Великобритании. Но хочу сказать, что, конечно, сайт там довольно продуманный, проработанный и вся работа, которая ведется, и не только в рамках заседаний, сессий парламента, но и в рамках комитетов, каких-то дискуссий, приглашений экспертов, практически моментально отражается на сайте в виде протоколов, стенограмм. Это очень удобно для тех, кто занимается этим вопросом, то есть это можно отслеживать, можно брать в работу.

Но там также продумана и возможность обратной связи, то есть даже на уровне региональных парламентов, например парламента Шотландии – Холируда. Если выдвигается законопроект на общественную дискуссию, существует определенная форма, отзыв, который можно отправить, электронное сообщение, доступны члены парламента, доступны комитеты. Поэтому такое взаимодействие

общества и государства, общества и законодательного органа обеспечено. Это очень удобно в эпоху современных технологий.

Форма подачи информации удобная, упрощенная. Есть форма в виде простых вопросов. Есть информация, которую уже воспринимают эксперты, – протоколы заседаний. И есть общая информация виртуальный тур по парламенту, члены палаты и так далее. Все очень удобно, доступно и востребовано.

Владимиров Д.Г., начальник отдела информационной политики и контентного анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

У меня вопрос к Петру Анатольевичу. Вы так вкратце в своем выступлении затронули тему несовершенства российской Конституции, в частности, статьи 95, части 2, которой, по сути, регламентируется порядок формирования Совета Федерации. То есть у Вас есть какие-то конкретные предложения, как менять Конституцию и порядок формирования?

Федосов П.А., политолог, специалист в области бикамерализма

У меня нет предложений менять Конституцию. Я убежден в том, что хватит, мы попользовались этим несколько пластилиновым характером порядка формирования Совета Федерации и надо сделать паузу. Сейчас надо забыть, что есть такая проблема, что есть несовершенная часть 2 статьи 95. Нашли решение нынешнее – да, компромиссное, да, не очень удобное и изящное, но пусть оно функционирует, потому что это очень большой шаг вперед, притом в сторону демократической легитимности.

А нет ничего хуже, чем постоянно изменяющаяся конфигурация государственного института. Граждане должны привыкать к форме проведения выборов, к форме государственного института. Если он

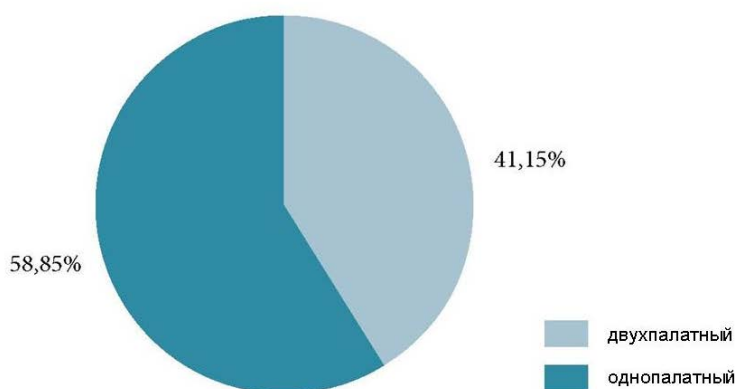
каждые 5–10 лет изменяется, этого не произойдет. Когда Совет Федерации поработает еще лет 20, 25, подойдет к 50-летию, вот тогда можно написать простым языком: избираются так-то и так-то.

Двухпалатные парламенты: международное сравнительное исследование

1. Статистика по двухпалатным парламентам¹

По данным Межпарламентского союза (МПС)², в мире насчитывается 79 двухпалатных (41% от общего количества парламентов) и 113 однопалатных парламентов (59% от общего количества).

Рисунок 1 - Соотношение двухпалатных и однопалатных парламентов (мировой опыт)

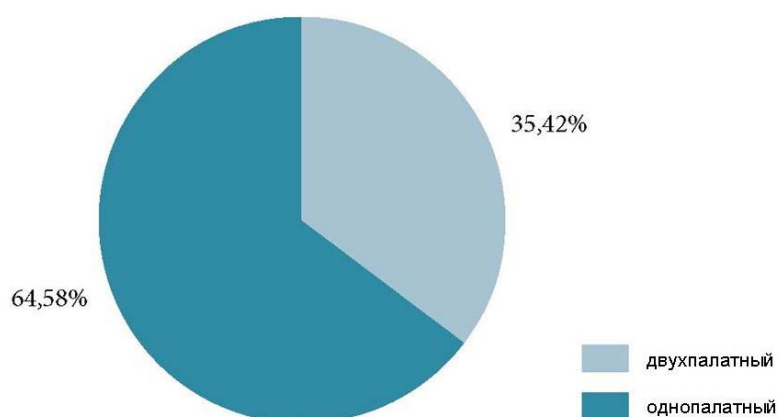


В странах, которые Межпарламентский союз относит к странам европейского региона, насчитывается 17 двухпалатных парламентов (35,4%) и 31 однопалатный (64,6%).

¹ При подготовке материала использовалась статистическая информация, содержащаяся в исследовании голландского специалиста в области парламентаризма Бетти Дрексхаг. См.: Betty Drexhage, Bicameral Legislatures, An International Comparison, Ministry of the Interior and Kingdom Relation, Directorate of Constitutional Affairs and Legislation, The Hague 2015.

² Информация в базе данных Межпарламентского союза основывается на материалах стран-участниц.

Рисунок 2 - Соотношение двухпалатных и однопалатных парламентов (европейский опыт)



Однопалатные	Двухпалатные
1. Албания	1. Австрия
2. Андорра	2. Белоруссия
3. Армения	3. Бельгия
4. Азербайджан	4. Босния и Герцеговина
5. Болгария	5. Великобритания
6. Венгрия	6. Германия
7. Греция	7. Ирландия
8. Грузия	8. Испания
9. Дания	9. Италия
10. Исландия	10. Нидерланды
11. Кипр	11. Польша
12. Латвия	12. Россия
13. Литва	13. Румыния
14. Лихтенштейн	14. Словения
15. Люксембург	15. Франция
16. Македония	16. Чехия
17. Мальта	17. Швейцария
18. Молдавия	
19. Монако	
20. Норвегия	
21. Португалия	
22. Сан-Марино	
23. Сербия	
24. Словакия	

Однопалатные	Двухпалатные
25. Турция 26. Украина 27. Финляндия 28. Хорватия 29. Швеция 30. Черногория 31. Эстония	

В начале XX века однопалатные парламенты были менее распространены, чем двухпалатные. В мире только 12 из более чем 50 парламентов были однопалатными (в основном на Балканах и в Центральной Америке, а также в т.н. «малых европейских странах» – Лихтенштейне, Люксембурге, Монако). В 1950-е годы количество однопалатных парламентов увеличилось до 35% от общего числа парламентов (однопалатными были 29 из более чем 80 парламентов), а в 1980 годы - до 67,5%.

Специалисты по парламентаризму называют порядка 30 государств, которые имели двухпалатную систему, но впоследствии перешли к однопалатной. В их числе – Греция (перешла к однопалатной системе в 1935 году), Новая Зеландия (в 1951 году), Дания (в 1953 году), Швеция (в 1970 году), Португалия (в 1974 году), Турция (в 1980 году), Исландия (в 1991 году), Перу (в 1993 году), Норвегия (в 2009 году).

Аналогичный тренд демонстрируют административно-территориальные образования в составе федеративных государств. Например, практически все штаты в США и Австралии имеют двухпалатные парламенты, однако в Небраске (в 1937 году) и Квинсленде (в 1922 году) вторые палаты были упразднены. Канадские провинции, штаты Бразилии и Нигерии также упразднили свои сенаты. В Германской империи (существовала до 1918 года) 9 из 25 входивших в нее государств имели двухпалатные парламенты, однако в Веймарской

республике двухпалатная система сохранилась только в Пруссии. После создания ФРГ в 1949 году вторая палата была только в Баварии, она просуществовала до 1998 года. К концу XX века число штатов с однопалатными парламентами резко выросло в Индии и Аргентине, а в швейцарских кантонах двухпалатных парламентов не было вовсе.

