

**ВЕРХНИЕ ПАЛАТЫ ПАРЛАМЕНТОВ КАК ИНСТИТУТ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА:
МИРОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОТЛИЧИЯ**

Киселева Н.В.

*Таврический национальный университет им. В. И. Вернадского, Симферополь,
Автономная Республика Крым, Украина*

В статье приводятся результаты статистического анализа стран с двухпалатной структурой законодательных собраний, который показывает доминирование в формировании верхних палат принципа представительства регионов.

Ключевые слова: двухпалатный парламент, верхняя палата, принцип регионального представительства.

В современной аргументации существования двухпалатных парламентов превалирует точка зрения на верхнюю (вторую) палату как институт территориального представительства. Представительные доводы, обуславливающие конституционную практику парламентского бикамерализма, включают в себя децентрализацию власти, а также принцип представительства территорий и наличия квот для меньшинств. Именно этот смысл бикамерализма современные исследователи считают определяющим в тенденции развития парламентов и национальных правовых систем государств, отмечая, что двухпалатность характерна для развитых правовых систем, а в развивающихся странах преобладающей тенденцией является однопалатная система [1, 2].

В большинстве бикамеральных парламентов нижняя палата формируется на основе представительства всего населения, а верхняя обеспечивает представительство регионов. Подобная дифференциация, по мнению исследователей, оправдана в первую очередь для федераций, где двухпалатность выступает «фундаментальной основой реального федерализма, призванного расширить права и самостоятельность народа» [3, с. 449]. Бикамеральное «заимствование опыта» федерации до определенной степени оправданно и в унитарных государствах сложной структуры¹, которые рассматриваются как промежуточная форма между унитарным и федеративным государством, поэтому в большинстве из них (79 %) вторая палата формируется как орган представительства территориальных коллективов, проживающих в пределах административно-территориальных единиц. По мнению российского исследователя современного парламентаризма П.А. Федосова, можно констатировать, что в современном мире

¹ К данному типу относятся унитарные государства, имеющие в своем административном делении автономии или регионы с особым статусом, полномочиями или собственными органами законодательной, представительной и исполнительной власти.

происходит регионализация унитарных государств – процесс, в ходе которого административные единицы через представительство в верхних палатах получают более широкие полномочия и играют все более самостоятельную роль «в определении (в рамках общенационального целого) собственных подходов к решению экономических, социальных и гуманитарных задач жизнеобеспечения населения» [4, с. 180]. Аналогичной точки зрения придерживается и украинский эксперт парламентского бикамерализма В.И. Алексеенко, подчеркивая, что «децентрализованные территориально-политические системы способствуют формированию разветвленной системы представительства региональных интересов в центре. Они предусматривают наличие институтов, которые позволяют агрегировать и отстаивать региональные интересы, существование выстроенных формальных и неформальных каналов взаимодействия между центром и регионами, а также персонифицированный и публичный характер представительства региональных интересов на общегосударственном уровне» [5, с. 119].

Превалирующий в современной науке взгляд на верхнюю палату как институт территориального представительства подтверждается количественными показателями. Из всех бикамеральных парламентов институт территориального представительства присутствует в 60 ассамблеях, что составляет 74%, из них в 60% случаев весь состав верхней палаты формируется от регионов, а в 40% случаев используется смешанный принцип представительства: часть сенаторского корпуса представляют регионы, остальные попадают в верхнюю палату по квоте главы государства, его представителя (в странах Содружества), премьер-министра, лидера оппозиции и др. Разделив представительство территорий на 3 уровня: национальный (общегосударственный), региональный и смешанный – и сопоставив выделенные уровни с формой государственно-территориального устройства стран парламентского бикамерализма, можем констатировать, что при формировании верхних палат в парламентах унитарных государств присутствуют все уровни, а в парламентах федераций – только региональный и смешанный (табл. 1), причем в подавляющем большинстве – региональный (89%).

Таблица 1

Уровни территориального представительства в верхних палатах парламентов унитарных и федеративных государств

	Региональный уровень		Смешанный уровень		Национальный уровень		Кол-во	%
	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%		
Федерации	16	89%	2	11%	0	–	18	100%
Унитарные государства:								
сложной структуры	5	38%	4	31%	4	31%	13	100%
простой структуры	14	28%	19	38%	17	34%	48	100%
Всего	35	43%	25	31%	21	26%	81	100%

Из 18 федераций с двухпалатным законодательным собранием 16, или 89 %, имеют вторую палату, целиком сформированную из представителей отдельных регионов, и только в Индии и Малайзии при формировании верхних палат используется смешанный уровень представительства.

