

УДК 340.5, 341

ФОРМИРОВАНИЕ ВЕРХНИХ ПАЛАТ ПАРЛАМЕНТОВ В ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВАХ: СРАВНИТЕЛЬНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

© 2024 г. М. Х. Фарукшин

Казанский (Приволжский) федеральный университет

E-mail: Midkhat.Farukshin@kpfu.ru

Поступила в редакцию 27.08.2023 г.

Аннотация. В статье представлены результаты сравнительного анализа формирования верхних палат парламентов в двадцати федеративных государствах. Отмечается зависимость представительства субъектов федерации в верхней палате от способа формирования последней. Выделяются четыре основных способа. Показано влияние способа формирования верхней палаты на степень связи сенаторов с субъектами федерации. Обосновывается положение о том, что наиболее прочной эта связь бывает в случаях, когда своих представителей в верхнюю палату делегируют сами субъекты федерации. Утверждается об отсутствии линейной связи между способом формирования верхней палаты и объемом ее полномочий. Последний зависит от институционализации, в основе которой — политические интересы правящих групп.

Ключевые слова: федерация, парламент, верхняя (вторая) палата, способы формирования, сенат, сенатор, полномочия, представительство, субъекты федерации.

Цитирование: Фарукшин М.Х. Формирование верхних палат парламентов в федеративных государствах: сравнительное исследование // Государство и право. 2024. № 8. С. 84–93.

DOI: 10.31857/S1026945224080088

FORMATION OF THE UPPER CHAMBERS OF PARLIAMENTS IN FEDERAL STATES: COMPARATIVE RESEARCH

© 2024 M. Kh. Farukshin

Kazan (Volga Region) Federal University

E-mail: Midkhat.Farukshin@kpfu.ru

Received 27.08.2023

Abstract. The article presents the results of a comparative analysis of the formation of the upper chambers of parliaments in twenty federal states. The dependence of the representation of the subjects of a federation in the upper chamber on the method of formation of the latter is noted. There are four main ways. The influence of the method of forming the second payment on the degree of communication between senators and the subjects of the federation is shown. The article substantiates the position that this connection is the strongest in cases when the subjects of the federation themselves delegate their representatives to the upper chamber. It is argued that there is no linear relationship between the method of formation of the upper chamber and the scope of its powers. The latter depends on the institutionalization, which is based on the political interests of the ruling groups.

Key words: federation, parliament, the upper (second) chamber, methods of formation, senate, senator, powers, representation, subjects of a federation.

For citation: Farukshin, M. Kh. (2024). Formation of the upper chambers of parliaments in federal states: comparative research // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 8, pp. 84–93.

Двухпалатные парламенты существуют примерно в 80 государствах, но наиболее типичны они для федеративных государств. Наличие двухпалатного парламента — один из существенных признаков федерации, хотя есть исключения (Венесуэла, Объединенные Арабские Эмираты, Объединенная Республика Танзания, Союз Коморских островов). На основе опыта таких федераций утверждается, что «двухпалатность не является предварительным условием федеральной системы. Раздельное представительство составных частей может быть гарантировано с успехом и в однопалатном парламенте»¹.

Однако, по общему правилу, парламенты в федеративных государствах бывают двухпалатными. Вторые палаты функционируют в 18 из 23 государств, обычно считающихся федеративными. Официально палаты не подразделяются на нижние и верхние, но бывают исключения. Например, в Пакистане Национальное собрание называется нижней палатой, а Сенат — верхней. В обычной же политической практике такое деление существует, по-видимому, исходя прежде всего из природы представительства каждой из палат, а также из законодательного процесса, который чаще начинается с первой (нижней) палаты, а затем переходит во вторую (верхнюю) палату, хотя есть и федерации (например, Аргентина, Нигерия), где законопроект может быть внесен в любую из двух палат, и он рассматривается сначала в палате, в которую внесен, а затем обязательно направляется в другую палату.

Вторая палата в федеральном парламенте способна сыграть значительную роль в политической жизни государства и общества, особенно в сфере законодательства, кадровых назначений и определения политики в целом. Этим обусловлен научный и практический интерес к сравнительному исследованию статуса верхних палат парламентов в федеративных государствах.

Одним из аспектов данной проблематики является формирование верхних палат. При большом числе публикаций на эту тему (и в первую очередь речь идет о формировании Совета Федерации) в научной литературе имеется пробел — отсутствие сравнительных исследований формирования вторых палат, тем более на опыте многих федераций.

В предлагаемой статье отражены результаты компаративного анализа формирования верхних палат парламентов в 20 наиболее известных и более или менее традиционных и устойчивых федеративных государствах: Австралии, Австрии, Аргентины, Бельгии, Боснии и Герцеговины, Бразилии,

Мексики, США, Индии, Королевства Испания, Канады, Малайзии, Непала, Нигерии, Пакистана, Российской Федерации, ФРГ, Швейцарии, Эфиопии, ЮАР. Не рассматриваются федерации с неустойчивым политическим режимом (Сомали, Судан) или имеющие однопалатный парламент (Танзания).

