

<http://www.bulletennauki.com>

УДК 342.52

## СОВРЕМЕННЫЕ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ ПАРЛАМЕНТОВ

### MODERN MODEL OF PARLIAMENT

©Дёшин А. А.

*Липецкий филиал*

*Российской академии народного хозяйства и государственной службы*

*при Президенте Российской Федерации*

*г. Липецк, Россия*

*andre.y@mail.ru*

©Dyoshin A.

*Lipetsk branch*

*of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

*Lipetsk, Russia*

*andre.y@mail.ru*

*Аннотация.* Предметом исследования является подход различных государств к формированию высшего представительного органа власти — парламента. Методология исследования базируется на традиционных для юридической науки принципах, приемах и методах: диалектика, анализ, синтез, аналогия, дедукции и т. д. По итогам анализа автор констатирует, что, несмотря на распространенность тезиса о кризисе парламентаризма, в современном мире наблюдается устойчивая тенденция к распространению института парламентской власти. Предпочтение отдается при этом однопалатным законодательным органам. Вместе с тем, наличие одной или двух палат парламента не является доказательством существования в стране тоталитарного или демократического режима. Только проанализировав функции парламента, его палат, депутатских комитетов, комиссий, групп, фракций, права и полномочия народных избранников, можно говорить о том или ином степени демократии в данной стране.

*Abstract.* The subject of this study is to approach the various states to the formation of the supreme representative body of power — parliament. The research methodology is based on the traditional legal science principles, techniques and methods: the dialectic, analysis, synthesis, analogy, deduction, etc. As a result of analysis, the author notes that, despite the prevalence of the thesis about the crisis of parliamentarism, in the modern world there is a steady trend towards the spread of the institute of parliamentary power. Preference is given with a unicameral legislature. However, the presence of one or both chambers of parliament is not proof of the existence in the country of a totalitarian or a democratic regime. Only after analyzing the function of Parliament, its Chambers, deputy committees, commissions, groups, factions, powers and authority of people's choices, we can talk about this or that degree of democracy in the country.

*Ключевые слова:* выборы, депутат, назначение, палата парламента, парламента, парламентаризм, порядок формирования, полномочия, представительная власть,

*Keywords:* election, deputy, assignment, chamber of parliament, the parliament, the parliamentary system, the procedure for the formation, powers, representative power,

<http://www.bulletennauki.com>

Сегодня парламенты являются важнейшей конституционно-правовой основой для осуществления опосредованной или представительной демократии. Народное представительство (депутаты) избираются во многих странах на основании свободных выборов и тайного голосования, благодаря чему эффективно выражается волю народа.

Демократические революции изменили систему сословно-корпоративного представительства на принцип представительства индивидуального. Именно демократические изменения привели к распространению в мире однопалатной парламентской модели. Двухпалатные парламенты сохраняются в отдельных государствах как дань традиции (Великобритания, Польша), или как необходимое средство совершенствования управления регионами в федерациях (США, Канада). Доля двухпалатных парламентов постоянно уменьшается. Только за 20 лет (с 1976 г. по 1996 г.) она упала с 46% до 33%. По состоянию на 1996 в мире было 178 парламентов из них только 58 были двухпалатным, а 120 — однопалатными. Из 156 унитарных государств в 116 существовал однопалатный парламент и в 40 законодательный орган имел 2 палаты. Зато с 22 федеративных стран только в 4 был однопалатный парламент, а в 18 — двухпалатный. Среди государств с однопалатным парламентом можно увидеть не только малые и средние по размерам, но и такие как Китайская Народная Республика (в последние годы эта страна переживает значительные изменения в направлении либерализации и демократизации). Зато среди государств с двухпалатным законодательным органами является не только федеративные и большие по размерам, но и унитарные с малой численностью населения. Наличие одной или двух палат парламента в современном мире не является убедительным и окончательным свидетельством крепкого положения демократии или, наоборот, о существовании в данном государстве недемократического режима.

