

## Законодательная власть

### 1. Введение

Каждая историческая эпоха имеет собственную концепцию о сущности, легитимности, содержании, и способах осуществления власти. Но настоящую принципиальную ценность, запечатленную в конституциях, получили концепции о национальном и суверенном суверенитете, а также о разделении властей, сформулированные знаменитыми Монтескье и Руссо. Перемещение на конституционный уровень принципа суверенитета народа выдвинула проблему выбора одной из двух демократических теорий о суверенитете. Теория, которая завоевала признание, стала теория о национальном суверенитете, несмотря на то, что некоторые конституции использовали термин *народ*. Конституция Франции от 4 сентября 1791 предусматривала, что “суверенитет является единственным, неразделимым, неотчуждаемым и неоспоримым. Он принадлежит нации. Ни один из сегментов народа, ни один из индивидов не могут присвоить себе его осуществление”. В отношении непосредственного осуществления суверенитета Нацией, был признан принцип его представления посредством избранных избирателями. Действующая французская конституция создала компромисс между этими двумя концепциями о суверенитете. Так, статья 3 предусматривает, что ”национальный суверенитет принадлежит народу, который его осуществляет посредством своих представителей и референдума”.

Действительно, на сегодняшний день имеют меньшее значение различия в терминах и большее – суть этих двух принципов, в любом случае связанных друг с другом – политическая власть принадлежит гражданам одного государства, которые, однако, могут ее осуществлять или напрямую, посредством проведения некоторых плебесцитов, или косвенно, посредством вельмож.

Эти два принципа находят отражение сегодня во всех конституциях демократических государств. Необходимо вспомнить и основной Закон Республики Молдова, который в статье 2 декларирует следующее: национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, который его осуществляет напрямую и посредством своих представительских органов.

В отношении представительных органов Монтескье подчеркивал, что необходимо, чтобы народ, обладатель верховной власти, исполнял сам все то, что может исполнить лучше в этом смысле, а то, что не может исполнять хорошо, должен делать это посредством своих уполномоченных. Последние не могут, как таковые, существовать, если только сам народ не выдвигает их кандидатуру “Народ сделает правильный выбор, говорил он, выбрав тех, которым доверит осуществление своей воли”<sup>1</sup>. В результате, представительный характер обеспечивается выборами.

При таком ходе вещей нас будут интересовать, в особенности, способы формирования представительного органа народа, его внутренней организации, а также его функционирования.

Из совокупности учреждений, который осуществляют национальный суверенитет от имени носителя этого суверенитета, и которые являются представительными, необходимо выделить парламент, главу государства и органы местного публичного управления.

**Парламент** является высшим представительным органом государства. Во всех современных конституциях стран мира он определяется как носитель законодательной власти. Представительные учреждения появились еще в феодальных государствах. Однако, тогда они были простыми консультативными органами, создаваемыми при монархах и обладали лишь ограниченными финансовыми правами. Поэтому считается, что непосредственные парламенты появились в буржуазных государствах. Буржуазные государства в период своего появления характеризовались двухпалатной структурой. В унитарных государствах это отражало, в первую очередь, компромисс между старой аристократией и новой буржуазией, находящейся на подъеме. В этом случае, нижние палаты формировались посредством прямых выборов. Нижним представительным палатам противостояли высшие, назначаемые главой государства или формировавшиеся на основе наследственного принципа, или посредством обоих методов. Это правило находится и сейчас в основе формирования Палаты Лордов Великобритании, которая состоит из наследственных пэров, архиепископов, епископов, избираемых пэров, судей и пожизненных пэров. После второй мировой войны от двухпалатной структуры отказался ряд европейских государств (например, Дания и Швеция), а также некоторые государства Азии и Африки, в которых существует унитарная форма государственной структуры. Это объясняется тем, что в начале основной функцией верхней палаты, избираемой на основе ограниченного

---

<sup>1</sup> Montesquieu, Despre spiritul legilor, vol.I, București, 1964, pg. 18-20.

голосования, было служение в качестве консервативного тормоза для нижней палаты, избираемой более демократическим способом. Однако, много аналитиков отмечали, что, если верхняя палата больше не играет такой роли и, с точки зрения своего состава, становится схожей с нижней палатой, тогда она становится бесполезным дубликатом последней. В то же самое время, была отмечена и другая тенденция в некоторых государствах, таких как Румыния и Польша, например, где в результате конституционных реформ была восстановлена двухпалатная структура после падения коммунизма. В пользу двухпалатной системы приводились аргументы, которые оправдывали ее существование, исходя из двух соображений:

- 1) Двойное рассмотрение проекта закона в двух законодательных палатах может способствовать его улучшению;
- 2) Посредством требовательности двух парламентских палат затрудняется появление гипотетической тенденции концентрации законодательной власти в одной палате;
- 3) В случае, когда члены верхней палаты (Сената) избираются непрямым голосованием, выражаемым представителями местных сообществ, они более связаны интересами сообществ и влияют на их поддержку в парламенте. Эта система была первоначально установлена в США, но с 1913 года сенаторы избираются прямым голосованием.
- 4) Тем, что сенаторы по возрасту старше, чем депутаты, считается, что они обладают большей политической “мудростью” и более богатым жизненным опытом.

Действительно, разделение властей, теоретизированная Монтескье, предусматривала и дублирование представительных собраний для того, что избежать злоупотребление властью одной палатой и дать возможность исполнения взаимного контроля этими двумя законодательными форумами, находящихся в равновесии и сотрудничестве.

Однако, у двухпалатной системы есть и такие недостатки, как повышенные финансовые затраты, длительность законодательного процесса.

Все же необходимо отметить, что такая структура законодательного форума является не только обоснованной, но даже необходимой для федеративных государств, поскольку в верхней палате должны быть представлены интересы субъектов федерации.

Мандат нижней палаты может варьироваться от 2 до 7 лет. Например, в США Палата Представителей выбирается на срок 2 лет, немецкий Бундестаг и Палата Представителей Японии – на 4 года, Национальное Собрание Франции – на 5 лет, а Палата Представителей Ирландии – на 7 лет. Вторая палата, если не назначается, обычно выбирается на более длительный срок. В то же самое время, в некоторых странах она обновляется полностью, а в некоторых странах – частично. Например, в США 1/3 от общего числа сенаторов обновляется дважды в 2 года. Верхние Палаты более консервативны из-за возрастного ценза, установленного для их членов. Минимальный возраст, устанавливаемый для сенаторов, составляет 30-40 лет.

В большинстве случаев верхние палаты формируются посредством не прямых выборов (Австрия, Франция, Нидерланды). В некоторых странах они избираются непосредственно избирателями (США, Япония, Италия), а в некоторых других странах используется смешанная система путем комбинирования выборов, назначения и наследования (Бельгия, Ирландия). Однако, существуют государства с другими способами формирования верхних палат. Так, например, в ФРГ Бундесрат состоит из членов правительств земель. Поэтому партии, которые не участвуют в руководстве земель, не могут получить места в Бундесрате. Однако, существуют государства, в которых существуют другие способы формирования верхних палат. В рамках даже одного государства способы избрания членов верхней палаты могут быть различными.. Например, в Швейцарии члены Совета кантона в некоторых кантонах избираются непосредственно народом, а в других – парламентами кантонов.

В странах, в которых возможен роспуск парламента (обычно, в государствах с парламентской формой правления, за исключением Норвегии – парламентского государства, где парламент вообще не может быть распущен), может быть распущена только нижняя палата.

Одновременно, необходимо отметить парламенты с особой структурой. Примером служит норвежский Стортинг. Первоначально он избирается в полном составе, затем 1/4 из своего состава избирается в верхнюю часть – Лагтинг, остальные депутаты формируют нижнюю часть – Оделстинг. В тоже самое время, соотношение политических сил в обеих частях одинаково. За исключением принятия законов, все другие вопросы разрешаются парламентом в своем полном составе. Поэтому Стортинг не может считаться настоящим двухпалатным парламентом. До недавнего времени исландский Алтинг имел схожую структуру со Стортингом. В настоящее время, однако, он обладает классической однопалатной структурой.