1. Палата территориального представительства

Обычно считается, что депутаты нижних палат парламентов представляют своих избирателей, верхние палаты — интересы субъектов федерации. Не случайно в Конституции Королевства Испания, которая, хотя и не формально, но фактически признается федеративным государством, Сенат назван палатой территориального представительства. Правда, из этого правила бывают исключения. Так, Конституция Бельгии исходит из того, что «члены обеих палат представляют нацию, а не тех, кто их выбирает».

Официальные названия таких палат отличаются, в большинстве федераций они называются Сенатом, но используются и другие названия: Совет Штатов в Индии, Совет Федерации в России, Совет кантонов в Швейцарии, Национальный Совет провинций в ЮАР, Палата федерации в Эфиопии и т.д. Члены верхней палаты тоже называются по-разному. В статье для их обозначения условно будут использоваться термины «сенат» и «сенатор».

Целью создания в структуре парламента верхней палаты заключается в предоставлении субъектам федерации права участвовать в решении общегосударственных вопросов на федеральном уровне, в первую очередь через участие в законотворчестве. Субъекты федерации получают возможность защищать на самом высоком государственном уровне региональные интересы, не противопоставляя их общенациональным. Наличие верхней палаты усиливает контроль в законодательном процессе при решении других, в том числе кадровых, вопросов.

Конечно, в федеративных государствах существуют и другие институты, обеспечивающие влияние субъектов федерации на общенациональную политику, например совместные межправительственные комиссии и совещания представителей федеральной власти и власти составных частей федерации. Однако ни один из них не может в полной мере заменить верхнюю палату федерального парламента как института, гарантирующего участие субъектов федерации в законодательном процессе, определении политики государства в целом на общегосударственном уровне. Сочетание всеобщего, равного народного представительства (нижняя палата) и представительства субъектов федеративного государства (верхняя палата) справедливо называлось «единственным перспективным основанием для сохранения и развития бикамерального

¹ Wiecech T. and Koschalka B. Formulas of Representation of Constituent Units in the Parliaments of Federal States // Politeja. 2008. No. 10/1. P. 392.

парламентаризма»². Это т.н. дифференцированная репрезентативность.

Вместе с тем в научной литературе отмечаются и определенные сложности в управлении, вызванные наличием вторых палат. Обязательное прохождение проектов законов через верхнюю палату усложняет процесс принятия законов. Немаловажно и то, что содержание верхней палаты увеличивает бюджетные расходы государства.

Иногда утверждается, что существование второй палаты парламента ослабляет отзывчивость власти на требования общественности. «Отзывчивость на общественное мнение является более сильным при наличии одной палаты, а не двух»³. Называется и причина более слабой реакции власти на предпочтения общества при двухпалатном парламенте: «Аргумент о том, что оперативность реагирования выше в системах с одной палатой, непосредственно вытекает из первоначальной функции вторых палат: как тормоза неограниченного популистского правления»⁴.

Согласиться с тем, что верхняя палата сдерживает отзывчивость власти на требования общественности, нельзя, поскольку в этой палате представлены органы государственной власти субъектов федерации, лучше представляющие местные потребности и интересы населения региона.

Утверждается также, что наличие второй палаты сокращает количество принимаемых парламентом законов. «Сторонники и критики двухпалатности, как и многие ученые, согласны с тем, что законодательные органы, состоящие из двух палат, принимают меньше законов, чем законодательные органы, состоящие только из одной палаты»⁵. Не касаясь оценки количества законов, тем не менее следует отметить, что существование верхней палаты и ее роль в законодательном процессе — одна из гарантий приемлемого качества законов. Нельзя не согласиться с тем, что «отсутствие системы сдержек и противовесов в одной палате может привести к поспешным и не продуманным решениям, к технически несовершенному законодательству или к чрезмерно пристрастному законодательству, которое не делает уступок убеждения меньшинств. По этим причинам во многих

государствах существует вторая законодательная палата — часто с особым составом, функциями и полномочиями — для того, чтобы дополнять и уравнивать первичную палату»⁶.

Несмотря на то что не везде верхние палаты играют исключительно важную роль, невозможно перечеркнуть общепризнанную ценность их функционирования. В любой федерации даже при минимуме демократизма она выполняет полезные для государства и общества функции, представляя региональные интересы на общегосударственном уровне. «Отказ от двухпалатности в пользу однопалатного построения парламента возможен только в условиях мобилизационной диктатуры»⁷.

