



**Юлия Валерьевна
ТОРОП,**

доцент кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
torop15@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

О ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ В ЗАПАДНОЕВРОПЕЙСКИХ ФЕДЕРАЦИЯХ (НА ПРИМЕРЕ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ)

Аннотация. Статья посвящена исследованию опыта реализации идеи народного представительства в зарубежных федерациях (на примере ФРГ), анализируются порядок формирования Бундестага ФРГ и Бундесрата ФРГ, а также точки зрения отечественных и зарубежных авторов на представительную природу этих органов, делается вывод о важности реализации идеи территориального представительства в федеративных государствах с учетом своеобразия становления системы представительства в Российской Федерации.

Ключевые слова: народное представительство, территориальное представительство, представительная система, парламент, представительная (законодательная) власть, порядок формирования, Бундестаг, Бундесрат, духовно-нравственные основы власти.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.214-220

Ju. V. TOROP,

Associate Professor of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Ph.D

torop15@yandex.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

ON REPRESENTATIVE AUTHORITIES IN WESTERN EUROPEAN FEDERATIONS (CASE STUDY: FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY)

Abstract. The article is devoted to the research of the experience of realization of the idea of people's representation in foreign federations (on the example of Germany), the order of formation of Bundestag of Germany and Bundesrat of Germany is analyzed, as well as the point of view of domestic and foreign authors on the representative nature of these bodies, the conclusion is made about the importance of realization of the idea of territorial representation in federal states taking into account the originality of the system of representation in the Russian Federation.

Keywords: representation of the people, territorial representation, representative system, parliament, representative (legislative) power, order of formation, Bundestag, Bundesrat, moral fundamentals of power.

Профессор В. И. Фадеев, подробно исследуя в своей монографии «Народное представительство. Часть первая : Историко-теоретические корни» (М., 2016) проблемы истории, теории и практики феномена народного представительства, исходил из понятия народного представительства как системы организации и осуществления законодательной власти выборными полномочными представителями народа¹. При этом ученый обращал внимание на немалые сложности в процессе современного исследования и воссоздания целостной, непротиворечивой картины возникновения и развития системы представительства в сфере публичной власти, одной из причин которых выступает различное представление того, что надлежит считать народным представительством, органами народного представительства².

Действительно, несмотря на то, что исследование проблем народного представительства в науке конституционного права продолжается уже не одну сотню лет, учеными ведутся дискуссии о самом понятии «народный представитель», о субъектах народного представительства³, о содержании таких категорий, как «общенациональный представительный орган», «орган народного представительства»⁴, а также об идее территориального представительства⁵, отношениях опосредованного народного представительства⁶, о правовой природе представительства органов государственной власти субъектов⁷, что является особенно актуальным для Российской Федерации с учетом ее политико-территориального устройства и незавершенности процессов формирования федеративных отношений.

В связи с этим интересным представляется исследование опыта по реализации идеи народного представительства в Федеративной Республике Германия на примере таких федеральных органов, как Бундестаг и Бундесрат.

Как определяет субъектов, реализующих на общегосударственном уровне представительную функцию, Основной закон ФРГ?

Обратившись к тексту немецкой Конституции, следует отметить, что Основной закон ФРГ, в отличие от Конституции Российской Федерации, не использует понятие «представительный орган». В пункте 1 ст. 77 Основного закона ФРГ определено, что федеральные законы принимаются Бундестагом, а в ст. 38 подчер-

¹ Фадеев В. И. Народное представительство. Часть первая : Историко-теоретические корни : монография. М. : Проспект, 2016. С. 11, 13.

² Фадеев В. И. Народное представительство. Часть первая : Историко-теоретические корни. С. 15.

³ Проблемы народного представительства в Российской Федерации / под ред. С. А. Авакьяна. М., 1998. С. 5.

⁴ Шаповал В. Н. О смысле народного представительства // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 2—5.

⁵ Матвеев О. В. Бикамерализм и территориальное представительство на примере Испании // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 72—75.

⁶ Булаков О. Н. О представительной функции Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 81—86.

⁷ Черкасов К. В., Осипов Д. А. Представительство органов государственной власти (должностных лиц) субъектов Российской Федерации: некоторые конституционно-правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 38—42.



живается, что депутаты Бундестага «являются представителями всего народа». Кроме этого, ст. 115-й Основного закона ФРГ упоминает о функционировании Бундестага и народных представительных органов земель, подразумевая, что Бундестаг является федеральным народным представительным органом.