В случае Республики Молдова, проблема, которая выдвигается, состоит в нахождении оптимального решения, которое сделало бы совместимыми обе системы, сформированные на обоих берегах Днестра. В то время как в бессарабской части Республики Молдова установилась плюралистическая, многопартийная демократия с парламентским режимом правления, на приднестровской стороне политический плюрализм и многопартийность являются лишь фикцией, а режим правления – президентский. Тяжело сравнивать эти две конституционные системы, устойчивые лишь десятилетие. Например, верховный совет Приднестровья – двухпалатный законодательный орган, который состоит из палаты законодателей и палаты представителей. Возрастной ценз для кандидатов на должность члена верховного совета составляет 21 год. Парламент Республики Молдова однопалатный, а депутаты избираются в одном избирательном округе по пропорциональному принципу голосования по партийным спискам. Минимальный возраст для кандидатов – 18 лет.

Все же, в качестве основы для конституционной системы будущей федерации необходимо взять реалии бессарабской части Республики Молдова, принимая во внимание демократические реформы, проведенные за все годы независимости и, как следствие, более высокую степень правового государства.

## **2. Избирательная система**

Первой проблемой, которая нас занимает, является нахождение эффективной формулы избирательной системы для парламентских выборов. От этого надо исходить, так как очень важна структура будущего федерального законодательного органа, который будет зависеть в последней инстанции от выбора той или иной избирательной системы.

Обобществляя, надо отметить, что известны два способа голосования: мажоритарное и пропорциональное голосование. Некоторые теоретики признают, что, однако, возможен и комбинированный вариант этих двух способов, а именно – смешанное голосование.

Мажоритарное голосование очень распространено, в особенно, в англо – саксонских государствах. Согласно этой системе, **мандаты распределяются кандидату или кандидатам, занесенным в избирательный список, и которые получили больше всего голосов.**<sup>1</sup> То есть это метод, при котором “победитель получает все” – кандидат, поддержанный самым большим количеством избирателей, выигрывает, а другие избиратели остаются не представленными – и поэтому это является отличным отражением мажоритарной философии. Более того, партия, выигравшая на национальном уровне, будет обладать тенденцией чрезмерного представительства в парламенте.

В отличие от этого, главная цель пропорциональной системы голосования заключается в том, чтобы **представлять и большинство и меньшинство, и вместо чрезмерного или слишком малого представительства пропорционально трансформировать голоса в места.** То есть, главный принцип состоит в как можно более точном распределении мандатов, согласно голосам, отданным каждому списку кандидатов. Этот тип голосования предполагает представление политическими партиями списка кандидатов.

Обоим типам голосования знакомы несколько способов осуществления в зависимости от типа выборов, традиций и интересов, проявляющихся в государстве. Каждая страна, однако, создает собственную систему, которой является приверженной.

Например, мажоритарный принцип голосования может быть с одним или двумя турами, в зависимости от требуемого большинства голосов. Правило множества, то есть относительного большинства – в Великобритании, как правило, называемое “тот, кто располагает первым - выигрывает” – является самым простым: кандидат, который получает самое большое количество голосов, независимо от того, относительное или абсолютное это большинство, является избранным. Оно используется в Великобритании и США на парламентских выборах, а также в некоторых других странах, таких как Канада, Ботсвана, Барбадос, Индия, Новая Зеландия и т.д. Оно также используется на президентских выборах в Венесуэле, Исландии, Коста – Рике. Правило большинства, то есть абсолютного большинства, требует организации второго решающего тура голосования между первыми двумя кандидатами, если никто из кандидатов не получил большинство голосов во время первого тура выборов. Этот метод часто используется на президентских выборах во

---

<sup>1</sup> Cristian Ionescu, Drept constituțional și instituții politice, Vol.I.

Франции, Австрии, Португалии, а с 1994 года и в Колумбии и Финляндии, а также и для прямых выборов премьер – министра в Израиле, но не на выборах в законодательный орган. Все же схожий метод используется во Франции на выборах в законодательный орган. Национальное Собрание избирается по смешанной формуле множество – большинство (относительное большинство – абсолютное большинство) в одномандатных округах: в первом туре требуется абсолютное большинство, но если ни один из кандидатов не набирает большинства (абсолютного), то во втором туре достаточно множества (относительное большинство); кандидатам, которые не набирают минимальный процент голосов в первом туре (начиная с 1976, 12,5% голосов от зарегистрированного числа избирателей), запрещается участвовать во втором туре.

Остается только добавить, что в случае парламентских выборов, мажоритарный принцип голосования отвечает государствам с двухпартийной политической системой.

Надо отметить, что и пропорциональный принцип голосования предполагает несколько типов. Самая распространенная форма – система пропорционального представительства по спискам. Этот способ голосования означает, что партии представляют списки кандидатов в многомандатных округах, что избиратели голосуют за один или другой список (хотя иногда им разрешается распределять голоса между несколькими списками), и что места распределяются согласно партийным спискам пропорционально числу голосов, которые они получили. Пропорциональное представительство по спискам может быть классифицировано следующим образом: открытые списки, частично открытые или закрытые. При закрытых системах избиратели могут голосовать только за один список и не могут выражать свое предпочтение в пользу определенного кандидата в списке; кандидаты избираются строго в том порядке, в котором их выдвинула партия. Примером служат Коста – Рика, Израиль, Испания и т.д. При системе с полностью открытыми списками, самым лучшим примером в этой связи является Финляндия, избиратели которой голосуют за конкретного кандидата из списка, а порядок, по которому избираются кандидаты, определяется числом голосов, полученных индивидуально. В Бельгии, Голландии и во многих других государствах списки являются частично открытыми: хотя избиратели могут выражать свои предпочтения в пользу отдельного кандидата, превалирует порядок, указанный в списках, представленных партиями. И, наконец,

комбинированный вариант этих двух типов голосования, используемый в конституционной практике некоторых государств, так называемый смешанный принцип голосования. Так, почти половина из законодателей Германии, Новой Зеландии, Венесуэлы и др. государств, а также почти  $\frac{3}{4}$  в Италии избираются мажоритарным принципом голосования в одномандатных округах, а другая часть избирается пропорциональным голосованием по спискам. У каждого избирателя есть два голоса, один для кандидата из округа и один для голосования по партийным спискам. С политической точки зрения, места из одномандатных округов не будут пропорциональными, но законодатели избранные таким образом будут более связаны с географической зоной, которую они представляют. Другие места, проистекающие из пропорционального представительства по спискам, должны компенсировать диспропорциональность мест в результате выборов в округах. Точная степень пропорциональности общих результатов зависит от того, как много мест зарезервировано для партийных списков в целях компенсации; результаты в Италии являются значительно менее пропорциональными, чем в других государствах. Таким образом, насколько большей является доля мест, зарезервированных для округов, настолько менее пропорциональными являются результаты выборов.

Все вышеизложенное представляет общие черты, приравниваемые к общим правилам, избирательных систем. Однако, необходимо отметить, что каждое государство практикует собственную систему, исходя из собственных исторических, политических условий и др. Поэтому, в случае Республики Молдова, необходимо иметь ввиду интересы на будущее большинства населения. От этого надо отталкиваться, так как от способа, как будет избираться высший представительный орган нации, от того, как распределятся силы, будет зависеть будущее этого государства.

Представляют интерес избирательные системы некоторых европейских государств, которые схожи с Республикой Молдова по своим политическим системам. Например, Национальный Совет, нижняя палата австрийского Парламента, избирается согласно принципу пропорционального представительства. Территория федерация разделена на избирательные округа, которые с географической точки зрения совпадают с землями. Число депутатов со стороны избирательного округа должно быть пропорционально числу избирателей из данного округа. Предвыборные процедуры предполагают и коррекцию распределения мандатов с пропорциональным перераспределением неиспользованных мандатов.

В Бельгии члены Палаты Представителей насчитывают 150 депутатов, которые также избираются на основе пропорционального голосования в многомандатных округах. Предвыборная формула, которая используется в этом государстве, является следующей: общее число жителей королевства делится на 150 и получается избирательное частное, то есть цифра представительства; число жителей в каждом округе делится затем на эту цифру, получая, таким образом, количество мандатов для каждого округа, а оставшиеся мандаты распределяются по тем избирательным округам, в которых самый большой остаток в результате деления.

Итальянская избирательная система основывается на тех же правилах, что и в случае Бельгии, но единственное отличие состоит в том, что Палата Депутатов насчитывает 630 членов.

В Испании Конгресс Депутатов состоит из 300 – 400 – х членов, которые избираются в многомандатных избирательных округах на основе того же принципа пропорционального представительства. Избирательный округ совпадает с провинцией, то есть с административно – территориальной единицей второго уровня. Закон устанавливает минимальное число мандатов для каждого избирательного округа. Остальные мандаты, однако, распределяются пропорционально количеству жителей соответствующей провинции.