2. Способы формирования состава верхних палат

Право на представительство в верхней палате федерального парламента реализуется по-разному в зависимости от способа ее формирования. Во-первых, при равном праве на представительство количество сенаторов, делегируемых регионом в верхнюю палату, может быть равным и неравным, оно может зависеть или не зависеть от численности населения субъекта федерации. Скажем, в Российской Федерации все ее субъекты представлены в Совете Федерации двумя сенаторами независимо от размера территории и численности населения⁸. В Сенат США каждый из 50 штатов посылает тоже двух представителей и тоже независимо от занимаемой площади и числа жителей. Принцип равного представительства используется и во многих других федерациях (Австралии, Аргентине, Мексике, Пакистане, Швейцарии, ЮАР и др.).

Как представляется, в этих случаях при соблюдении равного представительства субъектов федерации одновременно нарушается принцип равного представительства населения: сенаторы от разных по численности населения субъектов федерации представляют разное число граждан государства. Вполне возможна ситуация, когда сенаторы от большинства малочисленных по населению регионов могут солидарно принимать решения, противоречащие воле сенаторов, представляющих большинство населения государства. Подсчитано, например, что состав Сената США «позволяет членам, представляющим чуть более 11 процентов населения, блокировать принятие законов. Это может иметь недемократические последствия,

² Червинская А. П. Бикамерализм как принцип устройства парламента: исторический опыт и проблемы современной России // Государство и право. 2019. № 10. С. 170.

³ Bicameralism and Policy Responsiveness to Public Opinion // American Journal of Political Science. January 2023. P. 15.

⁴ Ezrow L., Fenzl M., Hellwig T. Bicameralism and Policy Responsiveness to Public Opinion // American Journal of Political Science. February 2023. P. 4.

⁵ Rogers J. R. The Impact of Bicameralism on Legislative Production // Legislative Studies Quarterly. 2003. Vol. XXVIII. No. 4. P. 510.

⁶ Bulmer E. Bicameralism. Stockholm, 2017. P. 4.

⁷ Федосов П. А. Двухпалатные парламента: европейский и отечественный опыт (II) // Полис. Политические исследования. 2001. № 2. С. 176.

⁸ См. об этом, напр.: Галузо В. Н., Канафин Н. А. О парламентаризме в Башкортостане // Право и государство: теория и практика. 2019. № 4. С. 39–44.

защищая статус-кво от прогрессивных и популярных реформ»⁹.

Иная ситуация в ФРГ. Хотя в верхней палате Бундесрате обеспечено представительство всех составных частей федерации — 16 земель, оно дифференцировано в зависимости от численности населения каждой земли. Так, каждая земля делегирует в Бундесрат минимум трех членов, иными словами, имеет три голоса. Если население земли превышает 2 млн, то она имеет четыре голоса, если превышает 6 млн — пять голосов. Если же население земли превышает 7 млн, она посылает в Бундесрат шесть представителей, т.е. будет иметь там шесть голосов. Правило это введено сознательно, чтобы исключить ситуацию, когда земли с меньшим числом жителей могли бы совместно диктовать волю крупным по населению землям. Количество представителей субъекта федерации в верхней палате ставится в зависимость от населения земли и в Австрии. Однако в некоторых федерациях (Индия, Канада) неравное представительство связано как с разной численностью населения субъектов федерации, так и с другими причинами, например, с этнической или культурной отличительностью субъектов.

Во-вторых, в большинстве федераций каждый из сенаторов, имея один голос, голосует индивидуально. В некоторых же федерациях, например в ФРГ, ЮАР, члены верхней палаты голосуют делегациями от субъектов федерации (это т.н. блоковое голосование). Поскольку такие делегации возглавляют премьер-министры региональных правительств, это увеличивает вес исполнительной власти.

В-третьих, федерации могут быть похожими или различаться по способам формирования верхней палаты. Но при любом способе избрания сенаторов (прямым или опосредованным) в верхней палате парламента они, как правило, представляют субъекты федерации и их население. И каждый способ оформляется в виде соответствующей институциональной конструкции.

Практике известны четыре основных способа формирования верхней палаты: (1) избрание членов верхней палаты населением. Из 20 изученных федераций такой способ, который кажется на первый взгляд демократическим, хотя и финансово более затратным, применяется в восьми федерациях. В Швейцарии способ избрания членов второй палаты, Совета кантонов, определяют сами кантоны, поэтому эти выборы являются прямыми.

Целесообразность прямого выбора сенаторов населением является дискуссионной. С одной стороны, есть основание для вывода, что в этом случае сенаторы подотчетны избравшим их электоратам,

хотя механизм, гарантирующий эту подотчетность, не прописывается и чаще всего остается не определенным. Иногда утверждается, что верхние палаты, избираемые прямым голосованием, как правило, имеют более сильные конституционные полномочия, тогда как верхние палаты, избранные непрямым путем, вероятно, будут иметь меньше власти по отношению к непосредственно избранной первой палате¹⁰.

