

*Р.М. Ярва**

ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ НАЗНАЧЕНИЕ ДВУХПАЛАТНОЙ СТРУКТУРЫ ПАРЛАМЕНТА СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ

Рассматривается проблема выбора между однопалатной и двухпалатной структурой парламента, в том числе на уровне субъектов Федерации. Также исследуются типичные цели и задачи, преследуемые субъектами учредительной власти при создании двухпалатных парламентав.

Актуальность вопроса о структуре законодательного (представительного) органа государственной власти время от времени поддерживается новыми дискуссиями, касающимися необходимости дальнейшего сохранения или упразднения второй палаты Федерального собрания Российской Федерации (имеется в виду Совет Федерации), а также идеями создания вторых палат в парламентах некоторых субъектов Российской Федерации. Для того чтобы более четко представлять себе смысл подобных организационных изменений, необходимо провести исторический и сравнительно-правовой анализ причин, по которым в тех или иных государствах, а также в определенных случаях на территориях частей государств (субъектов Федерации) возникают и упраздняются «бикамеральные» законодательные собрания. Кроме того, интерес представляет изучение тех предполагаемых результатов, достижению которых служит создание такой громоздкой структуры законодательного органа, как двухпалатность.

Верхние палаты средневековых парламентав являлись органическим продолжением советов при монархах. Например, английская Палата лордов выросла из королевского Большого Совета [1. Р.177]. В Священной Римской империи германской нации Рейхстаг возник из совета императора, и в него входили все имперские князья (в XIII веке, к примеру, было 93 духовных и 13 светских князей) [2. С. 188].

Сословно-представительный характер стал свойствен этим совещательным учреждениям только после появления «нижних» созываемых палат. При этом сословно-представительные учреждения вначале играли роль совещательного органа, инициативы которого не были обязательными для монарха. Современное значение парламентав начали приобретать с XVIII века. Так, М.И. Левина в развитии английского парламента выделяет период с 1716 по 1832 год, подчеркивая, что «в 1832 году заканчивается трансформация английского парламента из института, сохранившего некоторые средневековые черты (в частности, сословно-представительные элементы), в современ-

* © Ярва Р.М., 2006

Ярва Рустем Маннович – кафедра государственного и административного права Самарского государственного университета

ный законодательный и представительный орган, который существует и поныне» [3. С.34].

В России парламентаризм в современном смысле берет начало в XX веке, хотя в нашей истории также известен опыт сословно-представительных учреждений: земских соборов, в которых участвовали Боярская дума, Освященный собор и так называемая Ответная палата. Парламентаризм был свойствен, кроме того, отдельным территориям Российской империи на протяжении XIX века. Например, в Царстве Польском с 1815 по 1831 год функционировали собственные Сейм и Сенат. На территории герцогства Финляндии, отошедшей к России после войны со Швецией в 1809 году, был сохранен двухпалатный Сейм. Созывался он в таком виде с 1863 по 1906 год, после чего был реформирован в однопалатный орган, избираемый на основе всеобщего прямого голосования. Следует сказать, что такой порядок формирования был даже более демократичным по сравнению с российским парламентом образца 1906 года. Последний же, будучи сформированным из двух палат – реформированного Государственного Совета и вновь созданной Государственной Думы, представлял собой слабый компромисс между консервативными стремлениями самодержца Николая II и радикальными настроениями левой оппозиции, добивавшейся установления полностью республиканского строя.

Следует обратить внимание на тот факт, что общероссийский парламент при своем возникновении, по сути, повторил историю рождения двухпалатных сословно-представительных учреждений новой Европы – он сформировался из совещательного органа при монархе (Государственного совета) и вновь созданной «нижней» палаты – Государственной Думы. При этом интересно высказывание В.О. Ключевского о Государственном совете дореформенного периода, существовавшем до 1906 года: «...Совет нельзя назвать простой машиной для изготовления законопроектов в заранее предназначенном смысле: он разрешает законодательные вопросы не по указанной программе, а по собственному разуму «пользуется своею свободой мнений», по выражению закона. Но, с другой стороны, его нельзя назвать законодательным учреждением в смысле западных законодательных собраний... На Западе закон есть политическая сделка двух властей – короны и законодательного собрания; у нас он есть воля одной верховной власти, но обыкновенно внушаемая Советом, что и выражается в самой формуле высочайше утверждаемых мнений Государственного совета: «внявши мнению Совета», «быть по сему»» [4. С.203-204]. В свою очередь, большевики рассматривали Совет исключительно как реакционный тормоз назревшим реформам. По мнению В.И. Ленина, «закон 20 февраля, превращающий Государственный совет в верхнюю палату, еще больше ухудшает положение о Думе, стараясь окончательно свести ее на роль бессильного совещательного придатка к самодержавной бюрократии» [5. С.205]. А как пишет А.П. Бородин, с 1912 года образовавшееся первое большинство превратило Госсовет в «кладбище» либеральных законопроектов [6. С.43].