Немецкий бундестаг формируются на основе смешанного голосования: половина мандатов завоевывается в одномандатных округах на основе мажоритарного голосования, другая половина на основе пропорционального голосования по партийным спискам в землях. Немецкая система может представлять что-то более сложное, но в специализированной литературе она часто описывается как неуравновешенное вмешательство, которое, в отношении распределения мест в парламенте, близко пропорциональному принципу.

Таким образом, самой обычной формой является система списков, используемая в большинстве демократических режимов. Существуют незначительные вариации этого, но они все предполагают, в общих чертах, что партия выдвигает списки кандидатов в многомандатных округах, избиратели голосуют за один или другой список, а места в парламенте распределяются по партийным спискам пропорционально количеству набранных голосов.

Важный аспект пропорциональности касается размеров избирательного округа. Это измерение указывает количество депутатов, которые будут избраны в данном избирательном округе. Размер избирательного округа сильно влияет на степень

пропорциональности результатов, которая может быть достигнута системами пропорционального представительства. Например, маловероятно, что партия, представляющая меньшинство в 10% населения, получит место в пяти-мандатном округе, но у нее есть реальные шансы в избирательном округе с размером 10. Поэтому насколько больше размер, настолько более точная пропорциональность представительства.

Один избирательный округ на национальном уровне оптимален для пропорционального переложения голосов в места. В то же самое время, национальные избирательные округа стремятся к максимизации пропорциональности и облегчению представительства, даже очень маленьких партий. Чтобы не позволить маленьким партиям очень легко выиграть, все страны с одним национальным избирательным округом установили порог представительства, определяемый в рамках минимального числа набранных голосов в округе и/или минимальной доли от общего числа голосов на национальном уровне. Эти процентные соотношения могут быть относительно маленькими и, следовательно, безобидными, как, например, порог в 1% в Израиле и в 0,67% в Голландии. Но, когда порог составляет 4 % или 5 % как в Швеции, и соответственно Германии, то он составляет серьезный барьер для мелких политических формирований.

Хорошо известное высказывание в литературе по сравнительной политологии утверждает, что мажоритарные системы с одномандатными избирательными округами благоприятствуют двухпартийным системам и, наоборот, пропорциональное представительство способствует многопартийности. Рае внес свой вклад, благодаря значительным дополнениям, в анализ взаимоотношений между избирательными системами и партийными системами. Различные избирательные системы по-разному влияют на партийные системы, но, подчеркивает Рае, у них есть важные общие элементы.<sup>1</sup> В особенности то, что все системы стремятся к чрезмерному представлению больших партий и недопредставлению маленьких партий. Различаются три аспекта этой тенденции:

1. Все избирательные системы ведут к тому, чтобы выдать диспропорциональные результаты;
2. Все избирательные системы ведут к тому, чтобы сократить фактическое число парламентских партий в сравнении с фактическим числом партий, участвующих в предвыборной гонке;

---

<sup>1</sup> Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, pp.67-129

3. Все избирательные системы могут “сфабриковать” парламентское большинство для партий, которые не получили мажоритарную поддержку со стороны избирателей.

С другой стороны, все эти тенденции намного сильнее проявляются в мажоритарных системах, чем в системах пропорционального представительства.

#### *Выводы*

Принимая во внимание вышеизложенное, можно вывести несколько выводов и рекомендаций для Республики Молдова. Существующая избирательная система Республики Молдова отлично сочетается со своей политической системой. Проблема состоит в том, чтобы скомбинировать избирательные системы с обоих берегов Днестра. Например, в Приднестровье депутаты верховного совета избираются на основе мажоритарной избирательной системы в одномандатных округах. В качестве решения могла бы стать передача полномочий по регламентированию местной электоральной системы субъектам федерации – регламентирования посредством конституционных распоряжений системы пропорционального представительства, которая была бы в состоянии стимулировать многопартийность на национальном уровне, то есть деятельность партий, охватывающих всю территорию страны.

Возможны, как мы уже это видели, различные способы распределения мандатов: во многих избирательных округах или в одном. Очень хорош пример Италии и Бельгии с многомандатными округами, в которых количество оспариваемых мандатов было бы пропорционален количеству избирателей. В этом смысле, регионы (соответственно, субъекты федерации) могли бы стать предвыборными округами. Однако, это могло бы стимулировать развитие региональных политических партий, что могло бы привести к появлению центробежных тенденций. Поэтому единственный избирательный округ был бы более приемлемым для Республики Молдова, поскольку это бы стимулировало развитие плюралистической модели демократии на национальном уровне. Политические партии больше бы занимались проблемами всего общества, чтобы быть более притягательными, действуя на всей территории государства, а не только в определенных регионах. Таким образом, сами собой бы исчезли возможные кливажи. Депутаты представляли бы всю нацию, а не ее определенные сегменты или только политические партии, членами которых являются, поэтому их избрание в одном национальном избирательном округе более целесообразно. В то же самое время, избирательный порог более чем в 4% был бы неприемлемым, так как стремится к чрезмерному представительству больших партий

в ущерб маленьким партиям, а парламентские меньшинства не будут эффективно представлены.

### **3. Структура Парламента: двухпалатная система**

Независимо от того, какая формулировка будет принята, федеральная или региональная, двухпалатная система – это необходимость, благодаря разнообразию в молдавском обществе. Достаточно важным аспектом проблемы является способ формирования верхней палаты законодательного форума, а также принцип, который будет лежать в основе формирования этого.

Для того чтобы найти адекватную формулировку организационной формы верхней палаты, необходимо принимать во внимание следующие отличия между двумя палатами, встречающиеся в международной практике.

1. Верхняя палата значительно меньше по числу членов, чем нижняя палата.
2. Большой срок мандатов в верхних палатах. В нижней палате срок действия мандата от 2 до 5 лет, в отличие от диапазона от 4 до 9 лет для верхней палаты (В Великобритании – пожизненно, а в Канаде – до отставки). Швейцария представляет незначительное исключение: несколько членов верхней палаты избираются на более короткий срок, чем 4 года – срок осуществления мандата в нижней палате. В общих чертах, во всех двухпалатных законодательных органах члены верхних палат обладают более длительными или равными сроками мандатов, по отношению к членам нижней палаты. В качестве исключения, в США мандат верхней палаты в 3 раза продолжительнее, чем мандат нижней палаты.
3. Общей чертой верхних палат является поэтапное избрание. Половина состава верхних палат Австралии, Голландии и Японии обновляется каждые 3 года; это же правило действительно для IV французской республики. 1/3 членов верхних палат США и V французской республики обновляется каждые 2 и 3 года, соответственно. По схожему принципу, члены федеральных палат Австрии, Германии и Швейцарии выбираются поэтапно, но согласно нерегулярным интервалам.
4. С точки зрения формальных полномочий, верхние палаты тяготеют к подчинению нижним палатам. Негативное голосование по представляемому законодательству может быть часто отменено нижними палатами, а в парламентских системах кабинет министров может быть подотчетен только нижней

палате. Только в некоторых парламентах палаты формально равны, как, например, в США, Бельгия, Швейцария, Италия.

5. Реальная политическая важность верхних палат зависит не только от их формальных конституционных полномочий, но также от способа выбора. Все нижние палаты избираются напрямую избирателями. В случае верхних палат практикуется не прямое голосование (обычно законодательными органами, находящимися на более низком уровне национального правления) или назначение (как, например, канадские сенаторы, некоторые ирландские сенаторы и пэры из Палаты Лордов). Верхним палатам, которые не избираются напрямую, не хватает демократической легитимности и, как следствие, реального политического влияния, предоставляемого народным голосованием. И наоборот, прямые выборы в верхнюю палату могли бы компенсировать в определенной степени ее ограниченную власть.

6. Последнее различие между двумя палатами двухпалатных законодательных органов: верхние палаты могут быть составлены таким образом, что чрезмерно представят некоторые меньшинства. Одной из характеристик федерализма является то, что более мелкие составляющие единицы чрезмерно представлены в федеральной палате: их часть мест в законодательном органе превышает их часть населения. Максимальным расширением этого принципа является равенство представительства, независимо от величины населения в составляющих единицах. Подобный паритет наблюдается в федеральных палатах Соединенных Штатов и Швейцарии (2 представителя со стороны каждого штата или кантона) и Австралии (10 представителей со стороны каждого штата). Немецкий Бундесрат и канадский Сенат выступают как примеры федеральных палат, в которых составные единицы не представлены в равной мере, но более маленькие единицы чрезмерно представлены, а большие единицы – недопредставлены. Австрийский Бундесрат является исключением: каждая земля представлена примерно пропорционально своему населению, без специального представительства для более маленьких земель.