Но согласиться с таким мнением вряд ли можно, поскольку между способом прямого избрания сенаторов и полномочиями верхней палаты нет линейной связи. Компетенция данной палаты целиком зависит от институционализации, в основе которой — те или иные политические интересы. Поэтому палата может быть конституционно наделена разным объемом полномочий независимо от способа ее формирования. Приведенное утверждение не подтверждается и практикой федераций. Вторые палаты в других федерациях (Индии, Королевства Испания, России, ЮАР), избранные иным способом, являются не менее сильными и авторитетными.

С другой стороны, как считают некоторые специалисты, прямые выборы сенаторов населением ослабляют связь между сенатором и субъектом федерации. По мнению авторов, изучавших переход в истории США от императивного мандата к свободному в отношениях сенаторов и штатов, два фактора (свободный мандат сенаторов и лишение законодательных органов штатов права избирать их) означали, что Сенат не стал инструментом, с помощью которого штаты могли бы контролировать решения федеральных властей. «Сенат не стал “палатой штатов”, а со временем превратился в федеральное образование в еще большей степени, чем Палата Представителей»¹¹.

(2) Верхняя палата формируется властями субъектов федерации. Такова практика в Австрии, ФРГ, Эфиопии, ЮАР. Так, в ФРГ в каждой земле все кандидаты в члены Бундесрата избираются ее ландтагом (парламентом). Выбираются они из числа членов земельного правительства. В этой связи представляется неоправданным противопоставление понятий «представитель органа власти субъекта федерации» и «представитель субъекта федерации». Демократически избранные органы государственной власти субъектов федерации отражают интересы населения субъекта, в том числе и при направлении своих представителей в Сенат.

¹⁰ См.: Noël T. Second chambers in federal systems. Stockholm, 2022. P. 8.

¹¹ Wiecech T. and Koschalka B. Op. cit. Pp. 408, 409.

⁹ Bulmer E. Op. cit. P. 19.

(3) Редко все члены верхней палаты назначают. Это имеет место в Канаде, где сенаторы назначаются генерал-губернатором по рекомендации премьер-министра. При таком подходе отрицается или становится слабой законодательная и фактическая связь сенаторов с провинциями. Видимо, это объясняет тот факт, что, как предположил эксперт, «почти все (за исключением, возможно, нескольких сенаторов) согласились бы с тем, что канадский сенат не зарекомендовал себя эффективным представителем региональных взглядов в центральном правительстве»¹².

(4) В семи федерациях из 20 используется смешанный метод формирования верхней палаты парламента: делегирование части сенаторов субъектами федерации и назначение другой части федеральными органами власти. В последнем случае функциональное назначение верхней палаты как палаты территориального представительства ослабляется.

В качестве примера смешанного метода формирования верхней палаты можно сослаться на опыт России. Помимо того, что каждый из субъектов Федерации делегирует в Совет Федерации двух представителей (один из них избирается представительным (законодательным) органом субъекта Федерации, другой — назначается главой региона), некоторые сенаторы назначаются в том числе и пожизненно. В 2020 г. в Конституцию РФ внесен ряд новых положений. Одна из новаций заключается в том, что в Совет Федерации входит пожизненно Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, при условии, что он не отказывается от полномочий сенатора Российской Федерации.

Другая новация состоит в том, что Президент РФ вправе назначать в Совет Федерации представителей Российской Федерации численностью не более 30 сенаторов. Из них не более семи могут

быть назначены пожизненно. Представители Российской Федерации в Совете Федерации, за исключением назначенных пожизненно, назначаются сроком на шесть лет. Назначаемые в Совет Федерации пожизненно сенаторы — это граждане, имеющие выдающиеся заслуги перед государством в сфере государственной и общественной деятельности (ч. 2 ст. 95 Конституции РФ).

Назначенные сенаторы в отличие от своих коллег, делегируемых субъектами Федерации, не связаны непосредственно с конкретными субъектами Российской Федерации. Они представляют и отражают интересы России в целом. Таким образом, после внесенных поправок в Конституцию РФ существовавший порядок направления в Совет Федерации своих представителей субъектами Российской Федерации заменен смешанным типом формирования верхней палаты.

В ряде случаев в федерациях бывают предусмотрены вариативные способы с возможностью выбора одного из них. Например, по Конституции Эфиопии представителей во вторую палату (Палату федерации) избирают Советы регионов, но последние могут провести выборы, когда народ избирает своих представителей прямым голосованием.

При любом способе формирования верхней палаты в ней представлены субъекты федерации, получающие таким образом возможность защищать и проводить в жизнь региональные интересы, не противопоставляя их интересам общенациональным. По своему первоначальному предназначению верхняя палата обязана находить баланс интересов субъектов федерации и государства в целом.

