

Особенности правового статуса членов верхних палат парламентов зарубежных федеративных государств на примере США

Рыжонкова Е. А.

Рыжонкова Елена Александровна / Ryzhonkova Elena Alexandrovna – магистрант,
кафедра правового обеспечения управления,
Государственный университет управления, г. Москва

Аннотация: в статье анализируется положительный опыт избрания и деятельности членов верхней палаты парламента федеративного государства на примере США. В связи с неоднократными, на протяжении 20 лет коренными изменениями порядка формирования и правового статуса членов Совета Федерации – верхней палаты российского парламента, представляется необходимым изучение зарубежного опыта и подходов в данном вопросе. Наиболее близким, в данном контексте, федеративным государством является США, которое отличает стабильный и эффективный государственный механизм, существующий на протяжении уже более 200 лет.

Abstract: in article positive experience of election and activities of members of high chamber of parliament of a federal state on the example of the USA is analyzed. Due to numerous, for 20 years basic changes of an order of forming and legal status of members of the Federation Council – high chamber of the Russian parliament, studying of foreign experience and approaches in the matter is obviously necessary. The closest, in this context, a federal state is the USA which distinguishes the stable and effective state mechanism existing for already more than 200 years.

Ключевые слова: парламент, верхняя палата парламента, член верхней палаты парламента, зарубежный опыт, законодательство, США, правовой статус члена верхней палаты парламента.

Keywords: parliament, high chamber of parliament, member of high chamber of parliament, foreign experience, legislation, USA, legal status of the member of high chamber of parliament.

Совершенствование системы регионального представительства в парламенте Российской Федерации невозможно без учёта богатого зарубежного опыта. Двухпалатный парламент, как форма организации законодательного (представительного) органа власти, известен достаточно давно. Ещё в средние века в Великобритании в целях ограничения власти монарха был сформирован двухпалатный парламент. С течением времени подобная модель организации распространилась и на другие государства Европы, а впоследствии и мира. Вместе с тем, рассматривая более подробно предпосылки двухпалатности Британского парламента, можно отметить следующее. Верхняя палата (лордов) играла сдерживающую роль по отношению к нижней палате (представителей). Она должна была противостоять популистским законодательным инициативам, защищая правящий класс от народных представителей.

Таким образом, целевой характер верхней палаты британского парламента заключается в сдерживании нижней палаты, выработке компромиссных решений, отражающих интересы всех слоёв общества.

Вместе с тем, существует ещё одна модель двухпалатного парламента, в основу формирования верхней палаты которой положен принцип регионального представительства. Данная модель характерна для стран с высокой степенью децентрализации административно-территориальных образований и государств с федеративным устройством. Одним из таких государств является и Российская Федерация. Следовательно, для выявления наиболее приемлемых способов, методов и подходов к формированию верхней палаты парламента, а равно установлению и совершенствованию правового статуса её членов следует в первую очередь обратиться к опыту стран, имеющих схожие с нами модели территориального устройства и структуры парламента.

Следует заметить, что рассмотрение вопросов статуса членов верхней палаты парламента невозможно без рассмотрения основных моделей получения такого статуса, которые, в первую очередь, и определяют совокупность, объём и характер прав и обязанностей, а также ответственность членов верхней палаты.

В мире существует немало федеративных государств, но США, по нашему мнению, наиболее полно удовлетворяют тем критериям, которые могут обусловить введение отдельных элементов статуса членов Сената в Российский парламентамский опыт.

Представляется, что наиболее востребованным в российских условиях может быть именно опыт регионального представительства в парламенте США. Данное утверждение обусловлено следующими факторами.

- 1) США - федерация;
- 2) в США существует существенное разграничение предметов ведения федерации и штатов;
- 3) США, как и Россия, президентская республика;
- 4) опыт парламентаризма и, в частности, регионального представительства в парламенте США насчитывает почти 300 лет [1, 304];
- 5) высокая стабильность государственно-правового механизма.

Вместе с тем, в парламентаризме США существуют свои национальные особенности, слепое копирование которых невозможно в принципе, ввиду отсутствия достаточных культурных и социальных

предпосылок. Однако это не означает, что нужно абстрагироваться от передового зарубежного опыта. При должном уровне адаптации к российским условиям, опыт США в области парламентаризма может быть очень полезен в условиях становления достаточной молодой отечественной демократии.

Существующая ныне система региональное представительства в Сенате США имеет почти 300-летнюю историю, что, в свою очередь, может говорить о её устойчивости и сбалансированности.

Парламент США именуется Конгрессом и состоит из двух палат:

- Палаты представителей (нижней палаты)
- и Сената (верхней палаты).