Среди стран с бикамеральной системой парламентаризма, использующих территориальное представительство при формировании верхней палаты, 52% унитарных государств, 18% унитарных государств сложной структуры и 30% федераций. При этом модальную группу бикамеральных парламентов, использующих региональный принцип, составляют федерации, а среди парламентов, использующих национальный принцип, – унитарные государства.

Современные исследователи бикамерализма отмечают, что законодательная практика трансформации верхней палаты путем ее превращения в так называемую «территориальную или национально-территориальную» палату, выражающую интересы национальностей и территорий (регионов), становится одной из общеевропейских тенденций парламентаризма [6].

Следует отметить, что эта же тенденция доминирует практически во всех частях света, за исключением Америки (табл. 2), причем в двух странах (Парагвае и Палау) отказ от территориального представительства при формировании верхних палат компенсируется соблюдением регионального принципа в нижних палатах. В Парагвае и Палау нижние палаты формируются по принципу равного представительства регионов – департаментов и штатов соответственно.

Таблица 2

Региональный принцип формирования верхней палаты

	Европа	Азия	Америка	Африка	Океания
Количество верхних палат:					
с региональным принципом формирования	12	4	8	10	2
со смешанным принципом формирования	3	8	1	11	1
Доля верхних палат с региональным и смешанным принципом формирования от общего числа двухпалатных парламентов	83%	71%	45%	95%	75%

Верхние палаты европейских бикамеральных парламентов в большинстве случаев являются институтами территориального представительства. Причем доля европейских парламентов, использующих верхние палаты для регионального представительства, выше аналогичного среднемирового показателя. Например, абсолютно все верхние палаты в парламентах европейских федераций формируются по территориальному принципу, в мире – 89%. Половина унитарных государств Европы с двухпалатным парламентом и половина унитарных государств сложной структуры также используют исключительно региональный принцип при

ВЕРХНИЕ ПАЛАТЫ ПАРЛАМЕНТОВ КАК ИНСТИТУТ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА...

формировании верхних палат. Аналогичные среднемировые показатели составляют 28% и 38% соответственно (табл. 3).

Таблица 3

Уровни территориального представительства в верхних палатах европейских парламентов в сравнении с общемировыми показателями

	Региональный уровень, %		Смешанный уровень, %		Национальный уровень, %	
	в Европе	в мире	в Европе	в мире	в Европе	в мире
Федерации	100	89	0	11	0	0
Унитарные государства:						
сложной структуры	50	38	25	31	25	31
простой структуры	50	28	25	38	25	34

В каждом четвертом европейском унитарном государстве простой структуры и в каждом четвертом унитарном государстве сложной структуры с бикамеральными парламентами при формировании верхних палат используется смешанный принцип: часть сенаторов представляет регионы, а часть – государство в целом. Исключительно национальный принцип представительства при формировании верхних палат используется только в трех европейских государствах: Великобритании, Ирландии и Румынии.

В отличие от европейских двухпалатных парламентов верхние палаты азиатских бикамералов только в 24% случаев являются исключительно институтами территориального представительства. Модальную группу в Азии составляют страны (47%), использующие при формировании верхних палат региональный и национальный принципы представительства. В половине азиатских унитарных государств сложной структуры используется исключительно региональный принцип при формировании верхних палат. Аналогичный среднемировой показатель составляет 38% (табл. 4).

Таблица 4

Уровни территориального представительства в верхних палатах азиатских парламентов в сравнении со среднемировыми показателями

	Региональный уровень, %		Смешанный уровень, %		Национальный уровень, %	
	в Азии	в мире	в Азии	в мире	в Азии	в мире
Федерации	75	89	25	11	–	0
Унитарные государства:						
сложной структуры	50	38	25	31	25	31
простой структуры	10	28	50	38	40	34

В каждом четвертом унитарном государстве сложной структуры и в каждом втором унитарном государстве при формировании верхних палат используется смешанный принцип. Все азиатские федерации при формировании верхних палат используют региональный или смешанный принципы. Исключительно национальный принцип представительства используется в 5 государствах: Бахрейн, Иордания, Йемен, Оман, и Филиппины.

В Америке (табл. 5) принцип регионального представительства при формировании верхних палат используют все федерации и большинство унитарных государств сложной структуры (67%). Смешанный принцип представительства используется только в парламенте Антигуа и Барбуда.