В зависимости от степени концентрации или разделения законодательной власти, парламенты могут быть классифицированы в: 1) законодательные органы с сильной двухпалатной системой, как в случае Австралии, Германии, Швейцарии и США; 2) парламенты со слабой двухпалатной системой, как, например, в Бельгии, Италии, Японии, Голландии, Канаде, Франции, Великобритании; 3) парламенты с

незначительной двухпалатной системой, как, например, в Австрии и Ирландии, которые, по сути, очень близки к однопалатной системе.

Зачастую утверждается, что существует фундаментальная несовместимость между сильной двухпалатной системой и парламентской формой правления. Парламентаризм предполагает, что исполнительная власть ответственна перед парламентом и, если это совмещается с сильной двухпалатной системой, то это бы означало, что обе палаты могли бы отстаивать полномочия с целью быть носителем этой ответственности. Так как сильная двухпалатная система ведет к существованию двух палат, составленных различным способом, эти две палаты могли бы иметь различные политические меньшинства, а кабинет мог бы находиться в ситуации необходимости сохранения доверия этих меньшинств, у которых возможны разногласия. В своем классическом исследовании законодательных органов, К. С. Вхеаре (Wheare) приводит доводы того, что двухпалатная система не создает проблемы в том случае, если обе палаты “действительно были избраны вдоль одних схожих линий”. В противном случае, утверждает он, парламентаризм “поощряет или даже оспаривает, если не верховенство, то тогда, по крайней мере, превосходство одной палаты над другой. Кажется, что кабинет министров должен быть ответственен перед одной палатой; он не может быть ответственен перед двумя палатами”<sup>1</sup>. Другими словами, парламентская форма правления требует, чтобы двухпалатная система была или конгруэнтной (то есть, палаты не отличаются друг от друга по своему составу), или асимметричной (то есть, одна из палат обладает большими полномочиями по отношению к другой), или первая и вторая одновременно. В то же самое время, необходимо уточнить, что парламентаризм не совмещается с сильной двухпалатной системой, только если существует тенденция того, что правительства будут сформированы на основе некоторого узкого меньшинства из нижней палаты. Когда кабинеты представляют собой большие коалиции, у них не будет проблем в сохранении поддержки со стороны подавляющего меньшинства в обеих палатах парламента. С другой стороны, сильный федерализм предполагает сильную федеральную палату и, как следствие, сильную двухпалатную систему.

#### *Выводы и предложения*

В отношении верхней палаты будущего федерального парламента Республики Молдова, необходимо исходить из того, что на сегодняшний день в стране парламентская форма правления, которая должна быть сохранена, так как

---

<sup>1</sup> К.С. Wheare, *Legislatures*, New York, Oxford University Press, 1963, pp.201-203.

представляет собой акцентуированную демократию и правило в европейском сообществе. Парламентская форма правления необходима в контексте европейской интеграции. Поэтому, считаю, что Республике Молдова подошла бы более слабая двухпалатная система, которая, как я уже показал, более совместима с парламентаризмом. В будущей конституции должен быть подчеркнут принцип национального суверенитета, который бы означал предоставление политической власти народу, который бы ее исполнял посредством нижней палаты – палаты представителей. То есть, первой палате должна представляться самая важная роль в законодательном процессе. Это можно реализовать посредством ограничения демократической легитимности верхней палаты, посредством ее формирования непрямым путем – выбором региональными законодательными собраниями. Назначение кандидатур для выборов, в этом случае, должно носить характер пропорционального представительства, то есть сенаторы выбранные таким образом должны представлять как можно точнее политический состав законодательного органа, который их выбрал.

С тем, чтобы сделать более справедливым состав сената, беря в качестве примера федеральное Собрание Австрии, субъекты федерации должны бы быть различно представлены в федеральной палате, пропорционально количеству граждан из этого региона. Распределение мест, однако, может принять различные формы, исходя из того, как будет организована сама федерация. Таким образом, если будут высказываться в пользу симметричной федерации, в которой субъекты будут равны и по количеству населения и по географической протяженности, тогда равное распределение мест более приемлемо. Если же сами субъекты будут неравны по одному из двух показателей (человеческому и географическому), тогда для самого большого региона необходимо зарезервировать определенное число мест, а остальным регионам достанутся в обратном порядке столько мест, сколько населения в нем проживает относительно самого большого региона.

Если все же будут высказывания в пользу асимметричной федерации с субъектами федерации и, так называемой, федеральной территорией, то самой удачной формой распределения мандатов будет путь прямых выборов по равным избирательным округам, которые охватят наиболее равное количество избирателей. Форма назначения нижней палатой федерального законодательного органа, также как региональными законодательными органами сенаторов, является неподходящей, поскольку приведет к чрезмерному представительству как этнических, так и

территориальных меньшинств. В отношении продолжительности и характера мандата сенатора, он, конечно же, должен быть более продолжительным, чем депутатский мандат. Мандаты обеих двух палат должны не зависеть по времени друг от друга с целью формирования различных составов этих двух палат, обеспечивая, таким образом, политическую конкуренцию идей. В случае их назначения местными парламентами, сенаторы должны избираться в единой манере, а в случае всеобщих выборов можно принять идею обновления, то есть поэтапных выборов. Так как число мандатов в сенате не большое, мест, зарезервированных для регионов, будет соответственно мало и будет невозможно обеспечить представление всех политических сил из местных парламентов, поэтому существует риск того, что мажоритарная партия из местного законодательного органа будет чрезмерно представлена в федеральной палате. В любом случае, как и в случае нижней палаты, императивный мандат должен быть исключен. Мандат сенаторов не должен зависеть от мандатов депутатов, которые их делегировали. Он не может быть отозван. У сенаторов должна быть стабильность в функции.

### **3.1. Статус депутата**

Недействительность императивного мандата абсолютно закреплена во всех конституциях европейских государств. Депутаты представляют всю нацию и не связаны как с определенными категориями избирателей, которые их избрали, так и не с партиями, по спискам которых они проходили как кандидаты. Это принцип закреплён в настоящей Конституции Республики Молдова и должен быть сохранён и в будущей конституции.

На первый взгляд может показаться, что принцип свободного мандата сильно противоречит реальности современного партийного государства и ведет к проявлению “принципиальной несовместимости”. Однако, некоторые конституции, как, например немецкая конституция, предоставляют решения этой проблемы. Основной закон Германии ясно определяет в статье 21 и статье 38, что статус депутата немыслим без его деятельности в политических партиях и, наоборот, для сотрудничества между политическими партиями существенна важна ценность свободного мандата.

Современный парламент представляет собой политический орган, в котором в процессе открытой конкуренции идей с целью разрешения определенной проблемы, должно быть найдено, по мере возможностей, оптимальное решение, в смысле ее разумности. В такой же степени, современный депутат должен отвечать имиджу

независимого депутата. Согласно регулированию немецкого закона, современный депутат скорее является профессиональным политиком, чиновником союза (федерации) или экспертом, который объединяется с другими депутатами в партию, а вместе – в коллектив. Они могут реализовать свои цели только посредством общей, объединенной и скоординированной деятельности фракции, членами которой являются. Таким образом, свободный мандат не исключает ни сотрудничество партий в процессе подготовки политических решений в парламенте, ни связь депутатов со своими партиями и даже ни директивы, разрабатываемые и продвигаемые фракциями. С другой стороны, он (свободный мандат) ограничивает все же это взаимоотношение и является элементом развития политической свободы внутри партий и фракций, что представляет собой предпосылки демократии в своей совокупности.

Свободный мандат делает связь депутата со своей партией более слабой, освобождая ее от влияния юридических санкций. Поэтому никто из депутатов не может быть подвергнут к определенному политическому поведению в парламенте в какой-нибудь юридической форме и, благодаря этому, единство во фракции зависит, в первую очередь, от добровольного и свободного принятия решений депутатами. Это принятие должно основываться не только на личной убежденности в корректности решения фракции, но и на правиле большинства, согласно которой депутат подчиняется воле большинства, поскольку у него есть доверие компетентному мнению других депутатов, и нет желания, таким образом, повлиять на солидарность фракции. Конечно, это не исключает прессинг депутата со стороны партии по случаю следующих выборов. В этом случае, зависимость депутата от своей партии проявляется в предвыборный период до утверждения мандатов. Получение мандата зависит от включения депутата в партийный список. Однако, с момента утверждения мандат становится свободным. Уход или исключение из партии или парламентской фракции, также как переход в другую фракцию не ведет к потере мандата, хотя может повлечь потерю членства в парламентской комиссии, в особенности, когда идет речь о функции в причинной комиссии.