Большое разнообразие способов формирования верхних палат парламентов федеративных государств видно из *табл. 1*, где знаком + обозначен применяемый в федерации способ формирования верхней палаты:

Таблица 1

Способы формирования верхних палат парламентов

	Избирается населением субъекта федерации	Субъектами федерации	Назначаются	Смешанный способ
Австралия	+	—	—	—
Австрия	—	+	—	—
Аргентина	+	—	—	—
Бельгия	—	—	—	+
Босния и Герцеговина	+	—	—	—
Бразилия	+	—	—	—

¹² *Weiler P.* Confederation Discontents and Constitutional Reform: The Case of the Second Chamber // *The University of Toronto Law Journal*. 1979. Vol. 29. No. 3. P. 262

Таблица 1 (Окончание)

	Избирается населением субъекта федерации	Субъектами федерации	Назначаются	Смешанный способ
Индия	—	—	—	+
Испания	—	—	—	+
Канада	—	—	+	—
Малайзия	—	—	—	+
Мексика	+	—	—	—
Непал	—	—	—	+
Нигерия	+	—	—	—
Пакистан	—	—	—	+
Россия	—	—	—	+
США	+	—	—	—
ФРГ	—	+	—	—
Швейцария	+	—	—	—
Эфиопия	—	+	—	—
ЮАР	—	—	—	+

В ряде федераций, кроме представителей непосредственно субъектов федерации и назначенных сенаторов, в число последних входят представители федеральных территорий и столиц государств, а также от некоторых организаций. Например, в Малайзии от каждого штата направляется в Сенат по два представителя, от двух федеральных территорий избираются три сенатора, 40 сенаторов назначаются Верховным главой федерации. В ЮАР в верхней палате, кроме сенаторов от девяти провинций, представлены местные правительства — 10 человек через Южно-Африканскую ассоциацию местного управления.

3. Проблема взаимосвязи сенаторов и субъектов федерации

Поскольку общепризнано, что верхняя палата парламентов федеративных государств призвана обеспечивать представительство и участие субъектов федерации в управлении государством на федеральном уровне, принципиальным становится вопрос, насколько тесной должна быть связь между сенаторами и субъектами федерации и как на нее влияет способ формирования состава верхней палаты федерального парламента.

Из названных выше четырех способов формирования отвечающим изначальному смыслу самого существования этих палат и потому наиболее приемлемым является такой способ, как делегирование в сенат своих представителей субъектами федераций. Об удельном весе сенаторов, делегируемых субъектами федераций, в составе сенатов свидетельствуют данные, приведенные в табл. 2.

Из приведенных данных понятно, что только в пяти федерациях из 20 верхние палаты комплек-

Таблица 2

Количественный состав верхних палат федеральных парламентов

	Общее число членов палаты	Из них делегируемых субъектами федерации
Австралия	72	69
Австрия	76	72
Аргентина	61	61
Бельгия	60	50
Босния и Герцеговина	15	15
Бразилия	81	78
Индия	250	238
Испания	266	45
Канада	105	—
Малайзия	69	26
Мексика	60	58
Непал	59	56
Нигерия	109	108
Пакистан	100	14
Россия	209	178
США	50	50
ФРГ	69	69
Швейцария	46	46
Эфиопия	112	—
ЮАР	90	80

туются полностью самими субъектами федерации. Во всех остальных они участвуют в формировании состава верхних палат совместно с другими органами власти. К числу сенаторов, делегируемых таким способом, присоединяются сенаторы от федеральных территорий, столичных городов, а также назначенные федеральными органами власти.

Способ формирования верхних палат определяет степень связи их членов с региональными властями. Считается, что лучше всего эта связь обеспечивается делегированием представителей в верхнюю палату непосредственно властями субъекта федерации. «Связь наиболее прочна, когда представительство федерального образования формируется его государственными органами или по крайней мере с их участием. Не случайно, что такой способ формирования состава вторых палат является доминирующей моделью в федеративных государствах. Прямые выборы значительно ослабляют эти отношения, и, конечно, они полностью отсутствуют, если члены второй палаты назначаются федеральными властями»¹³.

Представляется, что только делегирование сенаторов субъектами федерации может гарантировать наиболее сильную и стабильную связь между сенатором и направившим его в верхнюю палату общенационального парламента субъектом федерации. Все остальные способы формирования верхней палаты, особенно назначение сенаторов федеральными властями, не достигают этой цели в полной мере.

Проблема взаимосвязи сенаторов и субъектов федерации возникает и в связи с целесообразностью участия в выборе сенаторов политических партий, как, например, в Австрии, Аргентине, Мексике и ЮАР. Противоположная норма содержится в п. 6 ст. 1 Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»: «Совет Федерации формируется и структурируется по непартийному принципу. Сенаторы Российской Федерации не создают фракции и партийные объединения». Правда, С.А. Авакьян справедливо заметил: «Однако надо быть честными до конца: в порядке формирования палаты принцип принадлежности к “правящей” партии неуклонно учитывается, поскольку большинство лиц, занимающих руководящие посты в палате, состоят в данной партии»¹⁴.