Общее количество членов Сената составляет 100 человек. Каждый штат представляет 2 сенатора, при этом, в отличие от Палаты представителей, не имеет значения, какое количество населения проживает в каждом штате. Срок полномочий сенаторов составляет 6 лет. До 1913 года представителей от штатов избирали законодательные собрания штатов, однако после принятия и вступления в силу семнадцатой поправки к Конституции США, сенаторы стали избираться населением штатов, при этом в целях экономии бюджетных средств выборы в сенат осуществляются вместе с выборами в Палату представителей, которые избираются сроком на 2 года. Стоит отметить, что в целях недопущения установления устойчивых связей и застоя в сенате, привлечения в политику новых людей, каждые 2 года происходит переизбрание одной трети состава сената по мажоритарной системе относительного большинства [2, 845].

Рассматривая непосредственно фигуру сенаторов и некоторые элементы их правового статуса, отметим следующее. Получить возможность стать сенатором может только лицо достигшее возраста 30 лет, являющееся гражданином США в течение не менее 9 лет, одновременно являясь жителем штата, который он представляет [3, 161]. Хотя сенаторы и избираются населением штатов, но, как правило, в подавляющем большинстве носят ту или иную партийную принадлежность, будучи или республиканцами, или демократами - следствием классической двухпартийной системы, доставшейся американцам от англичан. Вместе тем, такой подход не исключает получение мандата сенатора и независимым кандидатам. В настоящее время их количество равно двум [4] (1 от штата Висконсин и 1 от штата Мен), которые, впрочем, находятся в коалиции с демократической партией, имеющей 44 места против 54 мест у республиканской партии. Существует гипотетическая возможность сменить партийную принадлежность, будучи уже в статусе сенатора, однако за весь XX век ею воспользовались только 13 сенаторов. Данный факт говорит о высокой политической культуре, дисциплине, а также приверженности партийным ценностям.

Говоря о выборах в Сенат, можно выделить такие существенные политические и социальные моменты.

Чтобы стать сенатором, необходимо обладать достаточно большим политическим весом и известностью как в штате, так и на федеральном уровне. Как правило, сенаторами становятся яркие политики, получившие известность на предыдущем месте работы: губернаторы, мэры, получившие известность и признание иными способами: известные бизнесмены, бывшие военные и даже люди с медийным прошлым, последнее является, скорее, исключением, чем правилом. Кроме того, избирательная компания достаточно затратное дело с точки зрения финансов, следовательно, требуются большие финансовые возможности.

В ходе предвыборной компании всплывает вся подноготная правда о кандидатах, что, скорее, является плюсом с точки зрения прозрачности политической системы.

Хотя срок полномочий кандидата и ограничен 6 годами, но, как правило, избиратели консервативны в своих предпочтениях, и если сенатор в период работы хорошо себя проявил и не запятнал свою репутацию, он сохраняет за собой место на очередных выборах со 100 % вероятностью. Ограничений по сроку полномочий не предусмотрено.

Основной формой работы Сената и сенаторов является рассмотрение законопроектов, участие в постоянных и временных комитетах и комиссиях. Обязательно личное активное участие в работе тех структур, членом которых он является. Членство в Сенате несовместимо с занятием каких-либо иных государственных должностей и должностей штатов. Ключевые права и обязанности сенаторов определены в Регламенте Сената. Основные права и обязанности сенаторов США сопоставимы с таковыми у членов верхних палат парламентов других стран. К их числу относятся:

- право законодательной инициативы,
- право на петицию или прошение,
- участие в работе комитетов и комиссий,
- личное присутствие и голосование сенатора на заседаниях,
- наличие иммунитета.

Вместе с тем, иммунитет сенаторов не является абсолютным. Совершение деяний, имеющих признаки государственной измены, иные тяжкие уголовные деяния, а также за нарушения общественного порядка они подлежат аресту на общих основаниях. Состав индемнитета у сенаторов США весьма широк и включает себя: годовое денежное содержание, дополнительные суммы на содержание персонального штата: помощники, секретари и т. д., оплачивается связь, командировочные, медицинские, иные сопутствующие расходы. Кроме того, сенаторам выплачивается специальная пенсия.

Интересной особенностью является тот факт, что в соответствии с 27 поправкой к Конституции США изменение размера денежного содержания сенаторов, как и членов Палаты представителей, вступает в силу только после следующих выборов в Палату представителей [2, 858].

Впрочем, особых проблем сенаторам данный факт не создаёт. Условия и порядок избирательной компании предопределяет то обстоятельство, что стать сенатором в большинстве случаев может только достаточно обеспеченный человек. Почти половина состава Сената и Палаты представителей являются миллионерами. На это много раз обращали внимание в американской прессе.

Заседания Сената проводятся открыто, однако возможно проведение и закрытых заседаний. Заседания Сената могут считаться правомочными при наличии необходимого в таких случаях кворума, который составляет большинство. Важной особенностью является то, что при отсутствии кворума Сенат может в принудительном порядке добиться его достижения путём принудительного привода сенаторов с помощью приставов Сената.

Публичность деятельности Сената обеспечивается в том числе телевидением по ряду каналов, это позволяет следить за деятельностью как палаты в целом [5], так и отдельных сенаторов [6].

