

УДК 342.52 (470)
ББК 67.400.621.12 (2Рос)
Т 49

А.Д. Тлебзу

Ассистент кафедры конституционного права Адыгейского государственного университета

О российских традициях двухпалатной законодательной власти

Аннотация: Статья посвящена рассмотрению основных этапов развития двухпалатной системы организации и функционирования парламента в России, выявлению места и роли парламента в современной политико-правовой системе Российской Федерации. Делается вывод о том, что в современной России продолжается поиск наиболее оптимальной и действенной модели функционирования двухпалатного парламента.

Ключевые слова: Законодательная власть, парламента, палата, представительство, Конституция, выборы, пропорциональная система, депутат, полномочия.

A.D. Tlebzu

Assistant of Constitutional Law Department at Adyghe State University, ph.: (8772)59-39-61

On the Russian traditions of two-chamber legislature

Abstract: The paper considers the basic stages of development of a two-chamber system of the organization and parliament functioning in Russia. The author reveals a place and a role of parliaments in modern political-legal system of the Russian Federation. It is inferred that in modern Russia search for the optimal and effective model of functioning of a two-chamber parliament continues.

Keywords: Legislature, parliament, chamber, representation, the Constitution, the elections, proportional system, the deputy, powers.

В отличие от многих европейских стран, где парламентские традиции складывались начиная с XVII-XVIII веков, в России первое представительное учреждение парламентского типа (в современном понимании этого органа) - Государственная Дума - было создано лишь в 1906 году. Изначально с момента учреждения Николаем II Государственной Думы в России была фактически образована двухпалатная система высших законодательных органов. Нижней палатой первого российского парламента являлась Государственная Дума, а верхней – Государственный Совет. В то же время по своей природе Государственный Совет не в полной мере являлся представительным органом. Одна половина членов Государственного Совета избиралась от духовенства, дворянства, земств, Академии наук и профессоров университетов, крупнейших организаций промышленников и торговцев; другая половина, а также Председатель и вице-председатель Совета назначались Императором.

Государственная Дума и Государственный Совет имели равные законодательные права. На рассмотрение Императора представлялись только законопроекты, одобренные обеими палатами парламента.

Создание двухпалатной системы законодательной власти, близкой к парламентскому типу, имело важное значение для становления в России бикамерализма. Однако события того времени, когда в стране обострилась борьба с системой царского самодержавия, породили адекватную реакцию со стороны Императора. Николай II и царское правительство с 1913-1914 гг. практически прекратили взаимодействие с законодательными палатами.

В советскую эпоху двухпалатная система законодательной власти присутствовала только на уровне высшего законодательного органа власти Союза ССР. Верховный Совет СССР состоял из двух равноправных палат – Совета Союза и Совета Национальностей. Совет Союза избирался по норме: один депутат на 300 тыс. человек населения. В Совет Национальностей избирались по 32 депутата от каждой союзной республики, по 11 депутатов от автономной республики, по 5 депутатов от национальной области и по 1 депутату от национального округа. Обе палаты обладали равными правами. Их сессии проходили одновременно и на них рассматривались одни и те же вопросы. В случае разногласия между палатами вопрос рассматривался согласительной комиссией, образуемой самими палатами на паритетных началах [1, с. 14].

Россия, как республика в составе СССР, долгий период имела однопалатный высший орган государственной власти - Верховный Совет РСФСР. Лишь в 1990 году в составе Верховного Совета РСФСР были сформированы две палаты - Совет Республики и Совет Национальностей. По своим полномочиям, структуре и принципу формирования палат учредители российского бикамерализма в значительной мере использовали подходы, аналогичные тем, что применялись в отношении Верховного Совета СССР.

С принятием Конституции Российской Федерации 1993 г. в России сформировался принципиально иной двухпалатный законодательный орган - Федеральное Собрание Российской Федерации. Принципы формирования палат парламента - Государственной Думы и Совета Федерации - и разграничения между ними компетенции отличаются от тех, что имели место в дореволюционную и советскую эпохи. По аналогии со многими зарубежными странами палаты Федерального Собрания Российской Федерации имеют разные полномочия. В соответствии с Конституцией Российской Федерации Государственная Дума принимает законы, а Совет Федерации их рассматривает и утверждает. Приведенные особенности обусловлены различной природой представительства палат. Если Государственная Дума формально признана органом общенационального представительства, то Совет Федерации является палатой, представляющей субъекты Российской Федерации.

Отношение отечественных и зарубежных исследователей к действующей системе двухпалатного российского парламентаризма неоднозначно.

В концептуальном для России значении обсуждается вопрос о целесообразности существования второй палаты - Совета Федерации как палаты регионов, отражающей федеративное устройство страны. Отметим, что большинством политиков и ученых вопрос о ликвидации верхней палаты ставится. Но наиболее актуальной для России является дискуссия иного плана: насколько верхняя палата по своему формированию, компетенции и качеству деятельности отвечает тому предназначению, что определено в отношении нее в Конституции Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 года Федеральное Собрание Российской Федерации состоит из Совета Федерации и Государственной Думы. Федеральное Собрание, являясь единым конституционным институтом и по нормам Конституции, и в реальности, существует как две самостоятельные и независимые друг от друга палаты. Согласно статье 100 Конституции Российской Федерации Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно. Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств.

