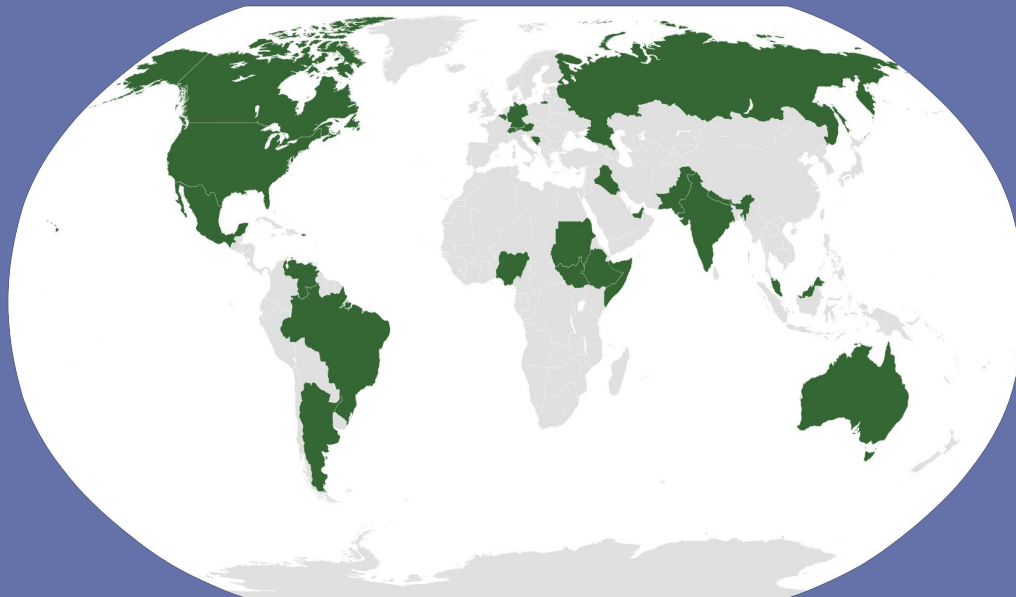


Принцип выборности членов верхних палат парламента в федеративных государствах : российский опыт в сравнительной перспективе

Анкудинов Иван
БПТ 183

ВВОДНЫЕ



Федерации



Верхняя палата
(?)



Выборность
(??)



Принцип
выборности
(???)



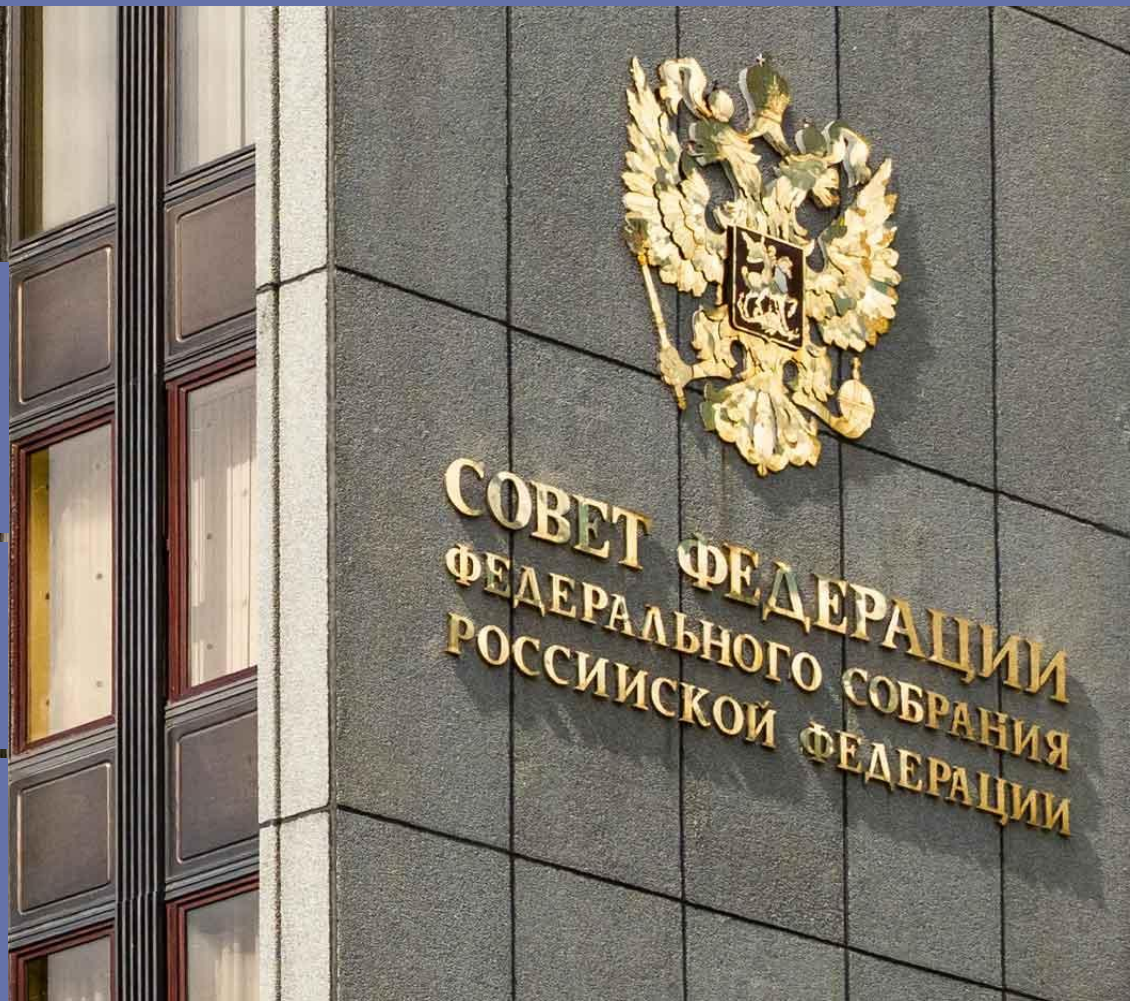
Актуализация дискуссий вокруг верхней палаты (вплоть до требований реформирования/упразднения) в политической повестке стран мира [Drexhage, 2015, p. 37]