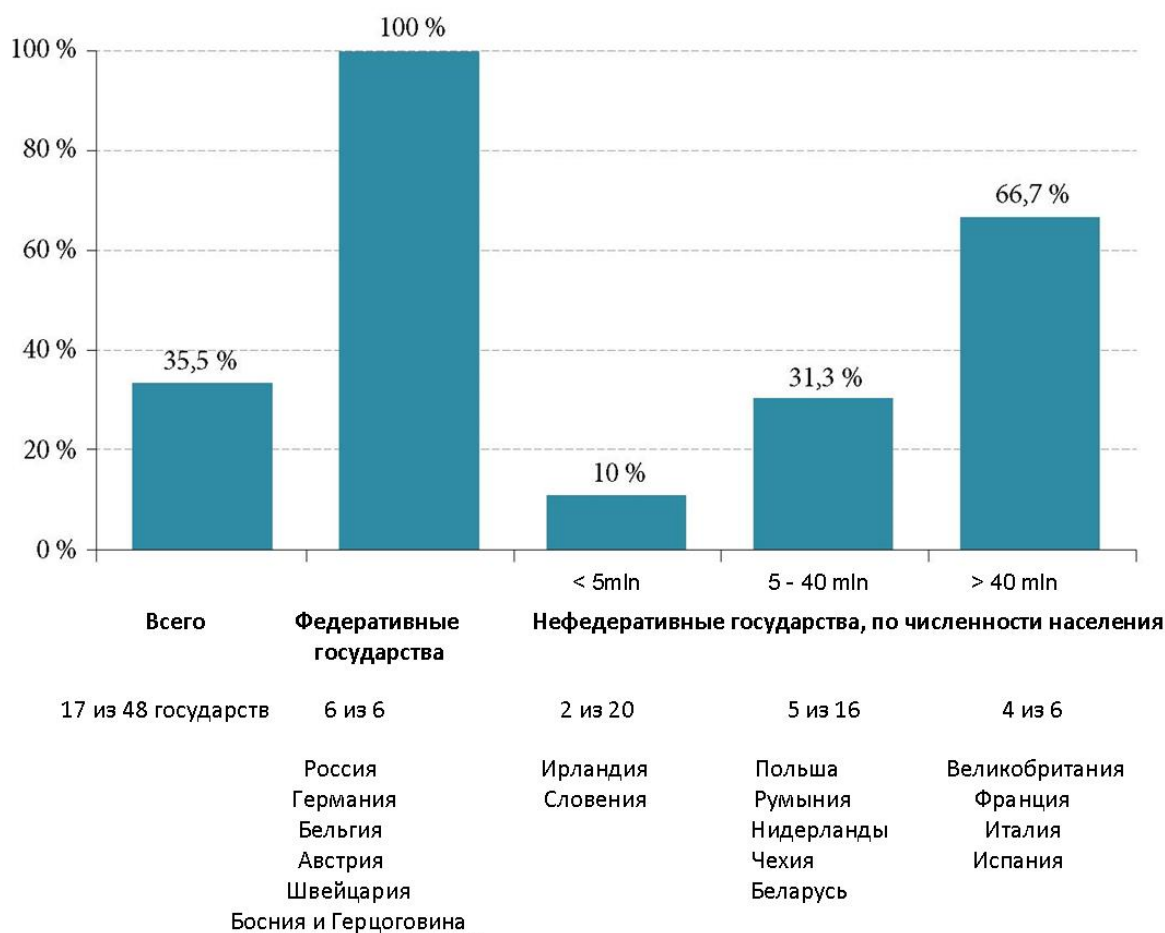
В то же время появляются новые или воссоздаются старые двухпалатные парламенты. С 1950 по 1979 год таких парламентов насчитывалось 17 (для сравнения: в этот же период в 19 парламентах двухпалатная система была упразднена), с 1980 по 1999 год – 25 (в сравнении с 6, в которых двухпалатная система была упразднена). Однако эти изменения незначительно повлияли на общую тенденцию. Если в 1980 году в 67,5% государств, имеющих парламенты, представительные органы были однопалатными, то в 2000 году их число сократилось до 64%, а в настоящее время – до 59%. Новые и воссозданные двухпалатные системы в основном представлены в так называемых новых демократических государствах (Испания, ЮАР, некоторые страны Восточной Европы, Азии и Африки).

Так, в Восточной Европе после 1989 года большинство стран имело однопалатную систему. Двухпалатные парламенты были представлены в Белоруссии, России, Польше, Румынии, Словении, Чехии, а в Сербии и Хорватии вторые палаты были упразднены (соответственно в 2003 году и 2001 году). В Румынии, хотя в 2009 году $\frac{3}{4}$ избирателей проголосовали за упразднение сената, эта идея не была реализована на практике.

Эксперт в области парламентаризма А. Липхарт на основе изучения 36 стран с длительной демократической традицией делает выводы о том, что 1) небольшие страны тяготеют к однопалатным парламентам, в то время как в крупных странах ситуация может варьироваться; 2) практически все федеративные государства имеют

двухпалатные парламенты, в то время как в унитарных ситуация также может варьироваться³.

Рисунок 3 - Соотношение государств с двухпалатной парламентской системой в европейских государствах



В Европе все федеративные государства имеют двухпалатные парламентские системы, как и крупнейшие унитарные государства. Только 2 крупных нефедеративных государства с населением около 40 миллионов человек – Турция и Украина - имеют однопалатные парламенты. Среди 16 нефедеративных государств с населением от 5 до 40 миллионов человек – 11 с однопалатными парламентами: Азербайджан, Болгария, Греция, Дания, Венгрия, Норвегия, Португалия, Сербия, Словакия, Финляндия, Швеция. Нефедеративные страны с

³ Lijphart Arend, Patterns of Democracy – Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Yale, 2012.

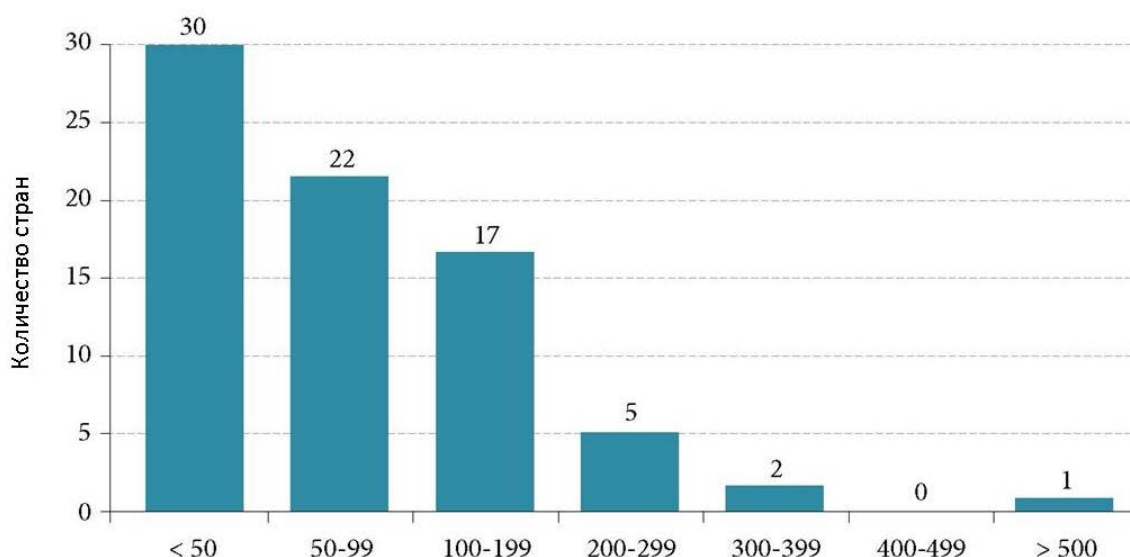
населением менее 5 миллионов человек практически все имеют однопалатные парламентские системы (18 из 20).

