

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОРЯДКА ФОРМИРОВАНИЯ СЕНАТА АВСТРАЛИЙСКОГО СОЮЗА

Елена Войтович*

DOI 10.24833/2073-8420-2020-1-54-36-41



Введение. Статья посвящена организационно-правовым вопросам формирования Сената Австралийского Союза. Автор анализирует основы конституционно-правового регулирования формирования верхней палаты Австралийского Союза. В работе затрагиваются вопросы избирательного права Австралийского Союза. Подробно рассматривается избирательная система, используемая для выборов в Сенат Австралии. В настоящее время отсутствуют работы, подробно раскрывающие основы порядка формирования Сената Австралийского Союза.

Материалы и методы. Для создания статьи были использованы работы австралийских ученых в области конституционного права, а также ряд нормативно-правовых актов, регулирующих рассматриваемые в статье вопросы. Методологическую основу исследования составили общенаучные и частнонаучные методы познания (диалектический метод, методы анализа и синтеза, дедукции и индукции, сравнительно-правовой и историко-правовой методы).

Результаты исследования. Автором рассмотрены специфические характеристики Сената и, в частности, детально проанализированы конституционные нормы, закрепляющие порядок избрания сенаторов напрямую народом каждого субъекта Австралийского Союза. Также автор в статье анализирует становление избирательной системы, применяемой для формирования Сената Австралийского Союза.

Обсуждение и выводы. В настоящей статье автор обращает внимание на стабильность и неизменность основ правового регулирования Сената, регламентированных Конституцией Австралийского Союза, утвержденной еще Британским парламентом и подписанной Британским монархом. Автор уделяет внимание и особенностям формирования законодательного органа Австралии.

* **Войтович Елена Андреевна**, магистр юриспруденции, преподаватель кафедры конституционного права МГИМО МИД России
e-mail: e.voytovich@inno.mgimo.ru
ORCID ID: 0000-0003-1515-6297

Введение

Австралийский Союз – это государство, включающее в себя материковую часть, на которой расположены 5 штатов и ряд австралийских территории (Австралийская столичная территория и Северная территория), остров Тасмания, на котором расположен шестой штат, ряд более мелких островов, на которых расположены внешние территории, а также Австралийская антарктическая территория.

Начиная с 1788 года, Австралия стала заселяться подданными Британии, и к моменту создания Австралийского Союза континент и расположенные рядом острова представляли собой 7 отдельных британских колоний (Новый Южный Уэльс, Западная Австралия, Южная Австралия (включая Северные территории), Новая Зеландия, Квинсленд, Виктория, Тасмания).

1 января 1901 года после проведения в каждой из колоний референдумов, утверждения британским парламентом и одобрения Королевой Великобритании основополагающего конституционного акта Австралии – «Закона об Австралийском Союзе» (далее по тексту «Закон») было создано новое государство – Австралийский Союз.

Закон содержит в себе девять статей, регламентирующих основы конституционного строя Австралийского Союза, а также текст самой Конституции, в соответствии с которой Австралийский Союз является федеративным государством [4. С. 3-7], построенным по территориальному признаку, границы субъектов которого сложились исторически в ходе перераспределения территории континента между бывшими британскими колониями.

Исследование

Австралийское Союз – это демократическое государство. Одним из его характерных признаков, сформулированных Локком и Монтескье, является разделение властей. Конституция Австралии разграничивает власть на три основных ветви: законодательную, исполнительную и судебную. И хотя в самой Конституции отсутствует указание на такое разграничение, вывод следует исходя из структуры самой Конституции, так как для каждой ветви власти в соответствующей главе Конституции определены собственные предметы ведения, полномочия и субъекты, осуществляющие такую власть.

Современные парламенты осуществляют ряд функций, важнейшими из которых являются законодательная, представительная, учредительная, контрольная [1. С. 246-247]. Парламент Австралийского Союза был создан на основе Вестминстерской системы, поэтому, кроме законодательной, представительной и контрольной функций, Парламент наделен учредительной функцией, которая реализуется на основании конституционных соглашений, в соответствии с которыми Правительство формируется партией, победившей на выборах [6. С. 28-30].