Таким образом, свободный мандат, в отличие от императивного, обеспечивает большую независимость депутатов как в рамках фракций и партий, так и во взаимоотношениях с ними. В то же самое время, он предоставляет возможность направления по определенному руслу дискуссии в рамках партий, а также развития партийной демократии. Именно это является смыслом статьи 21 немецкой федеральной Конституции, которая гарантирует намного сильнее свободу выражения

идей в рамках партий, чем это могли бы сделать распоряжения согласно уставам партий. Таким образом, под знаком решающей роли политических партий в современном государстве, это становится самым важным элементом свободы политического процесса, в рамках которого должна сформироваться политическая воля и политическое единение общества.

### **3.2. Внутреннее устройство**

В отношении внутреннего устройства федерального парламента, как нижней палаты, так и верхней палаты, необходимо отметить, что традиционно у всех парламентах схожая организация. Очевидно, что две палаты развертывают свою деятельность в согласии с собственными регламентами деятельности.

Нижняя палата, будучи палатой представителей, избранная демократическим путем всеобщим голосованием, организуется на основе схожих принципов во всех государствах. Например, депутаты организуются в парламентские фракции по политической близости, в парламентские комиссии по предшествующему профессиональному опыту. Если фракции представляют собой политические организмы в рамках палаты, которые влияют на формирование политической воли, то комиссии являются настоящими рабочими органами палаты. На них приходится основная часть работы в рамках законодательного процесса: детальное изучение проектов законов, разработка заключений по ним, дополнение и подготовка к следующему чтению и т.д. Другим рабочим органом палаты – руководящим – является так называемый президиум (постоянное бюро) палаты, название которого может варьироваться от страны к стране. Однако, то, что является характерным, заключается в том, что это коллегиальный постоянно действующий орган, включая и межсессионный период, главное назначение которого состоит в подготовке и обеспечении рабочих заседаний парламентариев. Коллегиальность постоянного бюро варьируется от государства к государству. Например, в некоторых парламентах члены бюро находятся в относительном равенстве, в других наблюдается превосходство председателя парламента. В последнем случае, председатель парламента является настоящим авторитетом в государстве. Кроме поддержания внутреннего порядка, он обладает такими важными прерогативами как руководство заседаниями, предоставление слова, представление палаты во взаимоотношениях с другими государственными структурами, он главный распорядитель бюджетными кредитами и т.д.

Например, в Германии председатель Бундестага имеет право издавать распоряжения о здании парламента, исполняя некоторые полицейские прерогативы, в том смысле, что без его разрешения никто не вправе осуществлять обыски или аресты в здании нижней палаты немецкого парламента. В то же самое время, председатель Бундестага представляет как государственную власть, так и административную власть для всех сотрудников парламента.

В Великобритании, председатель Палаты Общин носит название спикера, избираемого в начале новой легислатуры. Правила в этой стране оговаривают то, что спикер должен быть независимым. Это означает, что с того момента, с которого он избирается на должность председателя, он официально выходит из состава партии, членом которой состоял, и не участвует в голосовании палаты. Председатель Палаты Общин истолковывает на самом высоком уровне регламент функционирования Палаты, а его решения принимаются без дискуссий. Спикер, таким образом, является исключительно председателем; он не руководитель, а арбитр. В своей деятельности спикеру ассистирует секретарь Палаты, его заместители и офицер полиции Палаты, все назначаемые Королевой в качестве постоянных сотрудников Палаты Общин. Обычно высшие палаты организуются также как и нижние. Однако, существуют определенные отличия, которые сводятся, в особенности, к функции председательствования в этой палате. Например, немецкий Бундесрат, будучи органом, назначаемым правительствам земель, имеет внутреннюю организацию, немного отличную от Бундестага. К примеру, председатель этой палаты избирается не на все протяжении легислатуры, а на год. В Австрии заседания федерального Совета председательствуются методом ротации представителями различных земель, каждый по пол года в алфавитном порядке названия земель.

Во многих федеральных государствах две палаты могут формировать общий орган – федеральное собрание, созываемое по определенному случаю. Так, например, национальный Совет и федеральный Совет Австрии вместе формируют федеральное Собрание, которое созывается на совместные заседания для того, чтобы принять решения об объявлении войны или для того, чтобы федеральный Председатель принес присягу перед парламентариями. В любом случае, созыв осуществляется федеральным Председателем, а общее заседание председательствуется по очереди двумя председателями палат, начиная с председателя сената. В то же самое время, основной закон Австрии уточняет, что рабочей процедурой признается процедура, установленная для палаты депутатов.

### *Выводы*

Вышеприведенные примеры указывают на то, что текущая внутренняя организация Парламента Республики Молдова соблюдает общие правила европейского парламентаризма. Общие принципы внутренней организации Парламента находят отражение в современной Конституции страны и могут быть использованы как основа для организации будущего федерального парламента. Конечно, можно привести и предложения в этом направлении. Например, необходимо было бы повысить статус Председателя Парламента, наделяя его полномочиями схожими с полномочиями его коллег из других европейских парламента, примеры которых были приведены выше. По примеру британского спикера было бы хорошо, чтобы функция Председателя Парламента стала арбитражной функцией и менее политической. В то же самое время, было бы хорошо выделить и подчеркнуть право на оппозицию. Депутаты, которые объявляют себя в оппозиции, не должны быть маргинализированы, а, наоборот, привлечены в законодательный процесс посредством добавочных прав, оговариваемых в регламенте, беря в качестве примера Великобританию, где депутаты от оппозиции могут высказать свои замечания в постоянных комиссиях.

## **4. Полномочия двух палат парламента. Режим правления**

В отношении разграничения полномочий между двумя палатами, как было указано выше, основная часть законодательных обязательств должна была бы принадлежать нижней палате как выразителю интересов всего народа.

В первую очередь, необходимо бы было отметить решающую роль нижней палаты в определении внутренней и внешней политики государства. В этом смысле, участие нижней палаты в общем руководстве государством должно определяться ее исключительной компетенцией в отношении формирования федерального правительства, а также контроля за ним. Это определяется текущей парламентской формой правления в Республике Молдова, которую необходимо сохранить и в будущем. Обозревая конституционные системы некоторых европейских стран с одинаковым режимом правления, можно заметить, что во всех доминирует принцип суверенитета нижней палаты, с точки зрения взаимоотношений законодательной и исполнительной власти. В противном случае, даже и при системах с президентским

режимом правления обе законодательные палаты обладают минимальной ролью в отношении формирования исполнительных органов.

#### **4.1. Взаимоотношения парламента с исполнительной властью**

Таким образом, еще раз подчеркивая принцип народного суверенитета, правительство должно проистекать из законодательного органа, а именно из нижней палаты – палаты представителей народа – носителя суверенитета. То есть, на нижнюю палату должна приходиться исключительная роль по формированию федерального правительства. К примеру, федеральному Президенту остается предлагать кандидатуру на пост премьер – министра, исходя из политического состава палаты, и назначать правительство своим декретом на основе вотума доверия, выраженного депутатами. В этом смысле, необходимо сделать несколько ремарок. В первую очередь, необходимо отметить, что в некоторых государствах должность премьер – министра и, в общем, должность члена правительства совмещается с должностью депутата, а в других странах это является даже необходимостью. Также необходимо отметить, что в любом случае происхождение кандидата должно быть или из палаты депутатов, или из-за ее пределов, но с условием, что это персона, которая имеет право становиться депутатом. И, вообще, в некоторых государствах, таких как Германия, палата депутатов может оставлять за собой право выдвигать собственного кандидата на должность премьера, если ее не устраивают кандидатуры, предлагаемые федеральным президентом. В этом случае, в палате депутатов разворачивается настоящее голосование на должность премьера.