2. Структура верхних палат парламентов

Размер (количество членов)

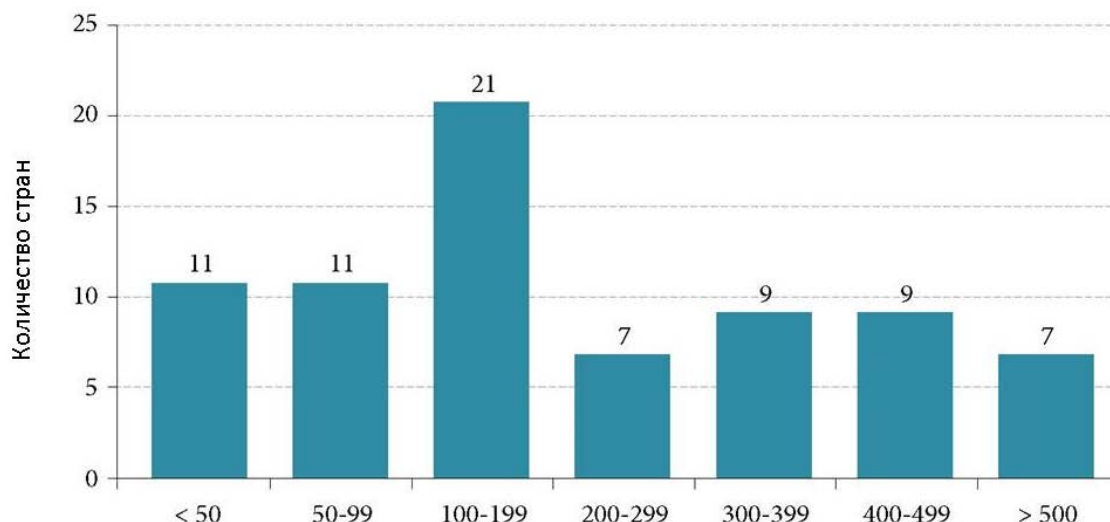
Почти во всех странах с двухпалатными парламентами численный состав верхних палат парламентов меньше (зачастую гораздо меньше), чем нижних палат. В состав нижних палат, как правило, входит не менее 100 членов, в то время как большинство верхних палат включают менее 100 членов.

Рисунок 3 - Размер верхних палат парламентов (мировой опыт)⁴



⁴ Классификация нижних и верхних палат парламентов по количественному составу в соответствии с данными МПС (на апрель 2014 г.).

Рисунок 4 - Размер нижних палат парламентов (мировой опыт)



Великобритания является единственной европейской страной, где верхняя палата (Палата лордов) состоит из гораздо большего количества членов, чем нижняя палата. В результате реформы 1999 года⁵ численность Палаты лордов сократилась с 1200 до 780 человек, однако все равно превышает численность депутатов Палаты общин. В ходе реформы до одной десятой от дореформенного количества сократилось и число наследственных пэров в Палате лордов.

⁵ В настоящее время Палата лордов насчитывает около 800 членов. Их можно разделить на несколько типов:

Пожизненные пэры: большинство (в н.в. 688) членов палаты назначается пожизненно Королевой по представлению Премьер-министра. Любой гражданин Британии, Ирландии или какой-либо иной страны, входящей в Содружество, старше 21 года, являющийся резидентом и налогоплательщиком Соединенного Королевства, может стать кандидатом или подать заявку в Комиссию по назначениям в Палату лордов. Комиссия по назначениям в Палату лордов, учрежденная в 2000 году, является независимым органом, призванным обеспечить соблюдение высоких требований, предъявляемых к кандидатам в члены Палаты лордов. Она дает рекомендации для назначения беспартийных пожизненных пэров, а также проверяет соответствие кандидатов в пожизненные пэры от политических партий. Рекомендации (для кандидатов в беспартийные пожизненные пэры) даются на основании ряда критериев, в частности, таких как: способность внести значительный вклад в работу Палаты лордов, наличие профессиональных достижений, приверженность высоким моральным принципам и стандартам общественной жизни, намерение сохранять политическую независимость и т.п.

Архиепископы и епископы: в Палате лордов заседают 26 архиепископов и епископов Англиканской церкви. Когда они покидают свои посты архиепископов и епископов, их членство в Палате лордов прекращается и переходит к следующим по возрасту архиепископам и епископам.

Наследственные пэры: Акт о Палате лордов 1999 года приостановил право большинства наследственных пэров заседать и голосовать в парламенте. В настоящее время в Палате лордов остаются 92 наследственных пэра.

За пределами Европы только в Казахстане и Буркина-Фасо до недавнего времени численный состав верхней палаты парламента превышал численный состав нижней. Однако в настоящее время Сенат Казахстана уже сокращен до 47 членов (по сравнению со 115 членами в нижней палате), а Буркина-Фасо сначала упразднил Сенат, а затем решил восстановить его в 2013 г., и теперь он состоит из 89 представителей (в нижней палате 127 депутатских мест).

Срок полномочий парламента

Как и нижние палаты, верхние палаты парламентов в большинстве стран переизбираются через определенный промежуток времени, поэтому сенаторы имеют фиксированный срок полномочий. Период осуществления полномочий иногда может быть одинаковым у обеих палат, но обычно у верхней палаты он больше. Для нижних палат парламента срок полномочий обычно составляет 4 или 5 лет, в отдельных случаях – 2, 3 года или 6 лет. По данным МПС (на апрель 2014 г.) срок полномочий верхних палат парламента никогда не бывает короче четырех лет, наиболее распространен период в 5-6 лет, но также может составлять 8 или 9 лет.

Рисунок 5 - Срок полномочий верхних палат парламента (мировой опыт)