Под представительным органом на федеральном уровне, осуществляющим законодательную власть в Германии, и Основной закон ФРГ, и немецкие авторы подразумевают Бундестаг, который, по их определению, является парламентом Федеративной Республики Германии⁸.

Особое значение для определения роли представительных органов в государстве, а также отраженного в них вида представительства имеет способ формирования. Так, профессор С. А. Авакьян обоснованно увязывает представительную природу органа с избранием его членов непосредственно населением⁹.

Согласно ч. 1 ст. 38 Основного закона ФРГ депутаты Бундестага избираются путем всеобщих прямых свободных равных и тайных выборов; на выборах применяется смешанная система — так называемая персонализированная пропорциональная¹⁰. Половина депутатов Бундестага избирается в избирательных округах по предложениям о выдвижении кандидатов по этим округам — по одному депутату от каждого округа, другая половина избирается по так называемым земельным спискам партий (по спискам кандидатур, выдвинутых в землях). Используемую смешанную систему называют персонализированной пропорциональной системой, комбинирующей пропорциональное распределение мест с учетом преимуществ мажоритарной системы относительного большинства¹¹.

В силу указанной статьи Основного закона ФРГ депутаты Бундестага ФРГ являются представителями всего народа, не связаны наказами и указаниями и подчиняются лишь своей совести. Анализируя ст. 38 Основного закона ФРГ, профессор Т. Маунц определял, что «Бундестаг есть представительство народа федерации»¹². Важное значение этого положения состоит в том, что Бундестаг как представительный орган действует согласно принадлежащим ему правам, а не в силу чьих-либо указаний и наказов. Поэтому решения, принимаемые Бундестагом, исходят от народа¹³.

С учетом этого профессор К. Хессе обращает внимание на такую особенность Бундестага, как учреждение его в качестве организационного центра политической жизни ФРГ непосредственно путем свободных и равных выборов, в связи с чем Бундестаг — «особый орган», которому доверяется принятие решений по важ-

⁸ Государственное право Германии / сокр. пер. с нем. 7-том. изд. ; отв. ред. Б. Н. Топорнин. М. : ИГПАН, 1994. Т. 1. С. 152.

⁹ Авакьян С. А. Федеральное Собрание — парламент России. М. : РЮИД, 1999. С. 62.

¹⁰ Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М. : Норма ; Инфра-М, 2016. С. 548.

¹¹ Конституции зарубежных государств: Великобритания. Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония : учебное пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков. М. : Инфотропик Медиа, 2012. С. 156.

¹² Маунц Т. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР) / пер. с нем. Ю. П. Урьеса ; под ред. и вступ. ст. Г. С. Гурвича. М. : Иностранная литература, 1959. С. 467.

¹³ Государственное право Германии. С. 152.

нейшим вопросам жизни общества и который должен на практике использовать право выбрать оптимальное решение. Именно в Бундестаге отчетливо проявляются ведущие элементы демократического строя, отмечал К. Хессе, политическое руководство и формирование воли..., его признание и участие в формировании политической воли большинства народа, одобрение, критика, контроль...¹⁴.

Правовая природа, а также характер представительства такого органа, как Бундесрат ФРГ, в науке конституционного права является дискуссионным вопросом, поскольку порядок его формирования, с одной стороны, а компетенция на федеральном уровне — с другой, дают возможность аргументировать различные точки зрения, в том числе и в отношении рассмотрения его в качестве палаты федерального парламента. Так, например, профессор В. Е. Чиркин считает Бундесрат ФРГ верхней палатой¹⁵. М. М. Лукин также отмечает, что Бундесрат — верхняя палата парламента, которая представляет земли¹⁶. Однако немецкие авторы определяют Бундесрат как «федеративный конституционный государственный орган ФРГ»¹⁷, утверждая при этом, что «Бундесрат не является ни парламентом, ни второй палатой некоего двухпалатного парламента»¹⁸. По их мнению, только Бундестаг представляет немецкий народ как единое целое.

Обратимся к положениям Основного закона ФРГ, регламентирующим порядок формирования Бундесрата, с тем чтобы проанализировать отраженный в нем характер представительства на федеральном уровне.