Современные общегосударственные парламента делятся на две большие группы, первую из которых составляют однопалатные, а вторую – двухпалатные представительные органы законодательной власти.

Считается, что однопалатные парламента в основном функционируют в небольших по территории государствах (например, в Европе – Армения, Болгария, Венгрия, Греция, Грузия, Дания, Люксембург, Словакия), а двухпалатные – в федеративных или регионалистских государствах, различных по величине (Испания, Италия Франция и Казахстан – относительно крупные государства; Австрия, Германия, Бельгия, Ирландия, Нидерланды и Чехия – напротив, считаются небольшими по территории). С другой стороны, однопалатные парламента могут формироваться и в сравнительно больших по территории государствах: Украине, Финляндии, Швеции [7. С. 92].

В течение XX века статистика соотношения одно- и двухпалатных парламента была противоречивой. Несмотря на увеличение абсолютного числа государств, имеющих «бикамеральную» парламентскую структуру, доля двухпалатных парламента упала с 46% в 1976 г. до 33% в 1996 г. [8]. В основном это обусловлено появлением новых стран с однопалатными парламентами, но встречаются и случаи отказа от двухпалатной структуры (Новая Зеландия, Дания, Швеция). Когда верхние палаты упразднялись в скандинавских странах, решение обосновывали тем, что их наличие делает законодательный процесс слишком сложным, затяжным и затратным [9].

По сложившемуся мнению специалистов первоначально двухпалатность была проявлением принципа раздельного представительства – сословий, классов, каст и даже рас (таков пример Южно-Африканской Республики). Но в настоящее время почти повсеместно при формировании обеих палат применяется всеобщее, равное избирательное право.

В результате ретроспективного изучения явления бикамерализма в государственном (конституционном) праве России и зарубежных стран мы пришли к выводу, что **двухпалатность свойственна стабильной (эволюционной) стадии развития системы государственных органов. Однопалатная структура более присуща революционным (или переходным) этапам в истории государства, периодам становления институтов власти. В современный период выбор между той или иной структурой парламента зависит больше от объективных факторов.**

В основе структуры типичного современного парламента, существующего длительное время в рамках устойчивой системы государственных органов, лежат принципы разумности, целесообразности и экономичности.

Само наличие двухпалатного парламента, как и особенности порядка его формирования, компетенции, внутренней структуры, деятельности, в каждом государстве (и в каждом субъекте Федерации) служат достижению строго определенных целей.

Поэтому, на наш взгляд, целесообразно говорить о **функциях двухпалатной структуры законодательного (представительного) органа государственной власти (иначе – функциях двухпалатности парламента), под которыми мы понимаем цели и задачи, которые преследует субъект учредительной власти при**

создании двухпалатной структуры парламента, а также объективные результаты создания двухпалатной структуры парламента, выражающиеся в соответствующих общественных отношениях.

Исходя из сравнения различных двухпалатных парламентов общегосударственного уровня, а также уровня субъектов Федерации – в штатах США (всех, кроме Небраски), в германской земле Баварии и в восьми субъектах Российской Федерации (причем в трех из них исследовались действующие, а в пяти – упраздненные), можно сделать вывод о том, что при учреждении и/или реформировании законодательных органов установление двухпалатной структуры преследует специфические цели (функции двухпалатности). Причем следует различать временные и постоянные функции. К временным можно отнести уклонение от адекватного народного представительства, нейтрализацию оппозиционных политических сил, снижение социальной напряженности и некоторые другие. К постоянным, в свою очередь, относятся:

1) сдерживание инициатив, то есть затруднение или затягивание принятия законов, против которых выступает большинство в одной из частей парламента. Одна из палат, будучи сформированной по менее демократическим принципам, может выступать в роли «тормоза» поспешных реформ, на которых настаивают те или иные группы населения;

2) стабилизация законодательства – данная цель отличается от предыдущей тем, что в нормальных условиях функционирования системы власти и в отсутствие серьезных социально-экономических потрясений нет необходимости в кардинальном изменении законов, поэтому законодательный орган в таких условиях занимается лишь совершенствованием действующей нормативной базы;