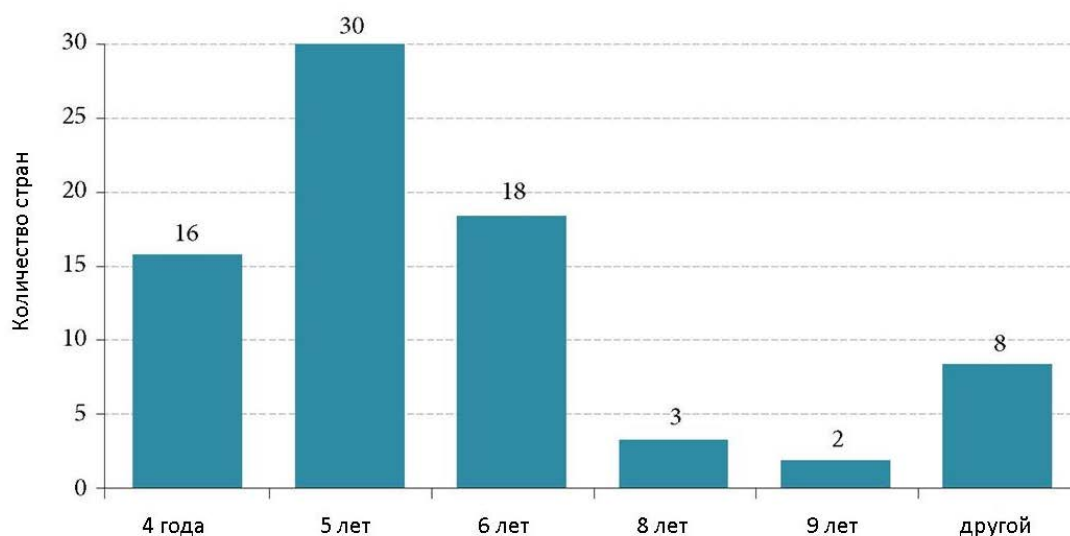
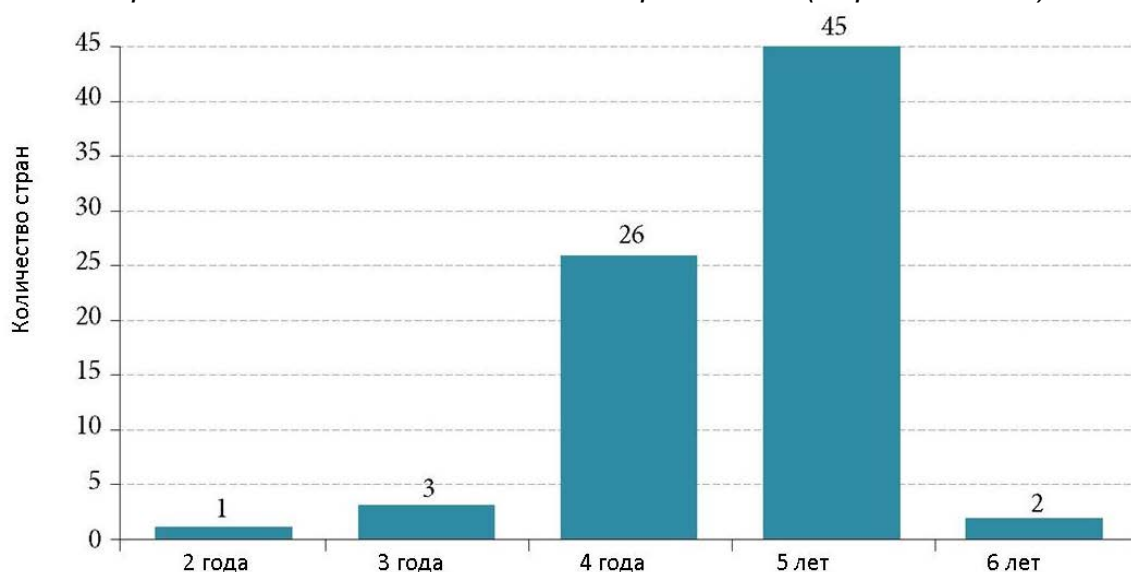


Рисунок 6 - Срок полномочий нижних палат парламента (мировой опыт)



Изменения в сроках полномочий направлены, как правило, на их сокращение: например, в 2003 году во Франции срок полномочий Сената был уменьшен с девяти до шести лет (полномочия нижней палаты французского парламента составляют пять лет). В странах, где срок полномочий верхних палат равен периоду работы нижних, обе палаты переизбираются одновременно (в Италии, Польше, Испании и до недавнего времени в Бельгии).

К странам, в которых палаты парламента не имеют фиксированного срока полномочий, относятся Великобритания, где членство в Палате лордов является пожизненным (кроме архиепископов и епископов), и Канада, где ранее был такой же порядок, но с 1965 года парламентарии стали уходить в отставку в 75 лет. В некоторых сенатах небольшая часть членов назначается пожизненно (например, в Италии).

Фиксированного срока полномочий нет и в парламентах ряда федеративных государств, в которых верхняя палата парламента состоит из представителей регионов, как например, в Германии, где члены Бундесрата назначаются правительствами земель, и Австрии, где члены Федерального совета избираются ландтагами (парламентами) земель. Срок их полномочий напрямую связан со сроками работы

органов, которые их делегировали. Такое же правило действует и в отношении сенаторов Испании, которых делегируют парламенты провинций.

Существует довольно много других примеров, когда сенаты обновляются не полностью, а частично через определенные промежутки времени, как, например, в Нидерландах. Среди пятнадцати членов Организации экономического сотрудничества и развития (далее - ОЭСР) такой порядок характерен для верхних палат Японии, Франции, Чехии и Австралии. Состав верхних палат в Германии и Австрии зависит от состава делегирующих органов, поэтому изменения происходят постепенно. То же самое относится и к Швейцарии, где выборы в верхнюю палату регулируются кантонами.

Представительство

Состав нижних палат парламентов в большинстве случаев формируется по принципу прямого представительства населения. Верхние палаты, как правило, формируются иначе.

В федеративных государствах народное представительство осуществляется по территориальному принципу: представительство штатов, регионов или провинций. Например, в США каждый штат имеет равное число представителей в Сенате. Такой же порядок установлен в Австралии, России, Бразилии, Аргентине и Мексике. В Швейцарии аналогичный порядок представительства применяется к кантонам (по два представителя), при этом полукантоны представлены только одним человеком. Бундесрат Германии состоит из представителей земельных правительств, которые в зависимости от численности населения федеральной земли делегируют в него от 3 до 6 человек. Члены Федерального совета Австрии избираются ландтагами (парламентами) федеральных земель Австрии на основе принципа пропорционального представительства в них политических партий.

В унитарных государствах верхние палаты парламентов имеют более выраженный территориальный принцип формирования, по сравнению с нижними палатами. Например, в Конституции Испании указано, что Сенат является палатой территориального представительства (статья 69). Часть испанских сенаторов назначается парламентами автономных регионов, а остальные сенаторы избираются населением регионов (равное число от каждой провинции). Выборы проходят в основном, по мажоритарной системе. Польша и Чехия, формирующие нижние палаты парламентов на основе пропорционального представительства, предпочли мажоритарную систему избрания сенаторов для каждой территориальной единицы. Статья 24 Конституции Франции определяет Сенат как орган представительства в парламенте местных территориальных общин Республики. В каждом департаменте сенаторы избираются коллегиями выборщиков, но избирательная система отдает предпочтение представительству сельских территорий, поэтому французский Сенат также известен как «аграрная палата».

В 1948 году в Италии планировалось сформировать представительство в Сенате по региональному признаку (20 регионов), но по причине политических разногласий процесс регионализации проходил очень медленно и был завершен только в 1970 году, поэтому реформа не состоялась. Италия является единственной европейской страной, где Сенат избирается на тот же срок и практически по той же избирательной системе, что и нижняя палата парламента. Нидерланды также применяют систему пропорционального представительства для выборов в обе палаты парламента, однако выборы являются непрямыми и проходят в разное время. Сенат Ирландии формируется,

преимущественно, на корпоративной основе⁶. Такая же схема действует и в Государственном совете Словении⁷.

Назначение или избрание

Как правило, выборы сенаторов проходят четырьмя способами: путем прямых выборов, не прямых выборов, путем назначения или по должности.

Рисунок 7 – Назначение или избрание сенаторов (мировой опыт)⁸.



В странах, входящих в ОЭСР, редко встречаются верхние палаты парламента, в которых все или большинство сенаторов являются назначаемыми. Это характерно для верхних палат парламентов Великобритании и Канады. В настоящее время Палата лордов Великобритании состоит преимущественно из членов, назначаемых пожизненно (пожизненных пэров). Назначения производятся Королевой по представлению Премьер-министра. Члены Сената Канады формально назначаются Генерал-губернатором, а на практике - Премьер-министром. Члены немецкого Бундесрата назначаются

⁶ 43 сенатора избираются по спискам от 5 «отраслевых групп» (культура и образование, сельское хозяйство, профсоюзы, промышленность и торговля, а также госадминистрация) и 6 сенаторов представляют университеты. Остальные 11 назначаются Президентом.

⁷ 22 сенатора представляют интересы органов местного управления и избираются выборщиками, делегированными местными органами власти, а 18 представляют профессиональные интересы работодателей, работников культуры, образования, науки, промышленности, сельского хозяйства, индивидуальных предпринимателей и представителей свободных профессий.

⁸ Термин «другое», отмеченный на рисунке, обозначает, что о назначении сенатора нет доступной информации. Сенаторы, назначенные по должности «ex officio» предположительно отнесены МПС к области «назначение».