В Основном законе ФРГ Бундесрату посвящена отдельная глава — гл. IV «Бундесрат», открывая которую ст. 50 определяет, что через Бундесрат земли участвуют в законодательстве и управлении Федерацией и в делах Европейского Союза. Ирландский исследователь Дж. Коукли в связи с этим отмечает, что «Бундесрат... является органом представительства земель»¹⁹. Такая оценка основана в том числе и на порядке формирования Бундесрата и подтверждается положениями ст. 51 Основного закона ФРГ, согласно которым Бундесрат состоит из членов правительств земель, которые их назначают и отзывают. Земли могут быть представлены другими членами своих правительств. Каждая земля располагает не менее чем тремя голосами; земли с населением свыше 2 миллионов имеют четыре голоса, с населением свыше 6 миллионов — пять голосов, с населением свыше 7 миллионов — шесть голосов.

Таким образом, Бундестаг ФРГ представляет народ, от которого в ФРГ исходит вся государственная власть (ч. 2 ст. 20 Основного закона). Следует ли из этого, что Бундестаг — это единственный орган народного представительства и никакой другой орган не вправе представлять народ? Основной закон ФРГ не

¹⁴ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М. : Юрид. лит., 1981. С. 276—277.

¹⁵ Чиркин В. Е. Законодательная власть : монография. М. : Норма ; Инфра-М, 2016. С. 210.

¹⁶ Лукин М. М. Публично-правовой статус центральных банков в федеративных государствах на примере России, Австрии и ФРГ // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 47.

¹⁷ Государственное право Германии. С. 201.

¹⁸ Государственное право Германии. С. 203.

¹⁹ Коукли Дж. Двухпалатность и разделение властей в современных государствах // Полис. 1997. № 3. С. 161.



содержит на этот вопрос определенного ответа. Мнения немецких ученых расходятся. Так, профессор Т. Маунц полагает, что Бундесрат также является представительством немецкого народа, «здесь народ лишь расчленен иным образом, чем в Бундестаге, а именно по землям... в Бундестаге народ представлен в совокупности, а в Бундесрате — народ земель»²⁰. Такую ситуацию Т. Маунц определяет как «двойное представительство», обуславливая ее федеральной структурой государства ФРГ.

Другой немецкий автор — профессор К. Хессе — не рассматривает Бундесрат как представительство народа, обращая внимание на порядок его формирования. Свою точку зрения автор обосновывает тем, что Бундесрат состоит не из избранных народом членов, а из лиц, назначенных правительствами земель, поэтому они являются не народными представителями, а «инструктированными участниками» и, в отличие от депутатов Бундестага, связаны указаниями и поручениями. Данная точка зрения представляется аргументированной.

Действительно, в науке конституционного права в качестве необходимых признаков органов народного представительства определены такие, как избрание народом на периодических выборах, коллегиальность, возможность влияния на их деятельность со стороны граждан²¹, и с учетом этого сложно признать Бундесрат ФРГ органом, обладающим характером органа народного представительства.

И совершенно закономерным в этой связи выглядит положение ст. 77 Основного закона ФРГ, согласно которому «федеральные законы принимаются Бундестагом», ведь идея народного представительства реализуется в системе органов государственной власти в ходе их практического функционирования, а применительно к парламенту — прежде всего в ходе осуществления законодательной функции.

Кроме того, еще в начале XX в. профессор Н. И. Лазаревский, рассуждая о представительной природе государственного органа, приходил к выводу о том, что действительное значение народного представительства заключается не столько в точном отображении общественного мнения, сколько в отражении им интересов иных кругов населения, чем бюрократия.

А Бундесрат ФРГ, будучи, по выражению Ю. П. Урьяса, «органом правящей бюрократии»²², с учетом своего порядка формирования представляет скорее исполнительную структуру, поэтому сомнительно расценивать его как государственный орган народного представительства, даже в категории «двойного представительства».

Скорее, речь здесь следует вести не о «двойном народном представительстве», т.е. не об удвоенной функции представления интересов одного и того же субъекта — народа, а о сочетании народного представительства с представительством иного рода — территориальным, поскольку народ, формирующий общенациональный представительный орган, как категория субъекта народного представительства не сводится к совокупности населения, проживающего на

²⁰ Маунц Т. Указ. соч. С. 470.

²¹ Народное представительство в современном мире : материалы круглого стола / под общ. ред. Б. А. Страшуна и А. Ш. Будаговой. М., 2013. С. 35.

²² Урьяс Ю. П. Механизм государственной власти ФРГ. М. : Наука, 1988. С. 98.