Палаты парламента формируются следующими способами: депутаты Государственной Думы избираются населением, в Совет Федерации Федерального Собрания РФ в соответствии с Конституцией Российской Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации. У каждой палаты своя структура, различное количество комитетов и комиссий. Главное же заключается в том, что у них такая общая

цель, как создание российских законов, хотя методы ее реализации различные: Государственная дума принимает первой законы, а Совет Федерации призван еще раз проверить их качество, обоснованность и совмещение общегосударственных интересов с интересами регионов. У каждой палаты своя важная роль в государственных и общественных делах.

В целом Федеральное Собрание занимает стабильные позиции в конституционно-политическом механизме государства.

Однако возникают некоторые вопросы относительно того, как будет развиваться российский парламентаризм.

Как справедливо отмечает С. Авакьян, стоит подумать об определенном изменении баланса властей в пользу парламента или конкретно Государственной Думы. Согласно статье 117 Конституции РФ выражение Думой недоверия правительству или отказ ему в доверии могут привести к тому, что президент сохранит правительство, а Думу распустит. Поэтому при выражении Думой недоверия правительству или отказе в доверии надо предусмотреть механизмы разрешения разногласий и определенного момента выжидания для Государственной думы – как будут учтены её предложения, так как обычно неудовлетворение Думы вызывает не вся деятельность правительства, а какое-то её направление [2, с.21].

Следовало бы повысить роль обеих палат в формировании правительства и всего аппарата федеральной исполнительной власти, так как общая структура федеральной исполнительной власти в данный момент как бы стала внутренним делом президента и правительства.

Кроме того, требует совершенствования порядок избрания депутатов Государственной думы и формирования Совета Федерации. В 2007 году Федеральным Законом от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» использовавшаяся в нашей стране смешанная система выборов депутатов Государственной Думы была заменена пропорциональной [3].

Применение пропорциональной избирательной системы в РФ способствует формированию развитой партийной системы, повышению роли политических партий. Через выборы по партийным спискам возможно обеспечить представительство в парламенте различных групп населения, в том числе национальных меньшинств, что служит стабильности в многонациональной стране.

Надо заметить, что одновременно с преимуществами пропорциональная избирательная система имеет и недостатки. Прежде всего, она не способствует активности избирателей. А введение пропорциональной системы в чистом виде влечет установление дополнительного партийного ценза, фактически отсекающего от пассивного избирательного права всех беспартийных.

В частности в соответствии со статьёй 32 Конституции Российской Федерации гражданин имеет право избирать и быть избранным. На деле же гражданин по пропорциональной системе утратил право быть избранным, поскольку не имеет права выдвигаться. Право выдвигать есть только у политической партии.

Определенные заботы вызывает и порядок формирования Совета Федерации. Как указывает С. Авакьян, современный вариант формирования палаты несовершенно, что выявилось по разным направлениям, например, члены Совета Федерации стали полностью зависимы от тех, кто их делегировал в палату, их в любое время смещают без объяснения причин, порой только для того, чтобы направить в палату «своего» и более удобного представителя. Верхняя палата парламента стала пристанищем политиков, не нашедших себе более достойного места на федеральном уровне, а также у палаты нет лица яркого стиля деятельности [2, с.23]. Чтобы как-то обезопасить статус членов Совета Федерации, в Федеральный закон о порядке формирования Совета Федерации в декабре 2004 года внесли изменения и предусмотрели, что полномочия парламентария прекращаются досрочно по принятии решения не органом субъекта, а Советом

Федерации. Однако это не выход, так как член Совета Федерации – представитель не палаты, а органа субъекта Российской Федерации, и этот орган вправе определять судьбу представителя. Вероятно, роль Совета Федерации повысится с введением выборов парламентариев населением субъектов Российской Федерации.

Следует заметить, что требуют модернизации формы деятельности Государственной думы и Совета Федерации. Политизация Государственной думы не должна влиять на качество законодательного процесса, а в Совете Федерации важной является задача повышения творческого начала в работе палаты.

Однако, даже при всех указанных недостатках и проблемах, двухпалатный парламент в России имеет большое значение и перспективы дальнейшего развития, поскольку он является необходимым элементом народного суверенитета в рамках народной (представительной) демократии.

Примечания:

1. Колюхова И. Двухпалатность как принцип организации национальных парламентов: опыт России и мировая практика // Журнал российского права. 2004. № 1.
2. Авакьян С. Парламентаризм в России: идеи и решения // Вестник Московского университета. 2006. № 2.
3. Российская Федерация. Законы. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: [принят Гос. Думой 22 апреля 2005 года: ред. от 07.09.2007 г.] // Справочная правовая система «Гарант».

References:

1. Konyukhova I. Two chambers as a principle of the organization of national parliaments: experience of Russia and world practice // Journal of the Russian Law. 2004. No. 1.
2. Avakyan S. Parliamentarizm in Russia: ideas and decisions // Bulletin of the Moscow University. 2006. No. 2.
3. The Russian Federation. Laws. About elections of deputies of the State Duma of Federal Meeting of the Russian Federation: [Is accepted by the Duma on April 22nd, 2005: ed. of 07.09.2007] // Reference Law System “Garant”.