В то же самое время, контролирующая функция исполняется посредством создания парламентских комиссий, посредством вопросов и обращений со стороны парламентариев, как из нижней, так и из верхней палаты. Члены правительства должны быть обязаны дать ход этим вопросам и обращениям и присутствовать на заседаниях двух палат столько раз, сколько это необходимо. Но санкции, которые могут быть применимы в осуществлении парламентского контроля, должны ограничиваться только на вотуме недоверия как *ultima ratio*. Само недоверие может быть, однако, выражено не в отношении отдельно взятого министра, а в отношении премьер – министра, другими словами, всему кабинету, поскольку только глава кабинета ответственен за деятельность всего кабинета или его отдельных компонентов. Но для того, чтобы гарантировать правительственную и политическую стабильность в стране, очень важен пример Германии, где выражение вотума

недоверия возможно только при условии, что палата депутатов изберет и одного преемника, обратившись для этого к федеральному Президенту с просьбой отправить в отставку федерального канцлера. Этот пример «конструктивного» вотума недоверия полезен для внедрения настоящей демократии на основе консенсуса в Республике Молдова.

#### **4.2. Законотворческий процесс**

Во вторую очередь, необходимо отметить первостепенную роль нижней палаты в законотворческом процессе. Все же верхняя палата должна наделяться ролью контролирующего и корректирующего органа этого процесса. Это необходимо осуществить, наделяя сенат правом вето по отношению к определенным категориям законов и решений, принятых в первой палате. В Австрии, например, все решения, принимаемые национальным Советом, должны быть переданы без задержек федеральному Совету, который может отказаться их одобрить, что означает возвращение законов для нового рассмотрения нижней палатой. В этом смысле, федеральная палата может повлиять на законотворческий процесс посредством использования своего права вето.

Но для того, чтобы не допустить затруднения законотворческого процесса, а также для того, чтобы избежать возможных блокировок, которые могут быть часты, для Республики Молдова полезна практика некоторых стран, которые ограничивают права вето сената. Например, некоторые категории законов или решений могут быть просто исключены из необходимости обязательного одобрения федеральной палатой, что означает, что они могут быть переданы прямо президенту для промульгации и публикации, избегая, таким образом, сенат. Другим методом может служить упрощение процедуры преодоления палатой депутатов вето сената. Например, может быть принят тот же кворум на повторном голосовании. Конечно, для того, чтобы не недооценивать совсем роль федеральной палаты, ее право вето должно быть, все же, сильным в некоторых случаях. Например, в случае некоторых законов, которые напрямую затрагивают интересы членов федерации, это право должно быть закреплено путем установления более высокого кворума для его преодоления палатой депутатов. К примеру, если закон о федеральном бюджете не будет одобрен сенатом, повторное голосование в этой же редакции должно иметь место путем квалифицированного большинства, например, в 2/3.

И, конечно, в сфере международных отношений эти две палаты должны бы конкурировать за право исполнения прерогативы одобрения международных договоров, подписанных руководителями исполнительной власти от имени федерации. В особенности, это касается договоров, которые относятся к непосредственным интересам какого-нибудь федерального субъекта.

В то же самое время, эти две палаты должны сотрудничать, исполняя общие обязанности. Две палаты могли бы, например, формировать федеральное собрание, то есть собираться на общие заседания для того, чтобы рассматривать определенные вопросы национального интереса, такие как принесение присяги федеральным Президентом или одобрение мер по отражению агрессии внешней армии, или провозглашение войны. Формой сотрудничества между двумя палатами могло бы быть формирование общих парламентских комиссий, например, комиссии по посредничеству, целью которой было бы внесение вклада в завершение окончательной редакции проекта закона.

#### **4.3. Законодательная инициатива и участие правительства в исполнении законодательной власти**

Законодательная инициатива в федеральном законодательном процессе должна исполняться на основе конкурса как самим федеральным законодательным органом, так и, в специальной форме, федеральным правительством. Представляет интерес в этом смысле пример Австрии, где проекты федеральных законов могут быть инициированы членами национального Совета, 1/3 членов федерального Совета или федеральным Правительством. В то же самое время, основной закон проясняет, что федеральная палата может представлять свои законопроекты в нижнюю палату посредством федерального правительства. Таким образом, еще раз подчеркивается роль как палаты депутатов, как прямого представителя народа, так, в особенности, выраженная роль правительства при парламентском режиме правления. В то же время, и народ может осуществлять свою власть прямым образом, инициируя законы посредством публичных подписных листов с минимальным числом в 100 тысяч граждан с правом голоса или 1/6 населения из трех земель. Народная инициатива передается Центральной Избирательной Комиссией в палату депутатов и предполагает ее обязательное обсуждение.

Сильное право инициативы исполнительной власти должно быть специально подчеркнуто в контексте закрепления парламентского режима правления. Вообще,

право правительства инициировать проекты законов имеет исторические корни и является современным остатком режима смешения властей, характерного абсолютным монархиям; в настоящее время, вмешательство Исполнительной Власти в законотворческий процесс имеет политическое обоснование. Правительство ответственно за общее руководство администрацией и обеспечивает реализацию внутренней и внешней политики государства. В силу этой ответственности Правительство должно обладать прерогативой предлагать Парламенту законопроекты и, одновременно, будучи специализированным органом, должно обладать прерогативой одобрять и дополнять законодательные предложения, делаемые парламентариями.

Другой компонент двойственной исполнительной власти – Президент Республики должен быть исключен от прямого исполнения этого права, поскольку его существенной функцией является должность главы государства, то есть представление государства, в особенности в международных отношениях. В то же время, Президент представляет выражение мажоритарной демократии, если будем принимать во внимание процедуру его прямого избрания, а не на основе консенсуса, как в случае Правительства. Принимая во внимание вышеозначенные политические аргументы, которые обосновывают наделение этим правом правительство, необходимо отметить, что Президент не ответственен с политической точки зрения, он не обеспечивает реализацию внутренней и внешней политики государства, поэтому даже и не должен инициировать законы. Однако, он мог бы инициировать законотворческий процесс посредством своих периодических обращений к Парламенту. В этих обращениях глава государства выражает свою позицию по самым важным проблемам нации, а также способам их преодоления.

В отношении участия главы государства в осуществлении законодательной власти, необходимо отметить, что, как в странах с монархической формой правления, так и с республиканской формой, глава государства, будь он монархом или президентом, созывает Парламент на заседание по формированию (в некоторых странах он открывает каждую парламентскую сессию), адресует периодические обращения, подписывает законы, принятые парламентом.

Таким образом, правительство должно быть наделено сильным правом законодательной инициативы. Это право предполагает, одновременно, право участвовать во всех фазах законотворческого процесса, включая парламентские дебаты. Право участвовать в дебатах также имеет свое политическое обоснование:

после инициирования правительством законопроекта, оно имеет право знать его дальнейшую судьбу на всех последующих этапах. То есть, министр, ответственный за этот проект, должен стать членом специализированной парламентской комиссии и отслеживать с близости законотворческий процесс в рамках парламента, так как это имеет место в Великобритании, например. Надо отметить, что в той же Великобритании, большинство принятых законов инициируются именно правительством.

Другой формой участия правительства в осуществлении законодательной функции является законодательное делегирование. Оно состоит, в принципе, в наделении правительства прерогативой первичного регламентирования социальных отношений, которые в нормальной манере входят в исключительную компетенцию парламента. Истоки наделения правительства правом издавать декреты – законы находятся в британской конституционной традиции, которая наделяет главу государства – Короля – полномочием принимать все необходимые меры, используя регламент, для того, чтобы гарантировать политическую безопасность и защиту королевства. На сегодняшний день законодательное делегирование является определяющей характеристикой парламентского режима.

В современной французской конституционной системе практика декретов – законов, используемая в период 1875-1958, перенята под названием письменных распоряжений (статья 38 Конституции). Во Франции эта процедура может быть использована, в особенности, в сфере бюджета. Например, если проект бюджета, предложенного Правительством, не принимается Парламентом в течении 70 дней, то Правительство имеет право самому принять соответствующий нормативный акт путем письменного распоряжения.

Конституция Испании 1978 года предусматривает в статье 83, что Парламент может наделять при помощи рамочного закона полномочиями издавать правила, обладающие силой закона (законодательные декреты); в рамочном законе точно устанавливается область регламентирования и длительность делегирования. Правительство может принимать и декреты – законы в случае “чрезвычайной и срочной необходимости”.

В компетенцию португальского парламента, согласно статье 164, букве е) Конституции, входит право наделять Правительство полномочиями издавать законы. Будучи, таким образом, наделенным настоящими законодательными полномочиями, португальское Правительство может издавать декреты – законы в областях, которые

зарезервированы за Собранием Республики (парламентом), также как и в соответствующих областях, согласно закону о наделении.