территориях (землях), от которых формируется орган, представляющий его интересы на федеральном уровне, хотя формально и состоит из одних и тех же избирателей. Однако в одном случае избиратель — часть многонационального народа, а в другом — часть регионального (территориального) сообщества, поэтому категории «двойного народного представительства», «опосредованного народного представительства» не вполне точно отражают суть этого феномена.

Реализация идеи территориального представительства в федеративном государстве чрезвычайно важна: посредством формирования соответствующих органов представительства интересов субъектов на федеральном уровне обеспечивается учет всего спектра интересов при выработке и реализации важнейших политических решений, что позволяет устранить разногласия и согласовать интересы федерального центра и регионов, оперативно откликаться на импульсы и снимать социальное напряжение в обществе.

И в связи с этим закономерно возникает вопрос о наиболее эффективном способе обеспечения территориального представительства, с тем чтобы оно обеспечивало многомерное представительство гражданина, избирателя в институтах власти и не подменялось партийными или бюрократическими интересами, за что, например, в науке конституционного права критикуется Бундесрат, поскольку входящие в его состав по должности члены правительств земель выражают позицию прежде всего собственного правительства и только потом, уже опосредовано, интересы региональных избирателей²³.

Вопросам развития и улучшения работы представительных органов, становлению системы представительства в России с учетом разнообразного опыта зарубежных стран много внимания в своих научных исследованиях уделял профессор В. И. Фадеев, акцентируя при этом внимание на духовно-нравственных основах представительства. Он справедливо отмечал, что развитие представительной демократии не должно сводиться лишь к усовершенствованию способа формирования представительных органов и оцениваться исключительно и формально по этому критерию.

Важнейшей задачей народного представительства В. И. Фадеев видел развитие единства общества, поддержание равновесия между общественными целями и духовно-нравственными основами личности²⁴, что требует от представительного органа любого вида соотношения своих решений с морально-нравственными требованиями и устремлениями многонационального народа. Идеи профессора В. И. Фадеева позволяют осмыслить и оценить зарубежный опыт формирования представительных органов с учетом исторического своеобразия становления системы представительства в Российской Федерации.

²³ Народное представительство в современном мире : материалы круглого стола. С. 64.

²⁴ Фадеев В.И. О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 11—16.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авакьян С. А.* Федеральное Собрание — парламент России. — М. : РЮИД, 1999. — 432 с.
2. *Булаков О. Н.* О представительной функции Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 9. — С. 81—86
3. Государственное право Германии / сокр. пер. с нем. 7-том. изд. ; отв. ред. Б. Н. Топорнин. — М. : ИГПАН, 1994. — Т. 1. — 320 с.
4. Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. — М. : Норма ; Инфра-М, 2016. — 976 с.
5. *Коукли Дж.* Двухпалатность и разделение властей в современных государствах // Полис. — 1997. — № 3. — С. 147—168.
6. *Лукин М. М.* Публично-правовой статус центральных банков в федеративных государствах на примере России, Австрии и ФРГ // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 8. — С. 44—48.
7. *Матвеев О. В.* Бикамерализм и территориальное представительство на примере Испании // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 12. — С. 72—75.
8. *Маунц Т.* Государственное право Германии (ФРГ и ГДР) / пер. с нем. Ю. П. Урьяса ; под ред. и вступ. ст. Г. С. Гурвича. — М. : Иностранная литература, 1959. — 596 с.
9. Народное представительство в современном мире : материалы круглого стола / под общ. ред. Б. А. Страшуна и А. Ш. Будаговой. — М., 2013. — 176 с.
10. Проблемы народного представительства в Российской Федерации / под ред. С. А. Авакьяна. — М., 1998. — 181 с.
11. *Урьяс Ю. П.* Механизм государственной власти ФРГ. — М. : Наука, 1988. — 192 с.
12. *Фадеев В. И.* Народное представительство. Часть первая : Историко-теоретические корни : монография. — М. : Проспект, 2016. — 168 с.
13. *Фадеев В. И.* О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 3. — С. 11—16.
14. *Хессе К.* Основы конституционного права ФРГ. — М. : Юрид. лит., 1981. — 368 с.
15. *Черкасов К. В., Осипов Д. А.* Представительство органов государственной власти (должностных лиц) субъектов Российской Федерации: некоторые конституционно-правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. — 2017. — № 2. — С. 38—42.
16. *Чиркин В. Е.* Законодательная власть : монография. — М. : Норма ; Инфра-М, 2016. — 336 с.
17. *Шаповал В. Н.* О смыслах народного представительства // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 2. — С. 2—5.