Дело в том, что в случае участия партий в процессе формирования верхней палаты и связанной с этим партийной идентификации и партийной дисциплины у сенаторов возникает дилемма: чью волю они должны проводить при голосовании

за то или иное решение палаты — партии или направивших их в сенат регионов? Ведь интересы федеральных партий и субъектов федерации могут не совпадать и чаще всего не совпадают. Если исходить из признания необходимости устойчивой связи между сенатором и делегировавшей его составной частью федерации, представляется целесообразным исключить участие и влияние политических партий на процесс формирования верхних палат общенационального парламента, как это законодательно сделано в Российской Федерации.

Наверное, можно было бы допустить участие в отборе кандидатов на должность сенатора политических партий, действующих в территориальных пределах субъектов федерации. Но в ряде федераций (например в России, Швейцарии) создание партий на региональной или этнической основе законодательно запрещено.

Проблема тесной связи сенаторов с субъектами федерации ставит и вопрос о природе мандата первых. Казалось бы, что отражение сенатором воли соответствующего субъекта федерации в наибольшей мере гарантировал бы императивный мандат. Однако в большинстве федераций отсутствует правило императивного мандата, что позволяет сенатору голосовать индивидуально, без принуждения, в соответствии с собственным выбором, кроме случаев блокового голосования (ФРГ). Правило императивного мандата применяется в полном виде или частично в небольшом числе федераций (например в Нигерии), в которых предусмотрено право на отзыв сенатора.

Вопрос о природе мандата сенатора является дискуссионным. Одна позиция может заключаться в следующем. Если он является представителем субъекта федерации, может ли сенатор голосовать в национальном парламенте так, как считает нужным? Ведь составная часть федерации направляет своего сенатора, чтобы представлять и защищать ее интересы на общегосударственном уровне. Поэтому представляется, что сенатор должен голосовать в верхней палате парламента исходя не из того, как он лично понимает интересы делегировавшего его региона, а из понимания их органами власти субъекта федерации, представляющими интересы населения данного субъекта. В отечественной литературе при характеристике делегативной модели представительства высказывалось мнение об императивном мандате как одном из способов обеспечения того, что «сенатор персонифицирует интересы конкретного субъекта федеративного государства...», что, в свою очередь, является одним из условий эффективности «представительства публичных территориальных интересов в парламенте»¹⁵.

¹³ *Wieciech T. and Koschalka B.* Op. cit. P. 399.

¹⁴ Авакьян С.А. Совет Федерации: четверть века проблем формирования палаты // Вестник Московского ун-та. Сер. II. 2020. № 1. С. 12.

¹⁵ Филиппова Н.А. Представительство субнациональных интересов в Совете Федерации Федерального Собрания РФ: функциональная и делегативная модель // Политэкс. 2007. Т. 3. № 2. С. 68.

С другой стороны, и это иная позиция, наличие императивного мандата может поставить члена верхней палаты в сложное положение, особенно тогда, когда интересы субъекта федерации не совпадают или противоречат общенациональным интересам. В этом случае сенатор как представитель государственной власти обязан отдать приоритет последним. В литературе было высказано мнение, согласно которому неприемлемость императивного мандата не препятствует признанию того, что верхняя палата представляет интересы регионов. «Переход России к новым демократическим парламентским процедурам предполагает отказ от принципа императивного мандата для членов Федерального Собрания. Между тем законодательными приоритетами палаты регионов оставались интересы территорий»¹⁶.

Определенную специфику на формирование состава верхней палаты в некоторых федерациях (Бельгии, Боснии и Герцеговине, Эфиопии) и на связь сенаторов с направившими их субъектами накладывает этнолингвистический фактор, обеспечивающий представительство в верхней палате основных этнолингвистических групп страны. В Бельгии это нидерландоязычная и франкоязычная группы, в Боснии и Герцеговине — босняки, хорваты и сербы. В тех случаях, когда сенаторами становятся только представители основных этнолингвистических групп, возникает вопрос: кого они представляют — этнолингвистические группы или субъекты федерации, население которых бывает, как правило многонациональным. Но самое главное — в этих случаях происходит дискриминация других, не доминантных групп, поскольку они лишаются доступа во власть.

В Эфиопии в соответствии с Конституцией верхняя палата состоит из представителей не субъектов федерации, а наций, национальностей и народа (Nation, Nationality and People). При этом каждая нация и национальность будут представлены в Палате Федерации по крайней мере одним членом. Кроме этого, каждая из них будет иметь дополнительно представителя из расчета на каждый миллион ее населения. Именно с тем, что верхняя палата парламента Эфиопии формируется по этническому признаку, эксперты связывают специфику ее ответственности: она не включена в обычный законодательный процесс. Вместо этого она ответственна главным образом за толкование конституции, решение конституционных и межправительственных споров и деление доходов, полученных из источников совместного налогообложения,

и субсидий, которые федеральное правительство может предоставить штатам¹⁷. Члены верхней палаты могут избираться непосредственно населением или самими субъектами федерации.