Таблица 5

Уровни территориального представительства в верхних палатах американских парламентов в сравнении с общемировыми показателями

	Региональный уровень, %		Смешанный уровень, %		Национальный уровень, %	
	в Америке	в мире	в Америке	в мире	в Америке	в мире
Федерации	100	89	0	11	0	0
Унитарные государства:						
сложной структуры	67	38	0	31	33	31
простой структуры	11	28	11	38	78	34

В большинстве стран Африки при формировании верхних палат используется принцип регионального представительства, при этом в 45% случаев они в полном составе представляют территории, а в 50% – используется смешанный принцип. По национальному принципу формируется только сенат Свазиленда. Принцип регионального представительства при формировании всего состава верхних палат используют все федерации и унитарные государства сложной структуры, а также треть унитарных стран (табл. 6).

Таблица 6

Уровни территориального представительства в верхних палатах африканских парламентов в сравнении с общемировыми показателями

	Региональный уровень, %		Смешанный уровень, %		Национальный уровень, %	
	в Африке	в мире	в Африке	в мире	в Африке	в мире
Федерации	100	89	0	11	0	0
Унитарные государства:						
сложной структуры	100	38	0	31	0	31
простой структуры	33	28	61	38	6	34

Деятельность вторых палат, сформированных по территориальному принципу, является способом обеспечения многомерного представительства граждан в демократических институтах власти [7] и, на основании проведенного компаративистско-статистического анализа, можно констатировать, что высокая доля верхних палат с региональным и смешанным порядком формирования свидетельствует о доминировании этой тенденции в современном бикамерализме.

Список литературы

1. Федорященко А. С. Конституционно-правовые основания государственного суверенитета России в условиях нормативного федерализма: автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юр. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право. Муниципальное право» / А. С. Федорященко. – СПб. – 2006. – 49 с.
2. Сравнительное конституционное право / [ответ. ред. В. Е. Чиркин]. – М. : Международные отношения. – 2002. – 488 с.
3. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай. – М. : Издательская группа НОРМА–ИНФРА, 1998. – 752 с.
4. Федосов П. А. Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт / П. А. Федосов // Полис. – 2001. – № 1. – С. 168–180.
5. Алексєнко В. І. Регіональна політична участь / В. І. Алексєнко // Вісник Харківського національного університету імені В.Н.Каразіна «Питання політології». – 2009. – № 839. – С. 117–121.
6. См. напр.: Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики / А. З. Георгіца. – Чернівці : Рута, 1998. – 483 с.; Patterson S. C. Senates: Bicameralism in the Contemporary World / S. C. Patterson, A. Mughan. – Columbus : Ohio State University Press, 1999. – 360 p.; Riker W. Bicameralism: When are Two Houses Better than One? / W. Riker // The International Review of Law and Economics. – 1992. – Vol. 12. – Pp. 145-162; Ачкасов В. А. Сравнительный анализ современного бикамерализма / В. А. Ачкасов, В. В. Куликов // Политэкс. – 2005. – № 3. – С. 6–15; Булаков О. Н. К вопросу о бикамеральной системе парламентов / О. Н. Булаков // Правоведение. – СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та. – 2003, № 4. – С. 23–31.
7. Отчет о конференции «Совет Федерации: опыт десятилетия, итоги и перспективы» [Электронный ресурс] / Режим доступа : <http://www.council.gov.ru/info/ps/chronicle/2004/02item1511.html>

Кісельова Н. В. Верхні палати парламентів як інститут територіального представництва: світові тенденції і регіональні відмінності / Кісельова Н. В. // Учені записки Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського. Серія: Політичні науки. – 2010. – Т. 23 (62). – № 1. – С.136-141.

У статті наводяться результати статистичного аналізу країн з двопалатною структурою парламентів, який показує домінування у формуванні верхніх палат принципу представництва регіонів.

Ключові слова: двопалатний парламент, верхня палата, принцип регіонального представництва.

Kiseleva N. V. Upper chambers of parliaments as institute of territorial representative office: world tendencies and regional differences / Kiseleva N. V. // Scientific Notes of Taurida V.Vernadsky National University. –Series: Political sciences. – 2010. – Vol. 23 (62).- № 1. – P.136-141.

In the article the results of statistical analysis of countries are presented with the bicameral structure of general courts, which shows prevailing in forming of upper chambers of principle of representative office of regions.

Key words: bicameral parliament, upper chamber, principle of regional representative office.

Поступила в редакцію 17.02.2010 г.