3) стабилизация политической системы – если палаты парламента формируются из разных социально-политических сил разного уровня и характера, при этом они имеют различную компетенцию, то исполнительная и судебная власть взаимодействуют с конкретными палатами только по соответствующим вопросам, что приводит к необходимости договариваться только с частью народных избранников. Таким образом, может упрощаться политическое взаимодействие. Также стабилизация возможна путем формирования палат в разное время и на различные сроки, чем может обеспечиваться более плавная смена политического состава законодателей, а значит, отсутствие резких потрясений после очередных выборов. Тем не менее необходимо иметь в виду, что в случае формирования палат на основе противоречивых принципов может произойти, наоборот, разобщение коллектива законодателей, приводящее к кризису власти. Таковой является, например, перспектива разделения парламента по национальному, расовому или иному дискриминирующему признаку. Кроме того, любое излишнее усложнение парламентарной организационной структуры может настолько резко ухудшить эффективность этого органа власти, что приведет к отказу от двухпалатной системы как неспособной гарантировать нормальное взаимодействие властей.

4) учет социальной структуры государства или субъекта Федерации – законодательный орган, состоящий из двух самостоятельных палат, формируемых на разных основаниях (к примеру, территориальном, национальном, профессиональном, партийном или иных принципах), представляет собой многостороннюю проекцию общества, а значит, способен более адекватно отражать разнообразный состав избирателей и учитывать интересы различных по характеру слоев населения. Однако имеется уже упомянутая опасность, напротив, неадекватного представительства населения, ведущего к его разобщению;

5) укрепление положения представительного органа власти – парламент, состоящий из более широкого круга представителей населения и других уровней публичной власти (к примеру, местной) и имеющий разнообразную компетенцию, грамотно разделенную между палатами, способен играть более весомую роль в государственной жизни. При наличии в каждой палате своего аппарата квалифицированных специалистов достигается специализация палат по конкретным сферам законодательства, государственного управления и внутригосударственного взаимодействия. При этом каждая палата как отдельный коллектив решает собственные задачи, а в предусмотренных законом случаях последовательно осуществляет общие с другой палатой полномочия. Таким образом, может быть сформирована каста профессиональных законодателей, имеющих авторитет во взаимоотношениях с исполнительной властью того же уровня и другими «этажами» публичной власти.

Достижение вышеуказанных целей возможно как правовыми, так и организационными методами. Для этого необходимо грамотно смоделировать структуру парламента, порядок формирования, состав и полномочия палат, процедуру взаимодействия между ними, сферы и порядок взаимоотношений парламента и его палат с исполнительной и судебной властью, главой государства (субъекта Федерации), общественными объединениями, и, что немаловажно, с другими уровнями публичной власти.

Библиографический список

1. Mackenzie, K., *The English Parliament* / K. Mackenzie. – Harmandsworth, 1959.
2. Дембо, Л.И. «Саксонское зеркало» выдающийся памятник истории германского феодального права / Л.И. Дембо // Саксонское зеркало. Памятник, комментарий, исследования / отв.ред. В.М. Корецкий. – М., 1985.
3. Левина, М.И. Парламентское право Великобритании XVII – начала XIX в. / М.И. Левина. – М., 2000.
4. Ключевский, В.О. Сочинения: в 9 т. / В.О. Ключевский. – М., 1989. – Т. 5.
5. Ленин, В.И. Полн. собр. соч. / В.И. Ленин. – Т. 12.
6. Бородин, А.П. Государственный совет России. 19061917 (состав и роль в истории третьеиюньской монархии): автореф. дисс.... д-ра ист. наук / А.П. Бородин. – М., 2000.
7. Григонис, Э.П. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций / Э.П. Григонис, В.П. Григонис. – СПб.: Питер, 2002.

8. Коукли, Дж. Двухпалатность и разделение властей в современных государствах / Дж. Коукли // Полис. — 1997 — № 3.

9. Захаров, А.А. Современный бикамерализм: основные тенденции / А.А.Захаров // Материалы международного семинара «Бикамерализм в европейских парламентах: учет интересов и согласование позиций», 22 мая 2006 /. — М., 2006 г.

R. Yarva

THE FUNCTIONAL PURPOSE OF THE BICAMERAL STRUCTURE OF PARLIAMENTS IN FEDERAL SUBJECTS

A problem of choosing a unicameral or bicameral structure of a parliament is examined, including the one on the level of federal subjects. Typical goals and tasks pursued by the subject of a constitutive power by creating a bicameral parliament are also considered.