На основании первой статьи Конституции законодательная власть в Союзе принадлежит федеральному Парламенту, в состав которого входит Королева, представленная Генерал-губернатором (статья 2 Конституции). Одна из палат – это Сенат, вторая – Палата представителей. Поскольку в качестве основы парламентарной системы Австралии использована Вестминстерская модель, то уместно применять термины верхняя и нижняя палаты. Причем в Великобритании это Палата Лордов и Палата Общин, а в Австралии – Сенат и Палата Представителей.

Сенату посвящена часть II главы I Конституции, в соответствии с которой, Сенат – это палата федерального Парламента Австралии, фактически являющаяся представительным органом Штатов. Такой вывод проистекает из анализа содержания норм статьи 7 Конституции, а именно: «Сенат состоит из сенаторов от каждого Штата, избираемых прямым голосованием населения Штата, голосующего как единый электорат, до тех пор, пока Парламентом не будет предусмотрено иное». Таким образом, исходя из представленной конституционной нормы, следует, что формирование Сената Австралийского Союза осуществляется путем прямых выборов населением каждого штата, а не путем назначения.

Еще в 1900 году в процессе создания Конституции в австралийской конституционной системе была введена инновационная для того времени конструкция, заключающаяся в проведении выборов сенаторов непосредственно населением штатов. В тот же период времени в США назначение сенаторов Конгресса осуществлялось legislaturesми штатов до момента ратификации в 1913 году семнадцатой поправки к Конституции США, в соответствии с которой Сенат в США стал представительным органом, избираемым на прямых выборах населением штатов [5. С. 132].

В Канаде, имеющей аналогичную структуру высшего законодательного органа, также включающего в себя британского монарха, представленного Генерал-губернатором, Сенат формируется последним по рекомендации премьер-министра. Таким образом, Сенат в Канаде не являлся в те времена, и не является сейчас выборным органом [2. С. 114-136].

Такая особенность Парламента Австралийского Союза обусловлена несколькими факторами. Во-первых, это федеративная форма территориального устройства, которая была выбрана при подготовке проекта Конституции нового государства. Во-вторых, это обеспечение представительства субъектов федерации, которые хотели сохранить за собой достаточную степень самостоятельности и возможности влиять на управление государством. Причина таких решений кроется в историческом наследии. Британские колонии к моменту объединения являлись самоуправляемыми, имели сложившуюся систему управления (развитые законодательные органы и систему ответственного правительства), собственное законодательство, собственные доходы. Вступление в союз с другими колониями означал отказ от части своего суверенитета. Также колонии стремились сохранить свои территории и достаточную степень влияния в законодательном органе, и именно такое положение обеспечило поддержку населения бывших колоний на референдумах при создании нового Союза [7. С. 161] и заложило демократические основы во вновь создаваемом государстве.

Конституция Австралийского Союза в седьмой статье определяет квоту представительства сенаторов от штатов, закрепляя положение, что от каждого штата избирается 6 сенаторов. Однако в этой же статье указано, что Парламент вправе изменить такой порядок согласно следующей формулировке: «До тех пор, пока Парламентом не будет предусмотрено иное, от каждого первоначального штата, который является первоначально образовавшим Союз, избирается по шесть сенаторов. Парламент вправе принимать законы, увеличивающие или уменьшающие число сенаторов от каждого штата, но таким образом, чтобы сохранялось равное представительство нескольких первоначальных штатов и чтобы от каждого из них избиралось не менее шести сенаторов». Таким образом, кроме изначального количественного состава Сената, являющегося минимальным пределом представительства штатов в верхней палате, Конституцией был предусмотрен

запрет дискриминации какого-либо из первоначальных штатов, а при использовании Парламентом своего права изменять численный состав должно выполняться требование сохранять равное представительство от каждого первоначального штата в Сенате Австралии.