Согласно статье 44 Конституции Греции при чрезвычайных обстоятельствах, при необходимости, при чрезвычайной и непредвиденной срочности, Президент Республики может по предложению Совета министров издавать нормативные акты со статусом закона. Согласно распоряжениям статьи 72 параграф 1 Конституции, эти акты должны быть ратифицированы Палатой Депутатов за 14 дней после их издания или после созыва в сессию законодательного форума.

### *Выводы*

Подводя итоги вышеизложенному, можно отметить много способов законодательного делегирования в зависимости от органа власти, который его реализует и в зависимости от его продолжительности и предмета. Например, наблюдается, что законодательная функция может быть делегирована исполнительной власти, в общем, и правительству, в частности. В первом случае эта функция может быть реализована совместно двумя исполнительными единицами – главой государства и правительством: правительство является инициатором, а глава государства органом, эмитирующим этот акт. Во втором случае, правительство само является тем органом власти, который и инициирует и издает акт.

По второму критерию наблюдаем, что законодательное делегирование может быть случайным, в ситуации, когда правительство наделяется полномочием издавать распоряжения, в особенности в период парламентских каникул и, в то же время, ограничено определенными областями регламентирования на определенный период времени. Но может еще быть и постоянным – тогда, когда исполнительная власть наделяется полномочием издавать декреты – законы в любой момент, когда это требует ситуация, регламентируя многие области, предназначенные для ординарных законов.

Это надо принимать во внимание в процессе регламентирования института делегированного законодательства в Конституции Республики Молдова. Этот институт должен быть задуман таким образом, чтобы способствовать укреплению существующего парламентского режима и усилению роль исполнительной власти в руководстве страной. Надо отметить, что на сегодняшний день в Республике Молдова институт парламентского делегирования не акцентируется, реализуется очень редко, если даже никогда, и, как следствие, исполнительная власть функционирует очень

затруднительно, будучи очень зависимым от законодательства, предлагаемого Парламентом.

В то же самое время, Приднестровью этот институт вообще не знаком. А кабинет министров в реальности является администрацией президента, то есть командой его подчиненных. Настоящим органом исполнительной власти является сам приднестровский президент. Он проявляется в двойной ипостаси: глава «государства» и глава правительства. По сути, в Приднестровье существует другая система организации, а именно, президентская система. Это может послужить серьезным препятствием.

Обычно форма правления в субъектах федерации аналогична с формой правления во всей федерации. Так, если Канада на центральном уровне представляет собой парламентскую монархию, от ее провинции являются республиками, но тоже парламентскими. Если США – президентская республика, штаты – члены союза также организованы – как президентские республики. Италия – парламентская республика, а государственная власть в ее регионах тоже организована в парламентской форме. Конечно, в рамках этих соответствий наблюдаются и определенные особенности. Так, например, один из штатов США – Небраска, все земли Германии за исключением Баварии, все провинции Канады, штаты Мексики, большинство штатов Индии, кантонов Швейцарии, регионов Италии имеют однопалатные парламенты, в то время как федеральные парламенты этих государств – двухпалатные. Другой чертой является отсутствие институтов, схожих с главой государства, в землях Германии и Австрии, в регионах Италии; полномочия соответствующего института исполняются в Германии и Австрии главой правительства, а в Италии главой местного парламента. Поэтому желательно, чтобы принципы организации федерального государства были переложены как можно ближе и на организацию субъектов федерации. Для более эффективной федерации государственная федеральная власть и власть в рамках субъектов федерации должны осуществляться на основе одних механизмов и принципов, а это требует, чтобы государственное устройство на уровне субъектов федерации была идентично устройству на федеральном уровне. Поэтому новая Конституция должна предусматривать, что органы государственной власти в субъектах федерации будут организованы в условиях федерального органического закона, который примет федеральный Парламент.

Правда, некоторые распоряжения могут быть включены в текст федеральной Конституции. Конституции некоторых федеральных государств содержат положения

относительно основ государственного устройства субъектов федерации. Например, в соответствии со статьей 28, абзац 1 федеральной Конституции Германии, государственное устройство в землях должно соответствовать республиканским демократическим принципам социального и правового государства в духе основного Закона.

Таким образом, желательно, чтобы выбор в пользу парламентской системы правления осуществлялся на уровне всей федерации: как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации.

## **5. Законодательная власть в субъектах федерации**

В любом федеральном государстве, параллельно с федеральной системой законодательной, исполнительной и судебной власти, существует система законодательной, исполнительной и судебной власти субъектов федерации. Порядок их устройства, а также их компетенции определяются, обычно, конституциями субъектов федерации. Однако, есть и исключения, как, например, Австрия, где федеральная Конституция определяет в прямом порядке устройство государственной власти в землях.

Нижние палаты или единственные палаты местных парламентов (субъектов федерации или других автономных единиц) избираются непосредственно гражданами на срок от 2 до 4 лет. Численный состав, обычно, не превышает 40-60 человек, а иногда еще более маленький, хотя встречаются и случаи, когда в таких парламентах насчитывается несколько сот депутатов. Например, Палата Представителей штата Нью – Хампшир (США) насчитывает 400 членов. Абзац 1 статья 170 Конституции Индии устанавливает, что законодательное Собрание (единственное или нижняя палата парламента государства - члена) должно насчитывать не более 500 и не менее 60 членов, которые избираются в этом государстве прямым голосованием в территориальных избирательных округах.

Избирательное право в случае местных парламентских выборов в некоторых государствах более демократическое (в особенности, идет разговор о более маленьком возрастном цензе для пассивного избирательного права), в других государствах – менее демократическое, чем в случае федеральных парламентских выборов. Например, в немецких землях для того, чтобы быть избранным в Ландтаг устанавливается ценз проживания, который отсутствует в случае выборов в Бундестаг.

Компетенция, внутреннее устройство и процедура работы внутренних парламентов, в общих чертах, идентичны тем, которые имеют место в центральных парламентах.

Например, Ландтаг Саксонии определяется Конституцией как элективное представительство народа. Он осуществляет законодательную власть, контролирует исполнительную власть и является местом, где формируется политическая воля. Депутаты представляют весь народ и, исполняя свой мандат, основываются исключительно на свое сознание. Гарантировано право на оппозицию. Обычно, Ландтаг состоит из 120 депутатов, выбранных смешанным мажоритарно – пропорциональным голосованием. Пассивное избирательное право опротестовывается цензом проживания. Мандат Ландтага составляет 5 лет, однако решением 2/3 числа депутатов он может самораспуститься ранее срока; в этом случае, новые выборы проходят в срок 60 дней. Ландтаг принимает решение о своих сессиях и заседаниях. Председатель Ландтага может его созывать по собственной инициативе, а также обязан это делать по просьбе  $\frac{1}{4}$  депутатов или по просьбе местного Правительства. Заседания являются открытыми, а закрытые заседания имеют место по решению 2/3 от числа присутствующих депутатов, если это было предложено 12 депутатами или одним членом правительства. Обычно все решения принимаются голосованием абсолютного большинства депутатов, а решающий кворум составляет 50 плюс один. Ландтаг выбирает председателя, заместителей председателя, секретарей, формирует постоянные комитеты и комитет для петиций, а по просьбе 1/5 депутатов обязан сформировать следственный комитет. В своих взаимоотношениях с исполнительной властью, Ландтаг избирает секретным голосованием Министра – Председателя, а, если не удастся это сделать в течение 4 месяцев, распускается (статья 60). Как и на федеральном уровне, предусматривается и конструктивный вотум недоверия: Ландтаг может отозвать вотум доверия Министру – Председателю только после того, как выберет его преемника (статья 69). Ландтаг контролирует деятельность исполнительной власти посредством ее периодических рапортов перед депутатами, а также посредством вопросов, адресованных депутатами членам правительства, на которые последние обязуются сразу и в полной мере ответить. Статья 70-76 регламентирует проблемы принятия законов. Законы принимаются Ландтагом или путем организации референдума. Право на законодательную инициативу принадлежит Правительству, депутатам или минимальному числу в 450 тысяч или самое большее 15% избирателей. Предусматривается, как и на федеральном уровне, возможность законодательного делегирования.

В Швейцарии существуют маленькие кантоны и полукантоны, в которых законодательная власть осуществляется общим собранием граждан – Ландсджемейнде (Landsgemeinde)<sup>1</sup>, для которого избранный парламент (точнее, квазипарламент) только готовит решения.