правительствами земель и представляют их интересы. В Бельгии, начиная с мая 2014 года, большинство членов Сената делегируются парламентами регионов, а оставшаяся часть – вводится в состав другими членами верхней палаты. В Ирландии 11 из 60 сенаторов назначаются Президентом, который является гарантом правительственного большинства в Сенате⁹. В Италии Президент может назначить пять сенаторов пожизненно за их исключительные заслуги в социальной, научной, художественной или литературной сферах. Пожизненную должность сенатора могут получить и бывшие президенты Италии. То же самое относится и к епископам Палаты лордов Великобритании.

Однако в большинстве случаев члены верхних палат парламента избираются прямым или непрямым способом. В 2001 году насчитывался 21 сенат, все члены которого избирались путем прямого голосования¹⁰. Среди пятнадцати государств-членов ОЭСР это относится к шести странам: Японии, Италии, Польши, Чехии, Австралии и Швейцарии. В остальных государствах использовалось или сочетание прямых и не прямых выборов (например, в Испании и Ирландии), или только не прямые выборы, как, например, во Франции, Австрии, Бельгии и Словении.

⁹ Russell 2000 г., стр. 69.

¹⁰ Patterson & Mughan 2001 г., стр. 41.

Рисунок 8 - Способ формирования верхних палат парламента в европейских странах, входящих в ОЭСР



Возрастной ценз на право избирать и быть избранными, как правило, выше в верхней, нежели в нижней палате парламента. Так, в Италии возрастной ценз для сенатора составляет 40 лет (25 лет для членов нижней палаты парламента), при этом активное избирательное право предоставляется с 25 лет (с 18 лет при избрании нижней палаты парламента). В Чехии сенаторы не могут быть моложе 40 лет, а в Польше, Канаде и Японии – моложе 30 лет. Кандидатам в Сенат Франции должно быть не менее 24 лет (в нижнюю палату – не менее 18 лет), а до 2011 года возрастной ценз для сенатора составлял 35 лет. В Ирландии пассивным и активным избирательным правом на выборах в верхнюю палату обладают граждане, достигшие 21 года (по сравнению с 18-ю годами на выборах в нижнюю палату).

Унитарные государства	Число членов верхней палаты парламента (нижней палаты парламента)	Периодичность избрания верхней палаты парламента в гг. (нижней палаты парламента в гг.)	Порядок формирования верхней палаты парламента	Порядок формирования нижней палаты парламента
Великобритания	806 (650)	Нет данных/ (5)	Назначается 688 членов (пожизненные пэры), 92 человека избирается членами верхней палаты (наследственные пэры) и 26 становятся членами палаты по должности (епископы) ¹¹	Прямой (МС) ¹²
Ирландия	60(166)	5(5)	43 сенатора избираются по спискам от 5 «отраслевых групп» (культура и образование, сельское хозяйство, профсоюзы, промышленность и торговля, а также госадминистрация) и 6 сенаторов представляют университеты. Остальные 11 назначаются Президентом.	Прямой (ПП)
Испания	266 (350)	4 (4)	208 депутатов избираются прямым голосованием (МС) от провинций (по 4), от островов и заморских территорий (3, 2 или 1); 58 сенаторов назначаются, как правило, членами парламентов 17 автономных регионов (по ПП, при условии, если может быть назначен более чем 1 сенатор)	Прямой (ПП; 2 места - МС)

¹¹ По данным сайта Палаты лордов на 30 марта 2017 г.

¹² Итоговая таблица отражает величину парламентов унитарных и федеративных государств, срок их полномочий и способ избрания в пятнадцати государствах-членах ОЭСР. Аббревиатура «ПП» обозначает процедуру выборов по пропорциональному представительству, а «МС» - по мажоритарной системе.

Италия	315+ (630)	5 (5)	315 членов избираются прямым голосованием в регионах (ПП; 12 мест - МС). Президент может назначить 5 пожизненных сенаторов (в н.в. их в Сенате 7). Бывшие президенты Италии (в настоящее время - 1) входят в состав Сената по должности.	Прямой (ПП, 1 место - МС)
Польша	100 (460)	4(4)	Прямой (МС)	Прямой (ПП)
Словения	40(90)	5(4)	22 представляют интересы органов местного управления и избираются выборщиками, делегированными местными органами власти (МС), а 18 представляют профессиональные интересы работодателей, работников культуры, образования, науки, промышленности, сельского хозяйства, индивидуальных предпринимателей и представителей свободных профессий.	Прямой (ПП)
Франция	348 (577)	6 (5)	Непрямое голосование специальными коллегиями выборщиков от департаментов (326), от заморских территорий (10) и от французских граждан, проживающих за рубежом (12). Из них 168 избираются в небольших департаментах по МС, остальные - по ПП. Каждые 3 года половина сенаторов переизбирается.	Прямой (МС)
Чехия	81 (200)	6(4)	Прямой порядок голосования (МС). Каждые два года переизбирается одна треть палаты.	Прямой (ПП)
Япония	242 (475)	6 (4)	Прямой. Каждые три года переизбирается половина членов палаты: 146 членов по МС и 96 по системе ПП.	Прямой (300 депутатов МС; остальные - ПП).

Федеративные государства	Число членов верхней палаты парламента (нижней палаты парламента)	Периодичность избрания верхней палаты парламента в гг. (нижней палаты парламента в гг.)	Порядок формирования верхней палаты парламента	Порядок формирования нижней палаты парламента
Австралия	76 (150)	6(3)	Прямые выборы (по ПП). Каждые три года половина членов палаты переизбирается.	Прямой (МС)
Австрия	62(183)	Нет данных/ (5)	Избирается парламентами федеральных земель (ПП).	Прямой (ПП)
Бельгия ¹³	60 (150)	4(4)	50 членов избираются парламентами регионов, 10 - делегируются уже назначенными сенаторами. Кроме того, совершеннолетние дети короля являются сенаторами по праву рождения, но не имеют права голосовать.	Прямой (ПП)
Германия	69 (598+)	Нет данных/(4)	Назначение правительствами федеральных земель	Прямой (МС; возможно дополнение по ПП) ¹⁴
Канада	105+ (308)	Нет данных/(4)	Сенаторы назначаются пожизненно генерал-губернатором по предложению премьер-министра (места распределяются по регионам). Сенаторы уходят в отставку по достижению 75 лет.	Прямой (МС)

¹³ По состоянию на май 2014 г.

¹⁴ Число членов немецкого Бундестага варьируется в зависимости от так называемых компенсационных мандатов и дополнительных мандатов, получаемых партией, набравшей большинство голосов. В связи с этим, по данным на апрель 2014 г., в Бундестаге было 631 место.

Швейцария	46(200)	4(4)	Прямое избрание кантонами. Обычно по МС (но ситуация зависит от кантона).	Прямой (ПП; 5 мест по МС)
-----------	---------	------	---	---------------------------

3. Полномочия верхних палат парламентов

Законодательные полномочия

Участие в законодательном процессе является важнейшей задачей для всех верхних палат парламентов. Как правило, у сенатов имеется право вето. Это может быть абсолютное право вето, когда согласие сената является необходимым требованием для принятия закона, или отлагательное право вето, когда сенат может представить (иногда несколько раз) в нижнюю палату свои замечания или поправки, но в конечном итоге, нижняя палата имеет право принять закон. Абсолютное право вето в сенате существует в основном в федерациях, где формой государственного правления является президентская республика (например, в США).

В странах с парламентской республикой, даже имеющих федеративную форму государственного устройства, абсолютное право вето верхней палаты встречается реже.

Сенаты в Канаде и Австралии, Совет кантонов в Швейцарии имеют абсолютное право вето на все принимаемые законы. Немецкий Бундесрат¹⁵ имеет право вето лишь в отношении поправок к Основному закону страны либо законов, касающихся деятельности федеральных земель (около 39% всех законов парламента). В отношении иного законодательства Бундесрат имеет право отлагательного вето.