Сейчас формирование парламентов в соответствии с мировыми стандартами происходит на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании [1]. Исключение составляют авторитарные режимы стран «третьего мира». Однако демократия любого государств зависит не столько от объема политических прав граждан, сколько от степени свободы их реализации [2, с. 121]. Механизм голосования и порядок распределения депутатских мандатов зависит от модели избирательной системы. Выбор конкретной модели влияет не только на процедуру выборов, но и на дальнейшее расположение политических сил в парламенте, а, следовательно — на формирование правительства, то есть — на политико-правовую систему страны в целом.

Значительно сложнее являются принципы формирования двухпалатного парламента. Сейчас общепринятым явлением является процедура, согласно которой нижняя палата избирается по аналогии с тем, как избираются однопалатные парламенты. Верхние же палаты формируются с помощью смешанных методов отбора членов. Эти методы можно разделить на 8 категорий [3].

Во-первых. Члены верхних палат могут избираться прямым голосованием.

Во-вторых, они могут избираться непрямым голосованием определенной категории избирателей более низкого уровня, например членами местных советов, что является представительством населения в целом, или по определенным территориальными единицами.

В-третьих, члены сената могут избираться косвенно различными функциональными или профессиональными группами – корпоративное представительство.

В-четвертых, они могут быть избраны членами нижней палаты.

В-пятых, они могут отбираться, во всяком случае, частично, своими собственными коллегами по верхней палате через кооптации.

<http://www.bulletennauki.com>

В-шестых, они могут назначаться на определенный срок или пожизненно каким-либо определенным лицом, обычно главой государства.

В-седьмых, полученное в результате назначения место в сенате может передаваться по наследству.

В-восьмых, особым видом назначения является членство по должности, когда прошлое или настоящее назначения на определенную должность влечет за собой дополнительную привилегию в виде места в верхней палате. В мировой практике иногда все эти категории сочетаются хотя и в разных пропорциях.

В подавляющем большинстве случаев, особенно в унитарных государствах, прямые выборы в верхних палат проводятся в соответствии с теми основными принципами, что и выборы в нижнюю палату, то есть на основе равного голосования при всеобщем избирательном праве. При этом может использоваться мажоритарная система (Кыргызстан), пропорциональная (Румыния), или смешанная (Паллау, Япония). Существуют государства, где выборы в двухпалатный идентичны во всем, кроме самой электоральной формы, то есть численности избирателей, которых представляют депутаты и сенаторы (Доминиканская Республика, Колумбия, Парагвай). На Филиппинах сенат избирается по единому общенациональному округу относительным большинством голосов, а палата представителей состоит из 204 избранных прямым голосованием по партийным спискам (пропорциональные выборы) и из 46 членов назначенных президентом республики. И хотя возрастной ценз сенаторов выше, чем для депутатов (35 и 25 лет) — верхняя палата является в данном случае более демократичная, чем нижняя [3].

Избирательное право может основываться на равных возможностях, поскольку места распределяются между территориями, а не пропорционально численности населения. Такая система достаточно распространена в федеративных государствах, где все территориальные единицы часто имеют равное представительство в верхней палате независимо от численности населения. Это является проявлением принципа равноправия субъектов [4, с. 8]. Примерами такой избирательной модели является Аргентина, Бразилия, Мексика, Россия и США. К каким казусов может привести такая система выборов четко продемонстрировали президентские выборы в 2002 году в США. Тогда президентом Соединенных Штатов стал Дж. Буш хотя больше половины американцев проголосовали за А. Гора.

Во многих случаях, особенно в странах, находящихся под британским влиянием, верхняя палата назначается главой государства. Это характерно как федеративным, так и унитарным странам (Антигуа и Барбуда, Барбадос, Белиз, Гренада, Канада, Санта-Люсия, Ямайка и другие). В ряде из них сенаторы назначаются по представлению лидера оппозиции, но обычно правитель поступает так, как считает нужным (Буркина Фасо, Иордания, Таиланд, Фиджи).