Первые выборы проводились в соответствии с законодательством штатов. Статьей 108 «Сохранение законодательства штатов» Конституции была предусмотрена такая возможность, а именно: «Любое действующее законодательство колонии, которая стала или становится штатом, включая вопросы, находящиеся в исключительном ведении парламента Союза, в случае если такое законодательство не противоречит настоящей Конституции, сохраняет свою силу, до тех пор пока Парламентом Союза не будут приняты нормативные акты в отношении таких вопросов, парламент штата имеет такие полномочия по отмене или изменению в отношении указанного законодательства, какие были у парламента колонии до тех пор, пока последняя не стала штатом».

В 1902 году Федеральным Парламентом принят Закон о праве участия в голосовании, который существенно демократизировал требования к избирателям. Статьей 3 указанного Закона устанавливалось, что голосовать на выборах в Палату Представителей и Сенат могут все лица с 21 года, независимо от пола и семейного положения, однако был введен ряд цензов, таких как ценз оседлости (проживание на территории Австралии не менее 6 месяцев), наличие британского подданства (с рождения или путем натурализации), а также быть включенным в любой избирательный список.

Таким образом, рассматриваемый закон предоставил населению универсальное избирательное право участия в выборах федерального уровня и ввел единое регулирование избирательного процесса, отменив дискриминационные нормы по гендерному и имущественному признаку, содержащиеся в колониальном законодательстве штатов.

В 1918 году Закон 1902 года был отменен и принят новый – «Закон о консолидации и изменении законодательства, касающегося парламентских и иных выборов» (Закон Союза о выборах) 1918 года, снизивший избирательный возраст, и в который в 1949 году были внесены существенные изменения, касающиеся формирования Сената Австралийского Союза, в частности:

- изменена система голосования на федеральных выборах в Сенат на пропор-

циональную с единственным передаваемым голосом.

- количество сенаторов, избираемых от каждого штата, было увеличено до десяти членов (вместо установленных изначально Конституцией шести).

В настоящее время на выборах в Сенат избиратели имеют право выбора голосовать «над линией» или «под линией». Заполнение бюллетеня над линией означает, что избиратель голосует за группу кандидатов или за политическую партию. В таком случае избиратель обязан заполнить в порядке своих предпочтений как минимум 6 полей. Если же избиратель предпочитает отдать свой голос за конкретных кандидатов, то он обязан заполнить бюллетень «под линией», указав цифрами свои предпочтения, число которых для такого вида голосования составляет минимум 12 кандидатов. Необходимо отметить, что в данном разделе не случайно употребляется слово «обязан», и объясняется это тем, в Австралии с 1924 года введен обязательный вотум.

Пропорциональная система голосования, а точнее система единственного передаваемого голоса, действующая в настоящее время на выборах в Сенат, в совокупности с конституционной нормой о равном количестве сенаторов от каждого штата, позволяет даже штатам с низким количеством населения быть представленными в Сенате таким же количеством сенаторов, что и густонаселенным субъектам. Также при существующей избирательной системе в Сенате представлены малочисленные партии, тогда как в Палате Представителей, избираемой по мажоритарной системе с преференциальным голосованием, доминируют депутаты от лидирующей партии. Таким образом, на наш взгляд, пропорциональная система голосования является более демократичной и более полно отражающей мнение населения, хотя и более сложной при осуществлении подсчета голосов.

Две территории Австралийского Союза в настоящее время также представлены в Парламенте Австралии. Конституционно-правовые основы любых вновь созданных штатов Австралийского Союза закреплены в Главе VI Конституции. Так, в статье 124 закреплена возможность формирования нового штата путем выделения территории из существующего. В соответствии со статьей 122 Парламент вправе издавать законы для управления любой территорией, уступаемой любым штатом или Союзом, или любой территории, переданной Королевой под

управление и принятой Союзом, или приобретенной Союзом другим способом. Территории были образованы с помощью административно-территориального деления территории первоначальных австралийских штатов на основании законодательства, принятого Парламентом Австралийского Союза. Вопросы представительства территорий в Парламенте не регулируются нормами Конституции, все права и полномочия территорий устанавливаются федеральным законодательством. Всего в Австралии создано десять территорий: Австралийская столичная территория, Северная территория, территория залива Джервис-Бей, остров Норфолк, остров Рождества, Кокосовые острова; острова Ашмор и Картье, острова Кораллового моря, остров Херд и острова Макдональд и Австралийская антарктическая территория. И только две материковые территории: Австралийская столичная территория и Северная территория - являются самоуправляемыми.