Отсутствие консенсуса в научном сообществе и профильной литературе [Авакьян, 1999]; [Булаков, 2017, с. 82]



Проблема недостаточного освещения аспекта конкретных принципов избираемости членов верхней палаты (Совета Федерации) России в сравнительной перспективе.





- под **федеративным** понимается государство, конституционные законы которого оговаривают принцип федерализма

- **верхняя палата** - представительный орган в системе парламентаризма, среди функций которой должно присутствовать представительство регионов страны (территориальное представительство)

- под **выборностью** подразумевается процедура непосредственного избрания представителя гражданами

- **принцип выборности** включает конкретные (базовые) характеристики, присущие данному типу избрания представителей

историко-временные ограничения: современная структура организации; изменения, коснувшиеся ряд стран с **1993** по **2014** гг.



Австралия: Аргентина: Бразилия:
Эфиопия: Мексика: Нигерия:
Пакистан: США: Бельгия и
Россия*

+ **extra**

Частота выборов,
продолжительность мандата

Избирательная система	Распределение мест – связь избирательной единицы с региональной	Представительство регионов	Фракционность
1) пропорциональная 2) мажоритарная 3) смешанная 4) преференциальная 5) альтернативная	1) фиксированная зависимость 2) опосредованное деление 3) отсутствие прямой связи с региональным делением	1) непропорциональная форма соглашения «мандат-регион» 2) форма пропорции численности населения 3) смешанные формы	1) невозможность 2) необходимость 3) необязательность формирования



«Выбранный порядок [не-выборное представительство] **определяет субъектный характер представительства регионов** в "палате регионов", а соответственно, и **эффективность и качественную сторону функционирования**»

[Сайфутдинова, 2017, 39]

«Из представителей субъектов Федерации, административно-территориальных единиц **может состоять орган**, участвующий даже в законодательной деятельности на общегосударственном уровне. **Однако считать ли такой орган второй (верхней) палатой парламента страны – это еще вопрос**, если представители не избраны народом, а избраны или назначены (делегированы) соответствующими органами субъекта Федерации и административно-территориальной единицы»

[Авакьян, 1999, 24]

«Выборный способ формирования верхней палаты **в большей степени соответствует представительной природе российского парламента**, отраженной в ст. 94 Конституции»

[Тлумач, 2010, 157]



ст. 7 раздела II Конституции
РФ (заключительные и
переходные положения)

Указ Президента РФ
от 11 октября 1993 г.
N 1626 "О выборах в Совет
Федерации Федерального
Собрания Российской
Федерации"



Страна	Избирательная система
Австралия;	преференциальная (STV)
Аргентина;	мажоритарно-альтернативная (LV)
Бразилия;	мажоритарная (2/3) и мажоритарно-альтернативная (BV) (1/3)
Эфиопия;	мажоритарная (опционально)
Мексика;	мажоритарно-альтернативная (LV) (2/3) и пропорциональная (1/3)
Нигерия;	мажоритарно-альтернативная (BV)
Пакистан;	преференциальная (STV)
США;	мажоритарная (почти во всех штатах)
Бельгия*	пропорциональная (метод Д'Ондта) (40 чел.)
Россия*	мажоритарно-альтернативная (BV)

«Депутаты Совета Федерации избираются на основе мажоритарной системы по двухмандатным (один округ - два депутата) избирательным округам, образуемым в рамках административных границ субъектов Российской Федерации»;

«При выборах в Совет Федерации каждый избиратель подает голос за двух кандидатов».