Сейчас сохраняются только две страны, где формально основным принципом формирования верхней палаты является принцип наследственности. Однако и в Лесото, и в Великобритании часть членов палаты лордов назначаются.

Корпоративное представительство является своеобразной модификацией сословного представительства. Оно имело наибольшее распространение в межвоенный период в государствах с профашистскими режимами. Так, в сенате Португалии находятся представители функциональных и профессиональных групп, включая сельское хозяйство, промышленность, торговля, религию, образование, политику, администрацию и искусство, но все они отличались полномочиями и в конечном итоге выступали как совещательный орган, не принимая непосредственного участия в законодательном процессе.

<http://www.bulletennauki.com>

Сейчас единственной верхней палатой общегосударственного законодательного органа, который формируется на основе корпоративного представительства является ирландский сенат (панели). 43 его члены избираются косвенными выборами для представительства 5 профессиональных групп, а еще 6 сенаторов избираются выпускниками университетов [3].

Исключительной является избирательная система верхней палаты Непала. Там большинство Национального совета избирается нижней палатой. В Пакистане право избрания сенаторов имеет лишь часть депутатов, представляющих племенные территории. В ряде государств (Франция, Ирландия и другие) все депутаты нижних палат парламентов участвуют в выборах сенаторов, но только как часть коллегии выборщиков, в которой их численно перевесят члены местных органов самоуправления.

В целом ряде случаев носители определенных должностей входят в состав сената. В качестве примера, могут служить лорды–судьи, а также епископы и архиепископы англиканской церкви, чье право участвовать в британской палате лордов обусловлено занятию должности. В ряде государств (Венесуэла, Италия, Казахстан, Уругвай, Чили и другие) членами сената по должности является экс-президенты.

Во многих случаях верхняя палата имеет такой же срок полномочий, что и нижняя. Наиболее распространенными являются сроки 4 или 5 лет. Однако есть верхние палаты, сроки полномочий которых меньше (2–3 года), или больше (до 9 лет). В некоторых государствах срок полномочий нижней палаты жестко зафиксирован, а в других существует возможность внеочередного роспуска. Для многих верхних палат, особенно выборных, характерно частичное обновление состава на 30 или 50% каждые два или три года. Если срок полномочий сенаторов длиннее, чем 6 лет, частичное обновление состава верхней палаты предусматривается в обязательном порядке. В некоторых случаях члены сената имеют неопределенный срок полномочий. В Великобритании — это пожизненно, в Канаде — до достижения сенаторами 75-летнего возраста. В ряде федеративных государств сроки полномочий сенаторов устанавливаются федеративными единицами, а не конституции (Австрия, Германия, Россия, Швейцария).

При выборах в парламенты существует определенный возрастной ценз. Минимальный возраст депутатов нижних палат преимущественно является большим, чем минимальный возраст избирателей и колеблется между 18 и 21 годами. Однако в целом ряде случаев он составляет 25 лет, а в Аргентине 30 лет. Возрастной ценз для сенатора, как правило еще выше. Так, возрастная планка для сенаторов составляет 18 лет — в 11 странах, 21 год — в еще 11 странах, 25 лет — в 4 государствах. В 14 верхних палатах минимальный возраст сенаторов — 30 лет, в 4 — 40 лет, и в одной — 50.

В целом ряде обществ размеры верхних палат до сих пор является вопросом дискуссий. Обычно они определяются на основе двух критериев: общей численности населения и размеров нижних палат. Последние, как правило, являются более многочисленными, что отражает их более важную роль в политическом процессе. Как правило, верхние палаты являются большими в странах, где большая численность населения. Исключением является британская палата лордов, в которой должно заседать более 1100 лордов.