Во многих федеративных государствах, где не практикуются национальные референдумы (например, США), законы субъектов федерации часто принимаются посредством референдумов. Это характерно в особенности для Швейцарии, где часты национальные референдумы. В субъектах федерации практикуются и различные формы народной инициативы – народная законодательная инициатива и петиционный референдум. Так, в 17 штатах США группы избирателей (обычно 5 – 10 %) могут вносить в Легислатуру (местный парламент) проекты конституционных поправок, в 21 штате – проекты ординарных законов, а в 18 штатах предусматривается петиционный референдум.

#### *Выводы*

Вышеизложенные примеры красноречивы для Республики Молдова. Как можно заметить, организация законодательной власти в субъектах федерации не сильно отличается или совсем не отличается от организации на федеральном уровне. Все же различие состоит в законотворческом процессе на обоих уровнях, хотя более демократизирован местный уровень. Для Республики Молдова представляет интерес опыт некоторых стран, необычный для Республики Молдова, который состоит в прямом участии народа в принятии законов. Принимая во внимание географические размеры нашего государства, в особенности будущих субъектов федерации, можно прийти к выводу, что этот опыт может быть внедрен и в Республике Молдова. Прямая демократия была бы благоприятна для решения многих проблем, в особенности социальных. Таким образом, можно бы было еще раз подчеркнуть народный суверенитет и цель федерализации – децентрализацию власти.

## **6. Распределение законодательных полномочий между федерацией и субъектами**

В общих чертах, разграничение компетенций между федерацией и ее субъектами представляет ключевую проблему федеративной структуры государства,

---

<sup>1</sup> Ландсджемейнде по – немецки означает сообщество края или государства.

так как от того, как решается этот вопрос зависит баланса власти с территориальной точки зрения. В конституционной практике многих государств известно несколько моделей распределения полномочий. Эти модели основываются на следующих элементах:

- Исключительное полномочие федерации;
- Исключительное полномочие субъектов федерации;
- Конкурентное полномочие федерации и ее субъектов;
- Остальные полномочия, распределяемые в зависимости от степени централизации данной федерации.

Первая модель характерна для США, и некоторых латино – американских федераций, Австралии, Швейцарии. В этих странах конституция ограничивается фиксацией исключительных полномочий союза с передачей других полномочий субъектам федерации (по сути, это остальные полномочия).

Например, Конституция США определяет полномочия Союза как, в принципе, законодательные атрибуты, также другие атрибуты Конгресса, и в малой степени, прерогативы Президента и федеральной судебной власти. Так, в секции 8, статье I Конституции сформулированы 17 позиций, которые составляют полномочия Конгресса (установление и сбор налогов и других сборов, обеспечение обороны и общего благополучия, регламентирование внешней и межгосударственной торговли и т.д.), но, кроме этого, позицией 18 устанавливается, что Конгресс должен принимать все законы, которые будут необходимы и целесообразны для осуществления вышеозначенных прерогатив, а также и других прерогатив, которые, согласно Конституции, принадлежат правительству США и его департаментам.

Согласно X-ой поправке, “прерогативы, которые не были делегированы Союзу и не запрещены для штатов – членов, остаются, соответственно, в компетенции штатов или народа”. В специализированной литературе эта конституционная норма рассматривается как *презумпция полномочий штатов* (то есть, в случаях, непредвиденных Конституцией, полномочия считаются принадлежащими штатам). В то же время, синтагма *или народа* поднимает проблему интерпретации. Народом считается общность граждан США – весь избирательный корпус, или полностью Союз. Верховный Суд интерпретировал эти указания и, таким образом, появилась концепция само собой *разумеющихся полномочий*, суть которых состоит в том, что Конгресс Союза, кроме тех полномочий, которые ясно прописаны в конституции, обладает и другими полномочиями, подразумеваемыми учредительным

законодателем. Отсюда проистекает, что сфера федеральных компетенций, в общем, и Конгресса США, в частности, более широка, чем кажется на первый взгляд.

Другая модель подразумевается основным законом Германии. Статья 30 точно формулирует презумпцию полномочий земель: “Осуществление прерогатив и разрешение государственных задач представляет атрибуты земель, так как основным закон не предвидит другого”. В то же самое время, статья 31 предусматривает, что федеральное право приоритетно по отношению к праву земли. Отсутствие уточнения, что этот принцип функционирует только в сфере совместных полномочий федерации и земель предоставляет возможность федерального вмешательства в полномочия земель. При всем этом, Конституция отдельно разграничивает федеральные полномочия от полномочий земель в отношении законодательства и исполнения федеральных законов.

В законодательной сфере, в очередной раз подтверждается презумпция полномочий земель: земли имеют право издавать законы столько времени, сколько это не входит в компетенцию федерации. Одновременно, основной закон определяет две сферы законодательных полномочий: федеральную и общую. Первая сфера относится исключительно к федеральному законодательству, вторая – к конкурирующему законодательству федерации и земель. В тоже время, федеральная Конституция не оставила земли без возможности издавать законы в сфере исключительно федеральных полномочий: они могут это осуществлять, если уполномочены в этом, посредством специальных федеральных законов. В отношении конкурирующего законодательства, земли уполномочены издавать законы в той степени, в которой федерация не издает законов в соответствующей области. Таким образом, приоритетное право принимать законы появляется в федерации в особенности тогда, когда необходимо регламентация определенных национальных вопросов, например, которые относятся к обеспечению равных условий жизни на федеральной территории или тех, которые относятся к сохранению экономического единства в национальных интересах. В тоже время, в случаях исчезновения необходимости федерального регламентирования, федеральный закон может установить возможность замены регламентирования законами земель.

Кроме этого, федеральный парламент уполномочен издавать рамочные законы, конкретизация которых ложится на плечи местных парламентов. Местные законы должны издаваться в установленные сроки. Одновременно с этим, в качестве

исключения, рамочные законы сами могут вдаваться в детали и даже могут содержать нормы прямого применения.

Другая интересная модель есть в Австрии. Основной закон этого государства также установил общую презумпцию полномочий земель. Федеральная конституция зафиксировала несколько вариантов разграничения полномочий между федерацией и землями.

Первый вариант состоит в том, что как законодательная, так и исполнительная деятельность касаются исключительно федерации. Это относится, например, к конституционной юрисдикции, внешним связям, установлению монополий, денежной эмиссии, почте, телеграфу, телефону и т.д.

Согласно второму варианту, принятие законов входит в полномочия федерации, а деятельность по их исполнению передается землям. Таким образом, этот вариант распределения прерогатив относится к таким вопросам, как гражданство и проживание иностранцев и апатридов, коммунальное хозяйство, дорожная полиция и т.д.

Третий вариант состоит в том, что федеральный парламент устанавливает общие принципы законодательства, а парламенты земель принимают конкретизирующие законы; местные правительства, соответственно, исполняют все законодательство. Например, это относится к установлению санитарных условий для курортов, земельным реформам, трудовому праву и т.д.

И четвертый вариант: как принятие законов, так и их исполнение входит в полномочия земель. Основной закон устанавливает презумпцию полномочий земель и практически не содержит норм, которые бы предусматривали исключительные полномочия земель. Все же, существуют такие нормы и в качестве примера можно привести такую исключительную прерогативу земель, как организация детских садов и сиротских приютов.

Как видно, в большинстве конституций федеральных государств в качестве принципа устанавливается презумпция полномочий субъектов федерации. В то же самое время, разграничиваются некоторые исключительные области принятия законов федерацией от ее субъектов. Как правило, федерация оставляет в своем ведении области национального интереса, а области местного интереса передает регионам в качестве их исключительных областей. Периферии этих двух категорий областей формируют конкурирующую компетентность (смешанную).

### *Выводы*

Для Республики Молдова полезны все вышеописанные модели. Для того, чтобы молдавская федерация была более жизненной и сильной, надо бы, чтобы в компетенцию федерального Парламента входила возможность регламентирования большинства вопросов и сильное право вмешательства в область, предназначенную субъектам федерации, но, разумеется, до разумной черты, чтобы не подрывать их автономии. Для более эффективного устройства федерации, федеральному парламенту надлежит обладать правом принятия законов в любых областях, даже из – за пределов общих областей, так как это происходит, например, в Индии, где союзный парламент может принимать решения в любой области, даже за пределами общего списка, включая те, которые устанавливают новые налоги. Разумеется, что эти меры существенно бы уменьшили финансовую автономию субъектов федерации, однако федеральный центр мог бы осуществлять финансовые переводы регионам в обмен на согласие с их стороны участвовать в некоторых федеральных программах, в особенности, когда их реализация касается исключительных полномочий субъектов. Например, можно бы было реализовать такую единую школьную программу и программу дошкольного образования.