К проблеме формирования верхних палат федерального парламента прямое отношение имеет вопрос, на какой срок выбирается сенат. В целом ряде федераций (в Бельгии, Боснии и Герцеговине, Малайзии, Нигерии, Эфиопии и ЮАР) сроки полномочий верхней палаты совпадают со сроками полномочий нижней палаты парламента. В других федерациях сроки полномочий верхней палаты больше (например, в Австралии, Индии, Пакистане, Непале).

В ряде федераций предусматривается не одновременная смена всего состава верхней палаты, как в Бельгии, а постепенная и последовательная ротация сенаторов, что обеспечивает преемственность в работе палаты. Например, в Бразилии каждый штат и Федеральный округ направляет в сенат по три сенатора на восемь лет, при этом предусмотрено, что представительство штатов и Федерального округа обновляется каждые четыре года попеременно на $\frac{1}{3}$ и на $\frac{2}{3}$. В США сенаторы избираются на шесть лет. Предусмотрено деление их на три группы и соответственно обновление сената на $\frac{1}{3}$ каждые два года. В Австралии сенаторы каждого штата делятся на две равные по численности группы. Первая группа оставляет вакантными должности сенаторов через три года, вторая — через шесть лет с момента избрания. В Аргентине состав сенаторов, избираемых на шесть лет, обновляется на $\frac{1}{3}$ каждые два года.

В Российской Федерации состав Совета Федерации также меняется постепенно. Полномочия сенатора — представителя от субъекта Российской Федерации — прекращаются со дня вступления в силу решения соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации о наделении полномочиями нового сенатора Российской Федерации — представителя от этого органа в порядке, установленном Федеральным законом.

В 2023 г. в России принят Федеральный закон, согласно которому региональные органы власти (губернаторы и законодательные органы) могут отзывать делегированных ими членов Совета Федерации. Представление об отзыве вносится в Совет Федерации через год после назначения сенатора (но не позднее чем за три месяца до окончания его срока полномочий). При этом Совет Федерации должен принять решение, одобрить ли представление об отзыве сенатора. В случае его несогласия с инициативой региона выдвинуть ее повторно можно будет только через полгода.

¹⁶ Виноградова Е.В., Данилевская И.Л. Совет Федерации — от депутатов до сенаторов. К вопросу формирования верхней палаты парламента в конституционной модели современной России // Государство и право. 2020. № 9. С. 11.

¹⁷ См.: Noël T. Op. cit. Pp. 10, 11.

Полномочия сенатора Российской Федерации — представителя Российской Федерации, назначенного Указом Президента РФ, прекращаются по истечении шести лет со дня вступления в силу этого Указа. Правда, в Конституции РФ не указано, могут ли они назначаться в верхнюю палату повторно или неоднократно. Очевидно, это право остается за Президентом РФ. Прекращение полномочий сенаторов, назначенных пожизненно, происходит только по их заявлению. Пожизненное членство в Совете Федерации в России — не исключительный случай. В Бельгии дети Короля, а в случае их отсутствия — родственники королевской фамилии по нисходящей линии, являются по праву сенаторами с 18-летнего возраста.

В федерациях обычно предусматривается возможность роспуска нижних палат парламента при определенных условиях, но реже допускается роспуск верхних палат. Такой роспуск возможен, например, в Австралии, где согласно ст. 57 Конституции генерал-губернатор распускает обе палаты парламента в случае, если они не достигли согласия при принятии закона. В Боснии и Герцеговине распустить Палату Народов (верхнюю палату) может Президиум. В Бельгии роспуск нижней палаты влечет за собой и роспуск сената. В Малайзии право роспуска парламента, включая верхнюю палату, принадлежит главе государства. Однако в большом числе федераций верхние палаты защищены от роспуска. В Конституции РФ роспуск Совета Федерации, в отличие от Государственной Думы, не предусмотрен.

Однако независимо от способа формирования и сроков полномочий верхней палаты федерального парламента главной проблемой остается объем полномочий, которыми она конституционно наделена, а также эффективность ее деятельности.

* * *

Таким образом, конституционно-правовая практика самых разных федераций свидетельствует об использовании разнообразных способов формирования верхних палат федеральных парламентов и отсутствии универсальной модели. В разных федерациях неодинаковы по силе и интенсивности связи между сенаторами и делегировавшими их субъектами, а сроки полномочий верхних палат и сенаторов зависят от избранного в государстве дизайна федеративного устройства.