В федеративных государствах, где роль и функции верхней палаты более четко очерченными ее размер определяется исходя из количества представителей от каждой территориальной единицы (США, Швейцария). Однако нижняя палата может увеличиваться в размерах. Часто это происходит по мере роста численности населения. Средний коэффициент соотношения в размерах между верхней и нижней палатами в федеративных государствах составляет — 32%, в унитарных — 50%.

<http://www.bulletennauki.com>

Если принимать во внимание традиционное деление полномочий между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, мы увидим, что в каждой из этих сфер верхняя палата играет второстепенную роль. В законодательной сфере ее право налагать вето на законопроект, как правило, имеет не абсолютный, а отлагательный характер. Большая часть законопроектов вносятся и формируются в нижних палатах, тогда как верхние палаты обычно меньше влияют на процесс законотворчества в ходе обсуждения законопроектов в комитетах или на совместных заседаниях обеих палат. Они в подавляющем большинстве случаев лишены права назначать и снимать членов исполнительных органов, ограничены и их возможности контролировать деятельность правительства. В судебной сфере право назначать судей тоже принадлежит нижней палате.

В то же время, верхняя палата может обладать значительными полномочиями, иногда в ряде отраслей выше полномочия нижней палаты. Во многих она играет заметную роль в законодательном процессе — равную или даже превышающую роль нижней палаты (в США это в вопросах внешней политики). Она также может делить с нижней палатой право назначать и увольнять правительство (как в Италии), или находиться в особых отношениях с исполнительной властью (как в США, где сенат утверждает состав президентского кабинета и другие назначения президента, и где вице-президент по должности является председателем сената). Верхней палате могут принадлежать важные функции в судебных вопросах. Так, сенат нередко выступает как следственная комиссия или даже непосредственно выполняет функции верховного суда (британская палата лордов).

Во многих случаях верхняя палата уважается больше нижней. Она открывает реестр государственных органов, а ее председатель занимает более высокое место в государственной иерархии, чем председатель нижней палаты. Большой престиж могут иметь и члены верхних палат. Часто это вызвано тем, что срок полномочий сенаторов больше, чем у депутатов, а в случае, когда сенат избирается прямым голосованием каждый его член представляет значительно большее количество граждан, чем депутат нижней палаты.

Полномочия верхней палаты обычно ограничены в финансовых вопросах и в вопросах конституционных реформ. В этих сферах сенат может выступать только с законодательной инициативой, а также вносить поправки в законопроекты, но преимущество все равно сохраняется за нижней палатой [3].

Право верхней палаты накладывать вето на законопроекты носит характер отсрочки срока вступления в законную силу. В Великобритании срок действия законопроекта палата лордов может отложить на 1 год, сената Австрии и Испании — на 2 месяца. Сенат обычно не принимает никакого участия в назначении и смещении правительств, хотя есть и исключения (сенат Италии). В ряде государств они играют важную роль в контроле за исполнительной властью, а в других — их роль в этом процессе ограничено. В целом же прослеживается закономерность, что власть верхней палаты выше в тех случаях, когда она не может быть распущена правительством, или в федеративных государствах.

Все парламенты мира, и одно и двухпалатные, выполняют целый ряд важных функций. Они разрабатывают и принимают законы. Законотворчество является существенным призванием парламента. В разных странах сферы законотворчества совсем не совпадают. Однако в подавляющем большинстве политико-правовых систем исключительно общенациональными законами регулируются вопросы бюджета, в том числе предельные размеры дефицита и эмиссии, виды и размеры налогов, основы денежной, кредитно-финансовой и таможенной политики, гражданства, статуса этнических меньшинств и другие основополагающие проблемы.

<http://www.bulletennauki.com>

Парламенты осуществляют контроль за деятельностью правительств. Контрольная функция вытекает из самой природы парламента, как органа народного представительства. Контролируя выполнение правительством бюджета и конкретных программ развития, парламент косвенно доносит мысли граждан до исполнительной власти, осуществляющего непосредственное управление во всех сферах жизнедеятельности государства.