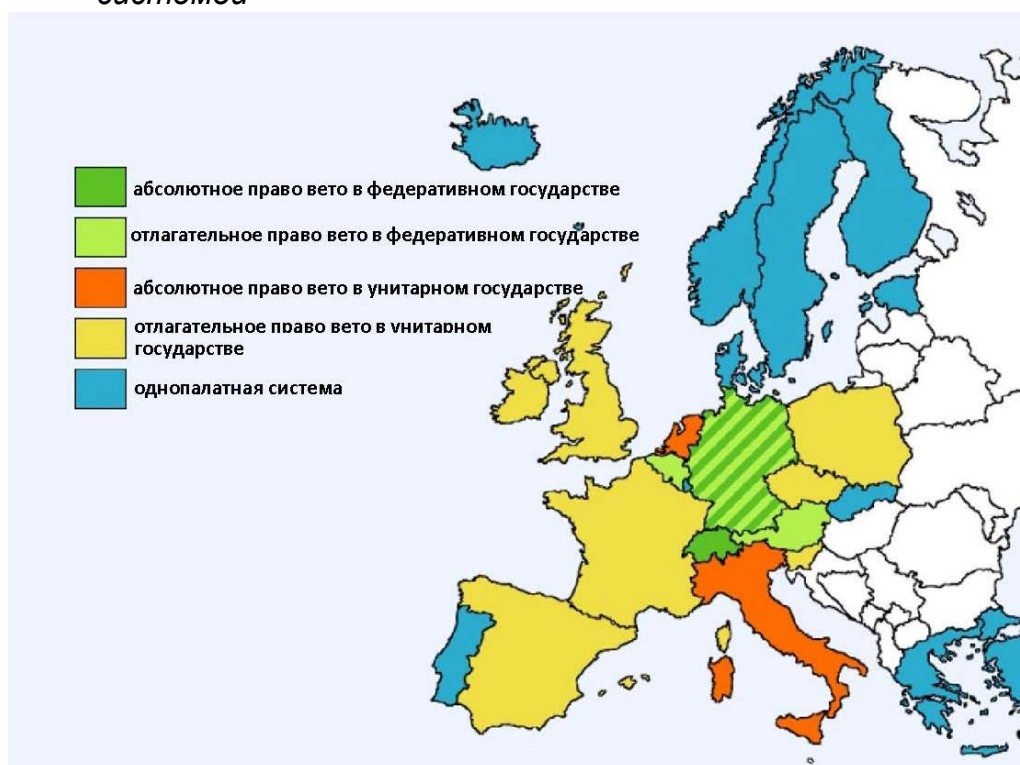
Федеральный совет Австрии имеет право абсолютного вето лишь на изменения конституционных норм о полномочиях и обязанностях земель или самой верхней палаты. Бельгийский Сенат обладает только

¹⁵ Согласно Основному закону ФРГ, является представительством федеральных земель, а не является частью парламента. Однопалатным органом народного представительства ФРГ является Бундестаг.

отлагательным правом вето, однако в 2014 году вступили в силу поправки, которые ограничили полномочия палаты, и Сенат больше не участвует в принятии большинства законов.

В парламентах унитарных государств более распространено отлагательное право вето. Из девяти анализируемых стран с унитарной формой государственного устройства и двухпалатной парламентской системой, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития, только Италия и Нидерланды предоставили своим верхним палатам абсолютное право вето.

Рисунок 9 - Право вето в европейских странах, входящих в ОЭСР, с двухпалатной системой



Многие сенаты имеют право законодательной инициативы и право на внесение поправок к законопроектам. Право законодательной инициативы имеют верхние палаты всех рассматриваемых стран ОЭСР. Право на внесение поправок в закон, принятый нижней палатой

парламента, отсутствует лишь у Федерального совета Австрии и Бундесрата Германии¹⁶.

Во многих странах верхняя палата должна внести рассмотрение закона в повестку своего заседания или обсудить его в течение определенного периода времени, а если палата не сделает этого, закон считается принятым.

При рассмотрении закона о бюджете срок его рассмотрения верхней палатой зачастую сокращается. Таким образом, для принятия закона о бюджете применяются правила, отличные от правил принятия остальных законов.

Некоторые верхние палаты вообще не участвуют в обсуждении бюджетов (например, в Австрии, Бельгии и Чехии), некоторые имеют право на внесение поправок в обычные законы, но не могут изменять законы о бюджете (например, в Великобритании и Ирландии) или отклонять их (Польша).

Урегулирование споров при принятии законов

В странах, где верхняя палата парламента обладает правом отлагательного вето или правом на внесение поправок в закон, решение по нему сразу же передается в нижнюю палату. В частности, так происходит в Австрии, Ирландии, Испании, Польше, Словении, Чехии, Японии. Если быстрого согласования поправок добиться не удалось, используется специальный правовой механизм, позволяющий обеим палатам принять текст закона в идентичной редакции.

Самым распространенным механизмом преодоления разногласий является так называемая «челночная процедура» - когда палаты парламента пересылают друг другу предлагаемые правки законопроекта до тех пор, пока текст не будет согласован в окончательной редакции

¹⁶ Если Бундесрат не согласен с редакцией закона, принятого Бундестагом, то в течение трех недель он может обратиться в Согласительный комитет.

или не будет снят с рассмотрения. Например, он используется в Италии, Канаде и Австралии. В Великобритании также используется «челночная процедура», но, согласно поправкам 1911 года, если с момента одобрения законопроекта Палатой общин прошел год и более, то решение нижней палаты является окончательным¹⁷. Однако этот вариант применяется крайне редко. Как правило, Палата лордов действует в соответствии с неписаной «доктриной Солсбери»¹⁸, следуя которой верхняя палата не голосует против законопроектов, которые были обозначены в предвыборном манифесте правящей партии и поддержаны избирателями.

Во Франции и Швейцарии основным механизмом достижения консенсуса также является поочередное согласование текста законопроекта обеими палатами, но в сложных случаях возможно создание комитета, состоящего из членов обеих палат, задачей которого будет формирование компромиссного варианта текста. В Швейцарии требуется повторное голосование обеих палат по согласованному варианту законопроекта. Аналогичная ситуация наблюдается во Франции, где в конечном счете решение нижней палаты является решающим.

В Германии, если предложение Согласительного комитета принято в Бундестаге, но отвергнуто Бундесратом, существуют две процедуры. Первая заключается в том, что законопроект, не получивший согласие Бундесрата, отвергается. Вторая состоит в том, что Бундестаг может проигнорировать мнение Бундесрата, но если Бундесрат отклонит проект закона большинством в 2/3 от его состава, то для того чтобы все же принять данный закон потребуются также 2/3 голосов в Бундестаге.

¹⁷ Акт о парламенте 1911 г. ограничил законодательные полномочия Палаты лордов. Был установлен следующий порядок: если законопроект принимается Палатой общин в трех парламентских сессиях и каждый раз отвергался Палатой лордов, то он представляется королю на утверждение.

¹⁸ «Доктрина Солсбери» (Salisbury doctrine) – принцип, сформулированный в конце 60-х – начале 70-х гг. XIX в. маркизом Солсбери. Заключается в том, что Палата лордов должна принимать решения, опираясь не на мнение Палаты общин, а на мнение нации в целом.

Контроль над деятельностью исполнительной власти

Как правило, в парламентской системе нижняя, а не верхняя палата имеет полномочия по надзору за правительством и право на инициацию его отставки. Вместе с тем большинство верхних палат парламентов имеют право вызывать представителей правительства для пояснения своей программы. Они также могут давать рекомендации правительству или высказывать свое мнение о действиях исполнительной власти, однако вопросы, связанные с одобрением действий правительства или, наоборот, вынесения вотума недоверия, как правило, находятся в компетенции нижних палат.