До 1973 года территории были представлены только в Палате представителей: Северная территория была представлена в нижней палате одним членом с 1922 года, а Австралийская столичная территория - с 1949 года.

В 1973 году такое положение изменилось, когда вступил в силу Закон о Сенате (Представительство территорий), распространивший своё действие на следующие австралийские территории: Австралийская столичная территория (включая территорию Джарвис-Бей) и Северная территория. С 1975 года в соответствии со статьей 4 указанного Закона 1973 года каждая из вышеназванных территорий представлена в Сенате двумя сенаторами, избираемыми населением территорий.

В 1984 году были внесены очередные изменения в Закон Союза о выборах 1918 года, и количество Сенаторов увеличилось до 76 - по 12 представителей от каждого штата и по два от каждой территории.

Для Сенаторов от территорий установлен срок полномочий три года. Положения о представлении территорий в Сенате в настоящее время содержатся в Законе о выборах в Союзе 1918г. в статьях 40-44. В отличие от территорий, срок, на который избираются сенаторы штатов, установлен в седьмой статье Конституции и составляет шесть лет, начиная с первого июля после дня выборов. Конституцией установлен принцип ротации, при котором впервые после выборов в Сенат, либо после единовременного роспу-

ска палаты, половина сенаторов уходит в отставку через три года, а оставшиеся члены Сената через шесть лет, а в последующем каждые три года половина сенаторов избирается вновь. Данная система была разработана на основе принципа ротации, аналогично системе ротации в Сенате США [3. С. 135-165], что отражает мнение населения на текущий момент времени и при этом позволяет учитывать взгляды общества на разных этапах его развития.

В тринадцатой статье Конституции установлена дата начала работы Сената после выборов. В первоначальной редакции эта дата приходилась на первое января. Однако в 1906 году были внесены изменения в Конституцию, для чего был проведен референдум, по итогам голосования которого 12 декабря 1906 года поправка в Конституцию была утверждена. Целью указанного изменения было приведение в соответствие даты выборов и вступления в должность членов Сената и Палаты представителей. В результате новой датой, когда сенаторы вступают в свою должность в настоящее время, стало первое июля, таким образом, они вступали в должность одновременно с членами Палаты представителей.

Результаты исследования

Одним из существенных отличий Сената Австралийского Союза является его представительный характер, что подтверждается фактом его выборности населением каждого штата. Такое положение было введено сразу при создании федерации, в отличие от США

и Канады. Приверженность выбранной стратегии была подтверждена Парламентом Австралии и при создании новых территорий, которым со временем было дано право так же, как и первоначальными штатами избирать сенаторов прямым голосованием населением территорий.

Ещё одной отличительной особенностью Австралийского Союза является то, что при создании федерации по территориальному признаку у бывших колоний, ставших впоследствии штатами, сохранилась значительная часть британского законодательства, касающегося процесса формирования Парламента страны, и в том числе Сената. Однако колониальные акты сохраняли различные дискриминационные нормы, в том числе по гендерному и имущественному признакам, которые в процессе развития избирательного права Австралийского Союза прекратили свое действие.

Заключение

Австралийскому Союзу присущи все те черты, которые свойственны и другим демократическим федеративным государствам, однако имеется и ряд ярких особенностей, выделяющих Австралийский Союз. Такая особенность проявляется в процессе формирования верхней палаты австралийского Парламента. Принятые со временем изменения в избирательной системе на выборах в Сенат, а именно смена мажоритарной системы на пропорциональную, еще более усилили верхнюю палату.