Страна	Распределение мест
Австралия;	фиксированная зависимость (за каждым штатом и двумя территориями)
Аргентина;	фиксированная зависимость (за каждым штатом и столичной территорией)
Бразилия;	фиксированная зависимость (за каждым штатом и столичной территорией)
Эфиопия;	нет прямой связи (единица представительства - народ)
Мексика;	фиксированная зависимость (за каждым штатом)
Нигерия;	фиксированная зависимость (за каждым штатом и столичной территорией)
Пакистан;	фиксированная зависимость (за каждой провинцией и территориями)
США;	фиксированная зависимость (за каждым штатом)
Бельгия*	фиксированная зависимость (за каждой электоральной коллегией)
Россия*	фиксированная зависимость (за каждым субъектом)

«Число избирательных округов по выборам депутатов Совета Федерации *равно числу субъектов* Российской Федерации. На территории каждого субъекта Российской Федерации образуется *один избирательный округ*»;

«Если автономный округ входит в состав края или области, территория избирательного округа, образованного в данном крае или области, *не охватывает* территорию автономного округа».



Страна	Представительство регионов
Австралия;	непропорциональная (соглашение, конституция)
Аргентина;	непропорциональная (соглашение, конституция)
Бразилия;	непропорциональная (соглашение, конституция)
Эфиопия;	полу-пропорциональная (1 фикс. пр., затем - схема "1 миллион - 1 представитель")
Мексика;	полу-пропорциональная (3 фикс. пр., треть избирается по федеральным спискам)
Нигерия;	непропорциональная (соглашение, конституция)
Пакистан;	непропорциональная (соглашение, конституция)
США;	непропорциональная (соглашение, конституция)
Бельгия*	пропорциональная (примерная конституционная оценка)
Россия*	непропорциональная (соглашение, конституция)

«В Совет Федерации избираются *по два депутата от каждого субъекта Российской Федерации*»



Страна	Частота и длительность
Австралия;	6 лет (половина от штатов и все от терр. переизбираются каждые 3 года)
Аргентина;	6 лет (треть переизбирается каждые 2 года)
Бразилия;	8 лет (треть или две трети переизбираются каждые 4 года)
Эфиопия;	5 лет (фиксировано, императивный мандат)
Мексика;	6 лет (фиксировано, с недавних пор разрешено переизбрание)
Нигерия;	4 года (фиксировано, разрешено переизбрание)
Пакистан;	6 лет (половина переизбирается каждые 3 года)
США;	6 лет (треть переизбирается каждые 2 года)
Бельгия*	4 года (фиксировано, разрешено переизбрание)
Россия*	2 года (фиксировано, переходный характер)

Закон предусматривал *переходный (двухлетний) срок*, на который будут избраны члены Совета Федерации



Страна	Фракционность
Австралия;	необязательна (но традиционна)
Аргентина;	необязательна (но традиционна)
Бразилия;	обязательна (партийность)
Эфиопия;	необязательна (но традиционна)
Мексика;	необязательна (но традиционна)
Нигерия;	обязательна (партийность)
Пакистан;	необязательна (нет традиций)
США;	необязательна (но традиционна)
Бельгия*	необязательна (но традиционна)
Россия*	невозможна (строгая непартийность)

Возможность образования в палате фракции партий/объединений в палате законом не была предусмотрена



(1) Российский опыт выборности «палаты регионов», - «транзитный» по времени и задумке - **по форме напоминал, но содержательно отличался** от большинства принятых тогда (и сейчас) порядков организации верхней палаты.

(2) Российский (коллективный) законодатель, длительное время не готовый принять окончательное решение о судьбе верхней палаты **действовал «ситуационно»** (в «транзитной парадигме»), что отразилось на многократных, порой противоречащих друг другу изменениях в законопроектах о верхней палате (и во многом привело к текущей «компромиссной» структуре)

(3) Те специфические черты, которые были присущи кратковременному опыту выборности Совета Федерации, объясняются **не намеренным отклонением от мирового опыта или определяющим характером местных традиций** - но (скорее) тем переменчивым и нестабильным контекстом, который задавал тон всему институциональному и государственному строительству постсоветской России 1990-х.



СПАСИБО

за внимание

Анкудинов И.А.

iaankudinov@edu.hse.ru

БПТ 183, ОП Политология, НИУ ВШЭ