Исключение составляет Италия, где обе палаты парламента имеют право отправить правительство в отставку, приняв вотум недоверия, но на практике политические конфликты, как правило, разрешаются в нижней палате. Одним из редких примеров, когда правительство было вынуждено уйти в отставку после вотума недоверия в Сенате Италии, стало правительство Романо Проди в 2008 г.¹⁹

Интересен опыт Австралии: хотя австралийский Сенат не может отправить правительство в отставку посредством вынесения вотума недоверия, он может сделать это путем утверждения или отклонения бюджетов, как это было в 1975 г.²⁰

При этом во многих странах сенат либо вообще не участвует в обсуждении бюджета, либо его право налагать вето на закон о бюджете ограничено.

¹⁹ 24 января 2008 г. Сенат Италии высказал вотум недоверия правительству Романо Проди. В тот же день председатель Совета министров Италии подал в отставку.

²⁰ В 1975 г. либеральная оппозиция, имевшая большинство в Сенате, предприняла попытку отправить в отставку непопулярное лейбористское правительство. Поэтому оппозиция в Сенате блокировала принятие бюджета. Правительство, однако, отказалось уйти в отставку. В результате возник конституционный кризис. Он был разрешен вмешательством номинального главы государства: Генерал-губернатор Австралии Джон Роберт Керр нарушил политическую традицию и в октябре 1975 г. отправил правительство Гофа Уитлэма в отставку.

Большинство верхних палат не могут быть распущены (либо их можно распустить лишь одновременно с нижними палатами). Например, в Польше роспуск нижней палаты – Сейма – автоматически влечет за собой роспуск сената.

Помимо Италии и, в меньшей степени Японии и Швейцарии, в странах с парламентской республикой сенат не оказывает влияние на формирование правительства.

На данный момент Италия является единственным исключением: конституция страны предусматривает, что правительство должно пользоваться доверием обеих палат. Таким образом, в течение 10 дней после вступления в должность новое правительство должно представить программу своих действий в обеих палатах.

В Японии премьер-министр назначается нижней палатой, Сенат должен дать свое согласие на это назначение, но в случае если верхняя палата такого согласия не дает, то окончательное решение принимает нижняя палата. Японский сенат также не может отправить правительство в отставку.

В Швейцарии члены правительства назначаются совместным решением обеих палат, но ни одна из палат не может отправить правительство в отставку.

Иные полномочия

В некоторых странах верхние палаты парламентов имеют дополнительные полномочия, например, возможность объявления импичмента президенту или право инициировать его уголовное преследование за злоупотребление служебными полномочиями (Ирландия, Италия, Чехия). Также некоторые сенаты обладают правом назначать президента (Италия) или членов Конституционного Суда (Чехия, Италия). В Италии эти полномочия осуществляются в рамках совместного заседания обеих палат.

Унитарные государства	Законодательство	Отличия в правилах принятия закона о бюджете от иных законов	Урегулирование споров при принятии законов
Великобритания	Отлагательное право вето, право на внесение поправок, право на законодательную инициативу.	При рассмотрении закона о бюджете отсутствует право на внесение поправок и право на законодательную инициативу.	Согласование законопроекта возможно, но после повторного отклонения Палатой лордов закон может быть принят, если истек год с момента его принятия Палатой общин. В случае принятия закона о бюджете этот срок составляет один месяц.
Ирландия	Отлагательное право вето, право на внесение поправок, право на законодательную инициативу.	При рассмотрении закона о бюджете отсутствуют право на внесение поправок и право на законодательную инициативу. Лимит времени одобрения законопроекта - 15 дней.	Нижняя палата может принять законопроект без одобрения Сената (даже в случае внесения поправок в конституцию страны, однако в этом случае проводится обязательный референдум).
Испания	Отлагательное право вето (абсолютное право вето на поправки к конституции страны), право на внесение поправок, право на законодательную инициативу. Лимит времени одобрения законопроектов - 2 месяца (или 20 дней для срочного законопроекта).		Нижняя палата может принять законопроект без одобрения Сената. Есть возможность создать Согласительный комитет. При внесении поправок в конституцию страны всегда создается Согласительный комитет, после чего обе палаты вновь голосуют за законопроект.
Италия	Право вето, право на внесение поправок, право на законодательную инициативу.		Согласование законопроекта до момента, пока в обеих палатах не будет принят идентичный текст либо одна из палат не отклонит законопроект.

Польша	Отлагательное право вето (абсолютное право вето на поправки к конституции страны), право на внесение поправок, право на законодательную инициативу. Лимит времени одобрения законопроектов - 30 дней.	Закон о бюджете не может быть отклонен.	Нижняя палата может принять законопроект без одобрения сената (кроме случаев внесения поправок в конституцию страны).
Словения	Отлагательное право вето, право на внесение поправок, право на законодательную инициативу. Лимит времени одобрения законопроектов - 7 дней.		Нижняя палата может принять законопроект без одобрения сената.
Франция	Отлагательное право вето (абсолютное право вето на поправки к конституции страны), право на внесение поправок, право на законодательную инициативу.	Лимит времени одобрения законопроекта: 15 дней.	Возможна процедура согласования законопроекта с последующим созданием Согласительного комитета (по инициативе правительства), окончательное решение принимает нижняя палата. В случае принятия поправки к конституции страны, согласование продолжается до тех пор, пока не будет достигнуто соглашение.

Чехия	Отлагательное право вето (абсолютное право вето на поправки к конституции страны, изменение избирательного законодательства, закона о парламенте, также на ратификацию конвенций по правам человека), право на внесение поправок, право на законодательную инициативу. Лимит времени одобрения законопроектов - 30 дней.	Никакой роли в принятии закона о бюджете.	Нижняя палата может принять законопроект без одобрения сената (кроме случаев внесения поправок в конституцию страны, избирательное законодательство, закон о парламенте, а также при ратификации конвенций по правам человека).
Япония	Отлагательное право вето (абсолютное вето на поправки к конституции страны), право на внесение поправок. Право на законодательную инициативу. Лимит времени одобрения законопроектов: 60 дней.	Лимит времени одобрения законопроекта: 30 дней.	Нижняя палата может принять окончательное решение большинством в 2/3 голосов. Возможно создание Согласительного комитета. В случае поправок в закон о бюджете всегда создается совместный комитет, но если консенсус не принят, решение нижней палаты имеет преимущественную силу. В случае внесения поправок в конституцию страны необходимо согласие сената.

Федеративные государства	Законодательство	Отличия в правилах принятия закона о бюджете от иных законов	Урегулирование споров при принятии законов
Австралия	Отлагательное право вето, право на внесение поправок, право на законодательную инициативу.	Отсутствуют право на внесение поправок и право на законодательную инициативу.	Согласование законопроекта до момента, пока в обеих палатах не будет принят идентичный текст либо одна из палат не отклонит законопроект. Если обе палаты не могут согласовать законопроект, Генерал-губернатор может распустить парламент.
Австрия	Отлагательное право вето (абсолютное право вето на поправки к конституции страны, затрагивающие полномочия сената или регионов), право на законодательную инициативу. Отсутствует право на внесение поправок. Лимит времени одобрения законопроектов - 8 недель.	Никакой роли в принятии закона о бюджете.	Нижняя палата может принять законопроект без одобрения сената (за исключением законов, где сенат может использовать абсолютное право вето).
Бельгия	Отлагательное право вето на некоторые законы, право на внесение поправок, право на законодательную инициативу. Не играет никакой роли в принятии большинства законов.	Никакой роли в принятии закона о бюджете.	Нижняя палата может принять законопроект без одобрения сената.

Германия	Абсолютное право вето на приблизительно 39% всех законов (затрагивающих интересы федеральных земель). Для других законов возможность отлагательного права вето, права на законодательную инициативу. Лимит времени одобрения законопроектов - 6 недель.		Для законов, попадающих под абсолютное право вето: создание Согласительного комитета, а затем еще одно голосование. Для законов, не попадающих под право вето: возможно создание Согласительного комитета, но Бундестаг может принять закон без одобрения Бундесрата (в отдельных случаях требуется 2/3 голосов Бундестага).
Канада	Отлагательное право вето, право на внесение поправок, право на законодательную инициативу.	Право на внесение поправок ограничено.	Согласование законопроекта до момента пока в обеих палатах не будет принят идентичный текст либо одна из палат не отклонит законопроект.
Швейцария	Абсолютное право вето, право на внесение поправок, право на законодательную инициативу.		Процедура поочередного согласования законопроекта в обеих палатах.