Литература:

1. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 2016.
2. Кремянская Е.А. Распределение предметов ведения в современных государствах и особенности правового статуса регионов // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права: сб. науч. трудов / Науч. ред. И.А. Ракитская; отв. ред. Н.Ю. Молчаков. М., 2017.
3. Кремянская Е.А. Конституционно-правовой статус парламентария в Соединенных Штатах Америки // Депутат зарубежного парламента: коллективная монография / Отв. ред. А.Г. Орлов, Е.А. Кремянская. М., 2014.
4. Молчаков Н.Ю. Федерализм как принцип территориальной организации публичной власти: теоретико-методологические аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 8. С. 3-7.
5. Кремянская Е.А. Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование: монография. М., 2015.
6. Ratnapala S. Australian constitutional law: foundation and theories. Oxford: Oxford University Press, 2007.
7. Wise B.R. The Commonwealth of Australia. Boston. Little, Brown and company. 1909.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASES FOR THE FORMATION OF THE SENATE OF THE AUSTRALIAN COMMONWEALTH

Introduction. The article is devoted to the organizational and legal issues of formation of the Senate of the Commonwealth of Australia. The author analyses the foundations of the constitutional regulation of the formation of the Senate. Now there are no works exploring in detail the manner the Senate of the Australian Commonwealth is formed.

Materials and Methods. To create the article, the author used the works of Australian scholars in the field of constitutional law, as well as a number of legal acts regulating the issues addressed in the article. The methodology of the study was based on general scientific and private scientific methods of cognition (the dialectical method, methods of analysis and synthesis, deduction and induction, comparative legal and historical legal methods).

Research Results. The author has considered specific characteristics of the Senate and in particular the constitutional norm establishing the system

where senators are elected directly by the people of each entity of the Australian Commonwealth. The author also analyses the formation of the electoral system applied to formation of the Senate of the Australian Commonwealth.

Discussion and conclusions. In this article, the author draws attention to the stability and invariability of the foundations of Senate legal regulation, established by the Constitution of the Australian Union, approved by the British Parliament and signed by the British monarch. The author pays attention to the peculiarities of the formation of the Australian legislature.

Elena A. Voytovich,
Master of Law, Lecturer with the
Constitutional Law Department,
MGIMO (University) under the MFA of
Russia

Ключевые слова:

Австралийский Союз, Австралия, Сенат, Парламент Австралийского Союза, Конституция Австралии, парламентаризм, представительная демократия

Keywords:

Commonwealth of Australia, Australia, The Senate, The Parliament of the Commonwealth, Australia, Constitution of Commonwealth of Australia, representative democracy

References:

1. Konstitucionnoe pravo zarubezhnyh stran [Constitutional Law of Foreign Countries]. 2016. Ed. by M.V. Baglaj, Ju.I. Lejbo, L.M. Jentin. Moscow.
2. Kremjanskaja E.A., 2017. Raspredelenie predmetov vedenija v sovremennyh gosudarstvah i osobennosti pravovogo statusa regionov [The distribution of competence in the modern states and peculiarities of the legal status of the regions]. *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossijskogo konstitucionnogo prava: sb. nauch. trudov* [Advanced topics of comparative, foreign and Russian constitutional law]. Ed. by I.A. Rakitskaja; otv. red. N.Ju. Molchakov. Moscow.
3. Kremjanskaja E.A., 2014. Konstitucionno-pravovoj status parlamentarija v Soedinennyh Shtatah Ameriki [Constitutional and legal status of a Deputy of the Parliament in the United States]. *Deputat zarubezhnogo parlamenta: kolektivnaja monografija* [A Deputy of Foreign Parliament: Legal comparative research]. Ed. by A.G. Orlov, E.A. Kremjanskaja. Moscow.
4. Molchakov N.U., 2019. Federalizm kak princip territorial'noj organizacii publichnoj vlasti: teoretiko-metodologicheskie aspekty [Federalism as a principle of territorial arrangement of government: theoretical and methodological aspects]. *Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State Power and Local Self-government]. № 8.
5. Kremjanskaja E.A., 2015. Teorija i praktika federalizma: sravnitel'no-pravovoe issledovanie: monografija [Theory and practice of federalism: Legal comparative research]. Moscow.
6. Ratnapala S., 2007. Australian constitutional law: foundation and theories. Oxford: Oxford University Press.
7. Wise B.R., 1909. The Commonwealth of Australia. Boston. Little, Brown and company.