Парламент определяет основы внешней политики, ратифицирует и денонсирует международные и межгосударственные соглашения. Вступление в блоки и союзы и выход из них. Принятие и отмена договоров с другими государствами, получение и предоставление внешних займов, вопросы войны и мира — все эти вопросы в любой стране с демократическим политическим режимом обязательно требует парламентского рассмотрения и принятия представительным органом соответствующих решений.

Парламенты и их палаты состоят, как правило, из постоянных комитетов (комиссий), которые проводят подготовку и проработку законопроектов для их последующего принятия на пленарных заседаниях парламента и осуществляют контрольные функции, заслушав тех чиновников, сфера которых соответствует профилю комитета. Типичными комитетами является бюджетный, по международным делам и другие.

В парламентах могут создаваться временные специальные, следственные и иные комиссии для рассмотрения конкретных вопросов, имеющих общегосударственное значение. Главное место в структурах парламента стран с демократическим политическим режимом занимают депутатские фракции. Фракция объединяет депутатов по партийной или идеологическому признаку. Место и роль фракций в различных парламентах мира есть разные и зависят от уровня общественного сознания, партийной дисциплины и др.

Члены парламента в большинстве случаев осуществляют свои полномочия на профессиональной основе, не совмещая работу в законодательном органе с другими видами деятельности. В мировой политической практике являются распространенными два явления — индемнитет и иммунитет. Индемнитет предполагает отсутствие ответственности депутата за слова, сказанные им в процессе осуществления депутатской деятельности. Иммунитет — это защищенность депутатов от задержания или ареста. Однако в Великобритании, США, других государствах иммунитет не распространяется на уголовные дела.

В современном мире распространяются мысли о «кризисе парламентаризма», о повышении роли правительств. В отношении Российской Федерации это сопровождается также «максимальной централизацией системы органов государственной власти, усилением политической и правовой ответственности ... персонально перед Президентом Российской Федерации» [5, с. 77]. Однако парламент был и остается единственным органом, в котором ценностные ориентации, повседневные интересы, стремление разных групп населения, и народа в целом, получают адекватное реальной ситуации отражение в виде законов, устанавливающих основы регулирования общественных процессов.

Более того, активно функционируют не только национальные представительные органы власти, но и подобные наднациональные структуры, например, Европейский Парламент. Этот опыт можно рассмотреть применительно к формированию Парламента Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь, в том числе, выборам в Палату Представителей [6, с. 90].

Таким образом, можно проследить, что в современном мире наблюдается устойчивая тенденция к распространению института парламентской власти. Предпочтение отдается при этом однопалатным законодательным органам. Вместе с тем, наличие одной или двух палат парламента не является доказательством существования в стране тоталитарного или демократического режима. Только проанализировав функции парламента, его палат,

<http://www.bulletennauki.com>

депутатских комитетов, комиссий, групп, фракций, права и полномочия народных избранников, можно говорить о том или ином уровне демократии в данной стране. Вне всякого сомнения является то, институт парламентской власти является одним из главных условий для становления и развития демократии.

#### *Список литературы:*

1. Забайкалов А. П. Международные стандарты избирательного права и их имплементация в конституционных актах. // Организация Объединенных Наций: прошлое, настоящее и будущее: Материалы Международной научно-практической конференции (Белгород, 23–24 октября 2015 г.). Белгород, 2015. С.177–181.

2. Кузнецова Н. Н. Фальсификация избирательных документов: проблемы и пути решения. // Управление и инструменты гармонизации социально-экономических отношений в условиях глобализации: сборник трудов IX международной научно-практической конференции (28 апреля 2015 г.) г. Липецк в 2 частях/ Под общ. ред. д-ра экон. наук, проф. Г. Ф. Графовой, канд. юрид. наук, доц. А. Д. Моисеева. Москва: Современная экономика и право, 2015. Часть 2. С.120–124.