Среди основных факторов, влияющих на это разнообразие, и, в частности, на организацию верхней палаты парламента, можно выделить исторические традиции, социальный (в том числе этнический) состав населения, интересы правящих групп и, по-видимому, главное — тип политического режима. Чем менее он демократичен, тем слабее роль верхней палаты в системе органов государственной власти и политической жизни общества в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авакьян С.А.* Совет Федерации: четверть века проблем формирования палаты // Вестник Московского ун-та. Сер. 11. 2020. № 1. С. 12.
2. *Виноградова Е.В., Данилевская И.Л.* Совет Федерации — от депутатов до сенаторов. К вопросу формирования верхней палаты парламента в конституционной модели современной России // Государство и право. 2020. № 9. С. 11.
3. *Галузо В.Н., Канафин Н.А.* О парламентаризме в Башкортостане // Право и государство: теория и практика. 2019. № 4. С. 39–44.
4. *Федосов П.А.* Двухпалатные парламента: европейский и отечественный опыт (II) // Полис. Политические исследования. 2001. № 2. С. 176.
5. *Филиппова Н.А.* Представительство субнациональных интересов в Совете Федерации Федерального Собрания РФ: функциональная и делегативная модель // Политэкс. 2007. Т. 3. № 2. С. 68.
6. *Червинская А.П.* Бикамерализм как принцип устройства парламента: исторический опыт и проблемы современной России // Государство и право. 2019. № 10. С. 170.
7. *Bicameralism and Policy Responsiveness to Public Opinion* // American Journal of Political Science. January 2023. P. 15.
8. *Bulmer E.* Bicameralism. Stockholm, 2017. Pp. 4, 19.
9. *Ezrow L., Fenzl M., Hellwig T.* Bicameralism and Policy Responsiveness to Public Opinion // American Journal of Political Science. February 2023. P. 4.
10. *Noël T.* Second chambers in federal systems. Stockholm, 2022. Pp. 8, 10, 11.
11. *Rogers J.R.* The Impact of Bicameralism on Legislative Production // Legislative Studies Quarterly. 2003. Vol. XXVIII. No. 4. P. 510.
12. *Weiler P.* Confederation Discontents and Constitutional Reform: The Case of the Second Chamber // The University of Toronto Law Journal. 1979. Vol. 29. No. 3. P. 262
13. *Wicciech T. and Koschalka B.* Formulas of Representation of Constituent Units in the Parliaments of Federal States // Politeja. 2008. No. 10/1. Pp. 392, 399, 408, 409.

REFERENCES

1. *Avakyan S.A.* Federation Council: a quarter of a century of problems in the formation of the Chamber // Herald of Moscow University. Series 11. 2020. No. 1. P. 12 (in Russ.).
2. *Vinogradova E.V., Danilevskaya I.L.* Federation Council — from deputies to senators. On the issue of the formation of the upper house of Parliament in the constitutional model of modern Russia // State and Law. 2020. No. 9. P. 11 (in Russ.).
3. *Galuzo V.N., Kanafin N.A.* On parliamentarism in Bashkortostan // Law and State: Theory and Practice. 2019. No. 4. Pp. 39–44 (in Russ.).

4. *Fedosov P.A.* Bicameral parliaments: European and paternal experience (II) // *Polis. Political studies*. 2001. No. 2. P. 176 (in Russ.).
5. *Filippova N.A.* Representation of subnational interests in the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation: functional and delegative models // *Politex*. 2007. Vol. 3. No. 2. P. 68 (in Russ.).
6. *Chervinskaya A.P.* Bicameralism as a principle of the structure of parliament: historical experience and problems of modern Russia // *State and Law*. 2019. No. 10. P. 170 (in Russ.).
7. Bicameralism and Policy Responsiveness to Public Opinion // *American Journal of Political Science*. January 2023. P. 15.
8. *Bulmer E.* Bicameralism. Stockholm, 2017. P. 4.
9. *Ezrow L., Fenzl M., Hellwig T.* Bicameralism and Policy Responsiveness to Public Opinion // *American Journal of Political Science*. February 2023. P. 4.
10. *Noël T.* Second chambers in federal systems. Stockholm, 2022. Pp. 8, 10, 11.
11. *Rogers J.R.* The Impact of Bicameralism on Legislative Production // *Legislative Studies Quarterly*. 2003. Vol. XXVIII. No. 4. P. 510.
12. *Weieler P.* Confederation Discontents and Constitutional Reform: The Case of the Second Chamber // *The University of Toronto Law Journal*. 1979. Vol. 29. No. 3. P. 262.
13. *Wieciech T. and Koschalka B.* Formulas of Representation of Constituent Units in the Parliaments of Federal States // *Politeja*. 2008. No. 10/1. P. 392.

Сведения об авторе

ФАРУКШИН Мидхат Хабибович —
доктор философских наук, профессор,
профессор-консультант
Казанского (Приволжского)
федерального университета;
420008 г. Казань, Кремлевская ул., д. 18

Authors' information

FARUKSHIN Midhat Kh. —
Doctor of Philosophy, Professor,
Consulting Professor,
Kazan (Volga Region) Federal University;
18 Kremlevskaya str., 420008 Kazan, Russia