4. Реформирование верхних палат парламентов: современные тенденции²¹

Во многих странах идут процессы реформирования верхних палат парламентов, направленные на оптимизацию их деятельности, превращение их в более открытые и эффективные институты. В ряде случаев реформы предполагают кардинальное изменение оригинальной модели парламента.

Например, в **Великобритании** в 1999 году была проведена реформа Палаты лордов, в ходе которой ликвидирован статус наследственных пэров. Согласно статье 1 «Акта о Палате лордов»: «Никто не может быть членом Палаты лордов на основании принципа наследования». Таким образом, из наследственных пэров могут заседать 90 и два должностных лица (Обер-церемониймейстер, глава

²¹ См.: Васильева Т.А. Современные тенденции организации и функционирования парламента. // Конституционное и муниципальное право, 2016, № 5.

геральдической палаты и Лорд обер-гофмейстер). Они избираются (75 «обычных» пэров и 15 – занимающих различные должности) всеми наследственными пэрами.

В **Канаде**, которая унаследовала от британской монархии архаичные политические институты, также рассматривались многочисленные проекты реформы верхней палаты парламента, в том числе регламента ее деятельности и полномочий²².

Так, 30 мая 2006 года в Сенат был внесен законопроект S-4, направленный на ограничение сроков пребывания сенаторов на посту до 8 лет, а 13 декабря 2006 года в Палату общин – законопроект C-43 «О консультациях при назначении в Сенат», где предлагалось проведение на провинциальном уровне выборов возможных кандидатов на свободные места в Сенате, список которых на добровольной основе учитывался бы премьер-министром при выработке окончательной рекомендации генерал-губернатору Канады. Основной смысл предлагаемых инициатив заключался в том, чтобы внести ряд точечных изменений в законодательство о Сенате без необходимости прибегать к сложной процедуре федерально-провинциальных согласований, связанных с изменением положений Конституции страны²³. В 2007 году законопроект S-4 был направлен Сенатом на рассмотрение Верховного суда Канады для проверки его конституционности.

В 2011 году премьер-министр Канады, глава консервативной партии С. Харпер внес на рассмотрение парламента законопроект по реформированию Сената. Реформа сводится к сочетанию двух мер: ограничению срока пребывания членов верхней палаты на своем посту 9 годами и избранию их на уровне провинций. Законопроект вызвал

²² The Democratic Dilemma. Reforming the Canadian Senate. Ed. by Smith J. Queen's Policy Studies Series, 2008.

²³ Сторонники предложенных инициатив рассматривают их в качестве важных первых шагов к реализации так называемого подхода «Triple-E», заключающегося в создании выборного (elected), равного в представлении провинций (equal) и эффективного (effective) Сената.

заметный общественный резонанс. Правящий кабинет инициировал также обращение в Верховный суд Канады, в котором было поставлено шесть вопросов: конституционность ограничения срока сенаторов до восьми, девяти или десяти лет; участие провинций в реформе Сената и избранных премьер-министром сенаторов; возможностью федерального правительства отменять минимальный имущественный уровень для сенаторов; возможность отмены верхней палаты парламента – Сената. В 2014 году Верховный суд Канады вынес решение, согласно которому решение этих вопросов невозможно без внесения изменений в основной закон государства. Для одобрения предложений потребуется согласие не менее половины населения всех канадских провинций²⁴.

Серьезная конституционная реформа, вносящая существенные изменения в политическую систему страны, планировалась в **Италии**, однако не была поддержана на всенародном референдуме²⁵. Реформа предусматривала, в частности, упразднение паритетного бикамерализма (равноправия палат) и четкое разграничение полномочий палат. В соответствии с проектом конституционного закона № 1429-B²⁶, Палата депутатов осуществляет функции политического контроля, законодательства и контроля за правительством, отношения с которым строятся на основе доверия. В свою очередь, Сенат координирует взаимоотношения с ЕС и территориальными образованиями государства. Верхняя палата может осуществлять законодательные полномочия только в определенных случаях, указанных в Конституции. К ведению Палаты депутатов отнесено

²⁴ Тимашова Т.Н., Реформа сената Канады: опыт и перспективы // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал, 2014, №5.

²⁵ Референдум состоялся 4 декабря 2016 г. За поддержку реформы проголосовало порядка 40% избирателей, против реформы – около 60%.

²⁶ Внесенный правительством проект был одобрен Сенатом 8 августа 2014 г. и с определенными изменениями Палатой депутатов 10 марта 2015 г. См.: Disegno di legge costituzionale № 1429-B "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione". URL: <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/45358.htm> (дата обращения: 10.04.2015).

решение вопросов о состоянии войны, амнистии, ратификации международных договоров, однако в отношении договоров, связанных с членством в Европейском союзе, необходимо согласие Сената. Палата депутатов может инициировать любые парламентские расследования по вопросам, представляющим публичный интерес, а Сенат - только по вопросам, касающимся территориальной автономии.

В **Казахстане** начался процесс перераспределения полномочий между ветвями власти. Сутью обсуждаемой в настоящее время конституционной реформы, озвученной Президентом Казахстана в специальном обращении 25 января 2017 года, является передача части полномочий Президента Казахстана Правительству и Парламенту²⁷.

В результате перераспределения государственных функций значительная часть установленных законом полномочий Президента по регулированию социально-экономических процессов передадут правительству и другим исполнительным органам. Правительству будут переданы полномочия по утверждению государственных программ, за которые оно будет нести всю полноту ответственности, право самому образовывать и упразднять центральные исполнительные органы, не входящие в его состав. Президент может отказаться от права отменять либо приостанавливать действия акта правительства и премьер-министра.

В целях сбалансировать отношения между ветвями власти на конституционном уровне планируется усилить роль парламента в формировании правительства, повысить ответственность кабинета министров перед депутатским корпусом. Победившая на парламентских выборах партия будет решающим образом влиять на формирование правительства. Будет усилена роль парламента в отношении местной исполнительной власти.

²⁷ Официальный сайт Премьер-министра Республики Казахстан.

В компетенции Президента остаются основные вопросы обороноспособности, внешней политики, государственного управления, защиты Конституции и обеспечения эффективной работы между ветвями государственной власти.

Проект конституционной реформы прошел всенародное обсуждение и был внесен на рассмотрение в Парламент.

Таким образом, парламенты ряда государств претерпевают сегодня процессы модернизации, обусловленные необходимостью адаптации их организации и деятельности к новым реалиям и потребностям общества. Эти процессы являются реакцией на социальные запросы (свободный доступ к документам и информации о парламентской деятельности, расширение возможностей для «включения» граждан в парламентский процесс), усложнение институционального взаимодействия (улучшение имиджа парламента, активизация взаимоотношений с другими государственными институтами, расширение международных контактов, в первую очередь с парламентскими организациями и представительными органами других стран) и внутренние проблемы (реформирование регламентов, упрощение процедур, профессионализация аппарата парламента, надлежащее администрирование).

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

№ 10 (667)

Роль и место верхних палат парламентов в современных государствах

*(материалы заседания научно-методического семинара
Аналитического управления 30 марта 2017 года)*

Составитель
В.Е. Данилова

Электронная версия аналитического вестника размещена
в сети Интранет Совета Федерации в разделе «Информационные материалы»
и в сети Интернет (www.council.gov.ru) в разделе «Аналитические материалы»
Контактные телефоны: 8 (495) 697-44-87, 8 (495) 695-33-54
При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна

Подписано в печать 18.04.2017 г.

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационных технологий и документооборота
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации