

---

**С. ШЕЙБА**

*СОИСКАТЕЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ИНСТИТУТА УПРАВЛЕНИЯ  
МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ  
ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ) МИД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

## **ТЕОРЕТИКО - ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО (ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Статья посвящена теоретическим проблемам организации представительной власти в современной России на республиканском и региональном уровне.

**Ключевые слова:** парламент, народное представительство, конституция, субъект федерации, регламент, орган власти.

---

**S. SHEIBA**

*APPLICANT, INTERNATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATION,  
MGIMO(UNIVERSITY) UNDER THE MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF RUSSIA*

## **THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS OF THE REPRESENTATIVE (LEGISLATIVE) AUTHORITY IN THE RF SUBJECTS**

The article is devoted to theoretical problems of the organization of representative government in Russia today at the national and regional level.

**Key words:** parliament, popular representation, the constitution, the subject of the federation, regulations, authority.

Системно-структурное положение парламента в государственном механизме связано с осуществлением им законодательной власти, но законодательная функция - отнюдь не единственная в деятельности этого органа законодательной (представительной) власти. Наряду с ней парламент реализует представительную, контрольную и иные функции. Многие эксперты считают, что главное место среди них принадлежит представительной функции, которая и определяет сущность парламента как представительного органа, претворяющего в своей деятельности волю народа.

В науке конституционного права рассматривается несколько видов представительства: национальное и территориальное (региональное), экстерриториальное, государственное и народное, с определением и без определения квот для отдельных категорий (групп) населения и иные. Анализ конституционного законодательства показывает, что в чистом виде тот или иной вид не применяется ни в одном государстве.

Россия после принятия Конституции 1993 г. находится в постоянном поиске оптимального варианта представительства в рамках федераль-

ного парламента. Свидетельством тому служит изменение избирательного законодательства, направленное на совершенствование избирательной системы, гарантий избирательных прав граждан, а также на изменение законодательства о порядке формирования Совета Федерации. И если представительный характер Государственной Думы обеспечивается выборной основой ее формирования, то определение представительности Совета Федерации вызывает неоднозначные суждения, связанные с решением таких принципиальных вопросов, как уточнение места Совета в парламентском механизме (фактически вопрос ставится о целесообразности сохранения двухпалатной структуры российского парламента), выбор способа его формирования, разграничение компетенции между палатами. Идет дискуссия и о статусе представительных органов власти в субъектах РФ.

Поэтому целесообразно рассмотреть некоторые аспекты, касающиеся решения указанных вопросов в теории и практике зарубежного конституционного (государственного) права, поскольку данный анализ может способствовать уточнению места Совета Федерации в парла-

ментской системе России и совершенствованию его представительной функции. В отечественной и зарубежной литературе доминирует классификация парламентов на однопалатные и двухпалатные. Однако ни зарубежное, ни отечественное конституционное право не выработало критериев, определяющих выбор структурной организации парламентов. Можно выделить несколько подходов к определению структуры представительного органа государственной власти.

Первый подход связан с определением уровня развития демократических институтов, форм политического участия населения в управлении делами государства, а также с уровнем развития социально-экономических отношений в государстве. В соответствии с данным подходом традиционно выделяют развитые и развивающиеся государства. Причем для первых демократически организованных государств, независимо от формы государственного устройства, характерны двухпалатные парламенты (Великобритания, Италия, США, Франция, Швейцария и др.). Бикамерализм признается типичным явлением для демократических парламентов<sup>1</sup>. Развивающимся же государствам свойственна однопалатная система, поскольку этим, как отмечается в литературе, обеспечивается более эффективная и централизованная организация власти.<sup>2</sup>

В целом принимая во внимание данный подход, следует указать, что и среди развитых, и среди развивающихся стран есть исключения. Речь идет о парламентах, которые по своей структуре не вписываются в сложившуюся классификацию. В некоторых странах первой группы в ходе конституционных преобразований последних десятилетий были сформированы однопалатные парламенты (Греция, Новая Зеландия, Португалия, Швеция, Финляндия), а также структура парламентов ФРГ и Норвегии до сих пор вызывает научные споры. Ни государственное право Германии, ни отечественное конституционное право не рассматривают Бундесрат ФРГ в качестве палаты парламента. В отношении норвежского Стортинга (парламента) используется понятие «однопалатный двухпалатный» парламент. Во второй группе государств, напротив, есть примеры двухпалатных парламентов (Индия, Малайзия и др.).

В соответствии со вторым подходом структура парламента определяется формой государственного устройства. В унитарных государствах создаются однопалатные парламенты, а в сложно устроенных федеративных государствах (независимо от типа федерации) - двухпалатные. Причем в последних вторая, или верхняя, палата является представительством интересов составных частей федерации - субъектов.

Конституционное развитие большинства государств мира подтверждает зависимость структуры парламента от формы государственного устройства. В литературе утверждается, что «в федеративных государствах не возникает проблемы выбора той или иной системы, поскольку по своей структуре они имеют двойственный характер»<sup>3</sup>. Однако и здесь есть достаточно большой перечень унитарных государств, которые имеют двухпалатные парламенты (например, Палата лордов в Великобритании, Сенат во Франции). В Конституции Франции указано, что Сенат «обеспечивает представительство территориальных коллективов Республики» (ст.24). По образному выражению профессора Жоржа Веделя, сенат - не что иное, как посольство провинциальной Франции в Париже. В Конституции Италии установлено, что «Сенат Республики избирается на базе областей» (ст.57).

Третий подход исходит из различного функционального предназначения палат парламента. Общим правилом является определение верхней, второй палаты как специального органа<sup>4</sup>, но при этом сам специализированный характер понимается по-разному. Одни утверждают, что именно вторые палаты выражают интересы субъектов в федеративных государствах, другие считают, что интересы населения отдельных субъектов, третьи - региональные интересы (в частности, субъектов федерации)<sup>5</sup>. Особое положение вторых палат в федеративных государствах связывают с «разделенным» суверенитетом. Составляющие федеративное государство части выступают в качестве «совладельцев» государственного суверенитета, и на этой основе они участвуют в законодательстве федерации, а компетенция представительного органа поделена между федерацией и ее субъектами с целью учета государственных, региональных интересов и потребностей.

Некоторые авторы настаивают на том, что наличие второй палаты как представителя интересов субъектов федерации имеет смысл только в федеративных государствах, а в унитарных для этого нет никаких разумных оснований. В подтверждение своей позиции они приводят высказывание идеолога английского лейборизма С. Крипса: «Если мы хотим достигнуть эффективной демократии, то абсолютно невозможно иметь две палаты, делящие суверенитет государства. Вторая палата является либо представительной - в этом случае не что иное, как дубликат первой палаты, либо она не представляет народа в целом - в этом случае не должна иметь место в подлинно демократическом парламенте»<sup>6</sup>.

На практике во вторую палату могут входить не только представители регионов. Например,

Конституция Италии устанавливает, что «каждый бывший Президент Республики является сенатором по праву и пожизненно, если он не откажется от этого. Президент Республики может назначить пожизненно пять граждан, прославивших Родину выдающимися достижениями в социальной, научной, художественной и литературной областях» (ст.59). В Эфиопии вторая палата - орган представительства этносов. В соответствии с принятым в этой стране принципом количество представителей этноса в верхней палате зависит от его численности, но каждая народность должна быть представлена хотя бы одним сенатором.

За основу может быть взят и политико-географический, территориальный (экстерриториальный) фактор. Так, согласно ч.3 ст.24 Конституции Франции «французы, проживающие за пределами Франции, представлены в Сенате». Их представляют шесть сенаторов, которые назначаются самим Сенатом по представлению Высшего совета французов, проживающих за границей.

Кроме того, вторая палата рассматривается как необходимая часть парламента, выполняющая интегральную функцию. В этом смысле второй палате отводится роль сдерживающего фактора. Комментируя американскую Конституцию, А.А. Мишин и В.А. Власихин приводят по этому поводу мнение знатока американского конституционного права Дж. Брайса, который писал, что назначение сената состояло в том, чтобы «сдерживать горячность и неосмотрительность народных представителей в нижней палате и этим способом предохранять правительство от влияния народных страстей и возможных перемен общественного мнения»<sup>7</sup>. Подобная позиция присутствует и в современных исследованиях. В частности, утверждают, что парламентам нужны гарантии от всевозможных ошибок в законодательном процессе и каждая палата двухпалатного парламента как бы сдерживает «горячность» другой и способна ее поправить. Свойством «противовеса» обладает даже такая реликтовая палата, как Палата лордов английского Парламента, основными юридическими орудиями которой «являются право отлагательного вето, а также неограниченное право внесения поправок в законопроект»<sup>8</sup>. В итоге, замечает Л.М. Энтин, этим обеспечивается действие системы сдержек (контрбалансировки) внутри парламента<sup>9</sup>.

Парламентская практика знает и весьма нестандартные формы народного представительства. Так, парламент Исландии (Альтинг) избирается на основе всеобщих, равных, прямых, тайных выборов по пропорциональной системе. Затем депутатский корпус делится на две части

в соотношении 2:1, и 2/3 депутатов формируют верхнюю палату, а 1/3 - нижнюю. Подобная практика принята в Норвегии, где первоначально избирается весь состав Стортинга. Затем из этого состава 1/4 депутатов избирается в Лагтинг, остальные депутаты образуют Одельстинг.

Вопрос о характере таких парламентах является дискуссионным. Некоторые государственоведы утверждают, что парламент Норвегии фактически двухпалатный. Часть государственоведов называют такую систему «однопалатной двухпалатной», одновременно подчеркивая ее своеобразие. В отечественной литературе принята официальная точка зрения, сложившаяся в Норвегии, которая исходит из того, что Стортинг является однопалатным. В обоснование тому приводят следующие аргументы. Стортинг образуется в результате единых выборов, он собирается и распускается как один орган, нет никаких специальных условий для членства в одной из его частей, кроме членства в самом стортинге, обе его части существуют в течение одного и того же периода, комитеты стортинга создаются из представителей двух его частей, а пленарные заседания стортинга - это заседания обеих его частей вместе<sup>10</sup>.

Структура парламента ФРГ также вызывает неоднозначные оценки в литературе. Специалисты немецкого государственного права подчеркивают, что в соответствии с Основным законом Бундесрат является федеральным конституционным органом, по существу - палатой земель. Такое определение Бундесрата не мешает одновременно утверждать, что он не является ни парламентом, ни второй палатой двухпалатного парламента<sup>11</sup>. При этом обращается внимание на то, что немецкая конституция не употребляет термина «парламент», а посвящает специальные разделы двум корпорациям (палатам). Причем строгий конституционно-правовой подход к Бундесрату не позволяет считать его второй палатой парламента. Подобную правовую позицию высказывал и Федеральный конституционный суд Германии. Такие заключения делаются несмотря на то, что Бундесрат в соответствии с Основным законом участвует в законодательстве и «существенно, во многих случаях даже решающим образом влияет на его ход»<sup>12</sup>.

Вопрос о том, из скольких палат должен состоять парламент, оказался одним из наиболее спорных вопросов парламентского права. В научной и публицистической литературе к его решению подходят по-разному: от полного отрицания целесообразности второй палаты до признания эффективной лишь двухпалатной организации парламента.

В пользу двухпалатной системы зарубежная наука конституционного права выдвигает два аргумента: во-первых, такая система обеспечивает стремление к более устойчивому равновесию сил между исполнительной и законодательной властями, при котором ничем не ограниченная власть одной палаты сдерживается второй, формируемой на иной основе; во-вторых, она заставляет парламентскую машину работать, если и не более эффективно, то по крайней мере более гладко благодаря наличию так называемой контрольной палаты, в обязанность которой входит осуществление тщательной проверки подчас поспешных решений первой палаты. В поддержку такой позиции приводят и другие аргументы. Например, по мнению французского конституционалиста М. Прело, «единая палата представляет народ односторонне и пренебрегает другими аспектами, хотя значение их нисколько не меньше. Для развитой нации необходимо несколько видов представительства (курсив мой. - П.К.), чтобы точно передать все ее сложные и разнообразные мнения и чаяния»<sup>13</sup>.

Обобщая зарубежный опыт, Б.Н. Топорнин отмечает, что практика «недвусмысленно говорит в пользу обособления палат, отражая их специфики в функциях, правах и обязанностях, даже в порядке образования: зарубежная государственная практика использует возможности двухпалатной системы для создания внутрипарламентского механизма «сдержек и противовесов»<sup>14</sup>. В отечественной дореволюционной школе целесообразность двухпалатной системы находила свои объяснения. Так, С. Котляревский считал наиболее совершенной формой парламента двухпалатное представительство, в котором одна палата как бы воплощает момент государственного единства, а другая - момент многообразия.

В конституциях по-разному решается вопрос о представительном характере бикамеральных парламентав. Если одни конституции подчеркивают представительный характер парламента в целом, то другие указывают и на представительный характер палат. Оправданно полагать, что это связано с различными способами формирования палат парламента.

Для двухпалатных парламентав дискуссионным является вопрос о взаимосвязи между представительным характером верхних палат и способом их формирования.

В целом в литературе<sup>15</sup> сложилась следующая классификация способов формирования «верхних» палат:

посредством не прямых, т.е. косвенных, или многоступенчатых выборов (например, во Франции, Индии);

посредством прямых выборов, хотя и с некоторыми отличиями от той системы, которая применяется при формировании нижних палат (например, в США, Бразилии, Нигерии);

на основе наследования (такой, чисто феодальный, способ применяется в Великобритании);

посредством назначения (например, в Австралии, Канаде);

смешанным путем, при котором сочетаются элементы выборности, назначения и наследования (например, в Италии).

Конституционное законодательство зарубежных стран, как правило, не разграничивает характер представительства парламента в целом и верхних палат. Исключение составляют немногие страны - Франция, ФРГ, Италия, Канада. По Конституции Франции Сенат «обеспечивает представительство территориальных коллективов Республики», в том числе французов, проживающих за пределами страны. Основной закон Германии, устанавливая, что «земли могут быть представлены другими членами своих правительств», подчеркивает тем самым территориальный (региональный) характер представительства Бундесрата. Итальянский Сенат согласно ч.1. ст.57 Конституции избирается на базе областей.

Между тем испанские Генеральные кортесы представляют испанский народ (ч.1 ст.66 Конституции), а верхняя палата - Сенат - является «палатой территориального представительства» (ч.1. ст.69). Конституция Японии подчеркивает, что «обе палаты состоят из выборных членов, представляющих весь народ» (ч.1 ст.43).

Отсутствует единство мнений о характере представительства верхних палат и способа их формирования и в доктрине конституционного права. Зарубежная наука говорит о необходимости нескольких видов представительства. Данная концепция предполагает «только такую двухпалатную структуру парламента, при которой обе палаты являются выборными, так как в этом случае парламента якобы обеспечивает, так сказать, «двойное представительство»<sup>16</sup>. Однако в зарубежной литературе трудно найти ответ на вопрос, какой именно аспект представительства должна обеспечивать верхняя палата; нет его и в отечественной доктрине конституционного права. Из этого можно заключить, что наиболее существенным для определения представительного характера палаты является не столько порядок ее формирования, сколько осуществление ею в своей деятельности воли народа, так как представительная демократия не должна исчерпываться лишь «периодически проводимыми выборами».

Народное представительство (выражение и осуществление воли народа) это основополагающий принцип демократически организованной государственной власти.

Выделяют следующие признаки государственной власти в форме представительной демократии<sup>17</sup>:

представительные органы по своему составу и характеру деятельности выражают, с одной стороны, совпадающие интересы всего народа, а с другой - интересы различных слоев населения;

эти органы занимают решающее место в системе органов государства;

обсуждают и решают вопросы на началах коллегиальности, равенства прав ее членов как участников этой коллегии;

избранные представители народа, территориального коллектива пользуются уважением со стороны других органов государства, избравшего их населения, помощью и поддержкой других государственных органов.

Указанный принцип реализуется путем конституционного закрепления представительной функции парламента, которая специально оговаривается конституциями большинства стран мира. Так, в Конституции США Нижняя палата Конгресса прямо названа Палатой представителей (разд.1 ст.1). Основным закон ФРГ устанавливает, что депутаты Бундестага являются представителями всего народа (ч.1 ст.28). Генеральные кортесы Испании представляют испанский народ (ч.1 ст.66 Конституции). По Конституции Греции депутаты представляют нацию (ч.2 ст.51), а по Конституции Японии парламент представляет весь народ (ч.1 ст.43). Особо подчеркнута представительная функция парламентов в новых конституциях стран Восточной Европы и Азии. Так, в части 1 ст.19 Конституции Венгрии закреплено, что высшим органом государственной власти и народным представительством Венгерской Республики является Государственное собрание. В части 1 ст.58 Конституции Румынии записано, что парламент является высшим представительным органом румынско-

го народа и единственной законодательной властью страны. В соответствии с ч.1 ст.83 Конституции СРВ Национальное собрание - высший представительный орган народа.

Для понимания представительной функции парламента важно иметь в виду отличие представительства в частном и публичном праве. Эта проблема, поставленная еще в дореволюционной литературе, по-прежнему остается предметом широких обсуждений. Если в частном праве представительство существует на основе поручительства, когда между доверенным и доверителем устанавливается непосредственная правовая связь, то в публичном праве оно существует в силу делегирования, когда непосредственная связь между сторонами отсутствует. Причем носитель мандата не связан с теми, кто делегирует его в представительный орган. Ряд авторов, рассматривая соотношение делегирования и представительства, отмечают тесную связь этих правовых институтов, что приводит порой к их отождествлению. Однако в тех случаях, когда полномочия представителя не носят характер делегированных полномочий, а принадлежат представителю как часть его служебных, должностных полномочий и вытекают из его компетенции, зафиксированной в конституции и законах, речь идет о представительстве, типичном для сферы публичного права<sup>18</sup>.

Отсутствие постоянной правовой связи между избирателями и депутатами дает основания некоторым авторам утверждать «будто фикция»<sup>19\*</sup>. Однако с этим нельзя согласиться, поскольку единственным сувереном является народ, воля которого реализуется в различных формах представительной демократии, и хотя зарубежная парламентская практика по-разному решает вопрос выбора структуры парламента, способов формирования палат и определения их представительного характера, но решающим фактором выбора является обеспечение представительного характера парламента и его палат как элемента народного суверенитета в рамках народной (представительной) демократии.

<sup>1</sup> Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 1999. С. 356.

<sup>2</sup> См.: Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 514.

<sup>3</sup> Парламенты мира. М., 1967. С. 31.

<sup>4</sup> См., напр.: Чиркин В.Е. Современное федеративное государство: Учебное пособие. М., 1997. С. 51; Селезнев Л.И. Политические системы современности: сравнительный анализ. СПб., 1995. С. 33; Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 116.

<sup>5</sup> См.: Чиркин В.Е. Указ. соч. - С. 51; Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. М., 1998. С. 141; Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995. С. 71; а также Шохин А.Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе. М., 1997. С. 40; и Селезнев Л.И. Указ. соч. С. 35.

<sup>6</sup> Государственное право буржуазных и развивающихся стран: Учебник. М., 1989. С. 273.

<sup>7</sup> Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США: политико-правовой комментарий. М., 1985. С. 25.

<sup>8</sup> Крылова Н.С. Английское государство. М., 1981. С. 180.

<sup>9</sup> Энтин Л.М. Указ. соч. С. 115.

<sup>10</sup> Могунова М.А. Скандинавские государства: центральные органы власти. М., 1975. С. 67-68.

<sup>11</sup> Государственное право Германии. Т.1. М., 1994. С. 201, 203.

<sup>12</sup> Урьяс Ю.П. Парламентское право ФРГ: Очерки парламентского права (зарубежный опыт) / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 1993. С. 135.

<sup>13</sup> См.: Современное буржуазное государственное право: Критические очерки: В 2 ч. / Ч.2. Основные институты; Отв. ред. В.А. Туманов. М., 1987. С. 246, 247.

<sup>14</sup> Очерки парламентского права. С. VII.

<sup>15</sup> См., напр.: Государственное право буржуазных и развивающихся стран: Учебник. М., 1989. С. 268-270.

<sup>16</sup> Современное буржуазное государственное право. Ч.2. С. 247.

<sup>17</sup> См.: Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник. М., 1999. С. 249.

<sup>18</sup> Ефимов В.И. Власть в России. М., 1996. С. 244-246.

<sup>19</sup> Государственное право Германии. Т.1. С. 48.