Если рассматривать такую важную часть рабочего процесса Сената как голосование, то можно отметить следующее. В Сенате США существует несколько способов, а, соответственно, и методов подсчёта голосов.

1. Голосование голосом – подсчёт голосов и принятие решения проводятся на основании оценки силы выкриков сенаторов.

2. Голосование разделением – подсчёт голосов определяется по числу поднявшихся со своих мест сенаторов, поочерёдно: за, против и воздержались.

3. Голосование счётчиками – сенаторы, голосуя, проходят между другими специально назначенными членами палаты - счётчиками, которые подсчитывают количество проголосовавших.

4. Поимённое электронное голосование.

5. Тайное голосование – например, такие особые случаи, как выборы партийных лидеров и председателей постоянных комитетов.

Говоря о той или иной ангажированности и аффилированности народных представителей, следует отметить такой институт американской политики, как лоббирование [7, 24]. Признание такого механизма, представление интересов тех или иных финансовых групп как лоббирование, стало важным шагом на пути повышения прозрачности как политической системы в целом, так и выборов в Сенат. В США является обязанностью публиковать списки спонсоров любой предвыборной компании, в том числе и выборов в Сенат. В США в качестве наиболее крупных лоббистов и спонсоров обычно выступают топливные и табачные гиганты, которые оказывают колоссальную финансовую поддержку на выборах, что, в свою очередь, находит выражение политической деятельности органов власти.

Рассматривая личность среднестатистического сенатора, можно выделить некоторые ключевые особенности:

- как правило, белый;
- 50-65 лет;
- политика – как профессия;
- юрист или имеет юридическое, политическое или экономическое образование;
- христианин [8].

Важным моментом в правовом статусе члена Сената является его прочная связь с избирателями. Все действия сенатора должны проходить проверку на соответствие ожиданиям избирателей. Политическая система США довольно жестока. Одно неверное слово, поступок или действие могут поставить крест на политической карьере, которая для большинства сенаторов является профессиональной. Сенатор в ходе своей работы должен постоянно держать связь с избирателями, инициировать и проводить в жизнь решения в пользу своих избирателей. В этом смысле партийное влияние на сенаторов в США гораздо ниже, чем в других странах. Намного большую роль играет политическая конъюнктура и обстановка.

Подытоживая, можно отметить следующее.

История парламентаризма в США начитывает не одну сотню лет. Свойственный западному сознанию прагматизм позволил создать за довольно короткий срок чрезвычайно стабильную систему парламентского представительства, в том числе и регионального, что обусловлено федеративным устройством США.

Ключевыми особенностями американской системы регионального представительства в парламенте и правового статуса члена Сената являются:

- прямые выборы населением штатов;
- 2-х годичная ротация состава Сената;
- высокая степень прозрачности деятельности сенаторов;
- существенная фактическая зависимость от избирателей штата;
- достаточно высокий профессиональный уровень;
- наличие существенных должностных обязанностей.

Всё это, вкупе с высоким уровнем политической культуры населения США, реальной возможностью влиять на принятие политических решений, широкими возможностями для развития политической системы обусловило эффективное функционирование элементов государственного механизма и гражданского общества.

Выше изложенное подтверждает тот факт, что в США по праву существует одна из самых эффективных систем парламентского представительства и регионального представительства, что, в свою очередь, стало

базой для стабильного политического, экономического и социального развития Соединённых Штатов Америки.

Одной из главных задач отечественных политиков, правоведов и юристов в области конституционного права должно стоять формулирование перспектив отечественного парламентаризма, особенно с учётом того, что наша парламентская практика совсем невелика в историческом масштабе. В данных условиях полезным будет исследование опыта зарубежных стран, имеющих с нами общие элементы форм государства и особенно подтвердившие на практике эффективность тех или иных форм народного представительства, которые находят своё выражение в месте на геополитической арене. США, в данном случае, будут являться ярчайшим примером в контексте рассмотрения данного вопроса.

Литература

1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / под ред. Б. А. Страшуна. М.: Проспект, 2013. С. 304.
2. Избранные конституции зарубежных стран: учебное пособие / под ред. Б. А. Страшун. М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 854.
3. Григонис Э. П., Григонис В. П. Конституционное право зарубежных стран. СПб.: Питер, 2007. С. 161.
4. Senators of the 114th Congress // Сайт Сената США [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.senate.gov/senators/contact/>.
5. Floor Webcast // Сайт Сената США [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.senate.gov/floor/index.htm>.
6. House Committee Hearings and Meetings Video // Сайт Сената США. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.congress.gov/committees/video>.
7. Дембицкий С. Г. Институт лоббирования в системе функционального представительства групп экономических интересов // Вестник МГОУ серия «Экономика». 2010. - № 4. - С. 24.
8. Конгресс США // ForexAW.com. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://forexaw.com/TERMs/Public_institutions/US_Government/11131_Конгресс_США_United_States_Congress.