3. Коукли Дж. Двухпалатность и разделение властей в современных государствах. // Политические исследования. 1997. №3. С.148-168. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.polisportal.ru/files/File/puvlication/Starie\\_publicacii\\_Polisa/K/1997-3-12-Koukli\\_dvuxpalatnost\\_i\\_razdelenie\\_vlastey.pdf](http://www.polisportal.ru/files/File/puvlication/Starie_publicacii_Polisa/K/1997-3-12-Koukli_dvuxpalatnost_i_razdelenie_vlastey.pdf) (дата обращения 15.03.2016).

4. Лоторев Е. Н. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 22 с.

5. Лоторев Е. Н. Конституционная ответственность органов государственной власти субъектов РФ: современные реалии и перспективы законодательного регулирования. // Система подготовки управленческих кадров Российской Федерации в условиях модернизации (к 20-летию Президентской академии): сб. науч. трудов. Саратов: Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина, 2012. С. 75-77.

6. Забайкалов А. П. Реализация конституционного права на участие в выборах и референдумах посредством голосования по почте: дис. ... канд. юрид. наук. Елец, 2009. 183 с.

#### *References:*

1. Zabajkalov A. P. Mezhdunarodnye standarty izbiratel'nogo prava i ih implementacija v konstitucionnyh aktah. // Organizacija Ob#edinennyh Nacij: proshloe, nastojashhee i budushhee: Materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii (Belgorod, 23-24 oktjabrja 2015 g.). Belgorod, 2015. P.177-181.

2. Kuznecova N. N. Fal'sifikacija izbiratel'nyh dokumentov: problemy i puti reshenija. // Upravlenie i instrumenty garmonizacii social'no-jekonomicheskikh otnoshenij v uslovijah globalizacii: sbornik trudov IX mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii (28 aprilja 2015 g.) g. Lipeck v 2 chastjah/ Pod obshh. red. d-ra jekon. nauk, prof. G. F. Grafovoj, kand. jurid. nauk, doc. A. D. Moiseeva. Moskva: Sovremennaja jekonomika i pravo, 2015. Chast' 2. P.120-124.

3. Koukli Dzh. Dvuhpalatnost' i razdelenie vlastej v sovremennyh gosudarstvah. // Politicheskie issledovanija. 1997. №3. S.148-168. [Elektronnyj resurs]. URL: [http://www.polisportal.ru/files/File/puvlication/Starie\\_publicacii\\_Polisa/K/1997-3-12-Koukli\\_dvuxpalatnost\\_i\\_razdelenie\\_vlastey.pdf](http://www.polisportal.ru/files/File/puvlication/Starie_publicacii_Polisa/K/1997-3-12-Koukli_dvuxpalatnost_i_razdelenie_vlastey.pdf) (data obrashhenija 15.03.2016).

4. Lotorev E. N. Konstitucionno-pravovoj status sub#ektov Rossijskoj Federacii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2004. 22 p.

5. Lotorev E. N. Konstitucionnaja otvetstvennost' organov gosudarstvennoj vlasti sub#ektov RF: sovremennye realii i perspektivy zakonodatel'nogo regulirovanija. // Sistema podgotovki

<http://www.bulletennauki.com>

upravljencheskih kadrov Rossijskoj Federacii v uslovijah modernizacii (k 20-letiju Prezidentskoj akademii): sb. nauch. trudov. Saratov: Povolzhskij institut upravlenija im. P.A. Stolypina, 2012. P. 75-77.

6. Zabajkalov A. P. Realizacija konstitucionnogo prava na uchastie v vyborah i referendumah posredstvom golosovanija po pochte: dis. ... kand. jurid. nauk. Elec, 2009. 183 p.

*Работа поступила в редакцию*  
18.03.2016 г.

*Принята к публикации*  
22.03.2016 г.