

УДК 328.34

Антюшин Н. А.

Роль "верхних" палат в бикамеральных парламентах в укреплении парламентаризма в условиях обновления их состава (на примере России, Казахстана и Франции)

Распространение традиций представительной демократии выражается в укреплении роли национальных и региональных парламентов в странах, имеющих длительный опыт развития парламентаризма, а также не так давно взявших на вооружение в государственном строительстве реализацию его принципов. В академическом сообществе сохраняют актуальность дискуссии институционального и структурно-функционального характера о теории и практике парламентаризма. Для политической науки приобретает востребованность вопрос о весомости верхних палат парламентов для реализации принципов парламентаризма и эффективной реализации задач, стоящих перед законодательным органом, что связано с представлением о невысокой роли в структуре бикамеральных законотворческих учреждений. Периодические переходы от однопалатности к многопалатности свидетельствуют об отсутствии четкой позиции о значимости верхней палаты для политической системы государства.

В конце 2017 г. в 195 государствах мира, согласно статистике Межпарламентского союза, функционировало 78 бикамеральных (40,41 %) и 115 однопалатных (59,59 %) парламентов [9]. За последние несколько лет увеличилась доля однопалатных парламентов, хотя в XIX в. практически все существовавшие законодательные учреждения имели двухпалатную структуру. В связи с этим не уместно говорить о тренде бикамерализма, равно как и "волнах монокамерализма", хотя значение верхних палат в условиях разных типов парламентаризма является одним из направлений исследовательской деятельности [11, с. 48].

Первые обоснования потребности в функционировании верхних палат относятся к эпохе возникновения теории разделения властей. Потребность в таких палатах была обусловлена слабостью парламентов в системе сдержек и противовесов ввиду попадания представительных учреждений в зависимость от исполнительной власти или риска получения значительной части мандатов представителями правящей власти. Представителями либеральной традиции (Ж.-Ж. Руссо, И. Бентам, Б. Констан, Дж. Локк, Ш. Монтескье) бикамерализм рассматривался как один из институциональных механизмов обеспечения принципа разделения властей [17, с. 37]. Последователями американской традиции политической науки обосновывалась потребность в двухпалатной парламентской системе способностью членами верхней палаты более тщательно прорабатывать законотворческие акты, "удерживая систему от крайностей" [3, с. 7], разделяя деятельность палат, каждая из которых приобретала свою сферу ответственности [18, с. 27]. Дж. Мэдисон, предвидя возможность концентрации власти в законодательном органе, обосновывал необходимость наличия более консервативной палаты как альтернативного механизма защиты демократии от тирании большинства [10, с. 17].

Также важным аргументом в пользу выбора модели парламентского устройства выступил вопрос территориального устройства государства.

Считается, что многопалатная структура парламента наиболее типична для федеративных государств, а монокамеральная для унитарных или стран, переживающих нестабильный или переходный периоды [5, с. 103]. Однако значительная часть представительных учреждений Старого света развива-

лась от многопалатных к однопалатным парламентам. Палаты таких парламентав осуществляют взаимное сдерживание посредством права вето для предотвращения "всеомогущества представительного учреждения".

Рядом исследователей было отмечено, что бикамеральная конструкция парламента естественна только для федеративных государств как органично вписываемая в традиции современных федераций [5, с. 100]. Институт бикамерализма теоретиками парламентаризма воспринимался как элемент парламентавского права в условиях федеративного или децентрализованного государства.

В условиях федерализма двухпалатный парламентав выступает институциональной основой гарантии прав и самостоятельности народов [4, с. 450]. Верхние палаты часто обеспечивают представление регионов, а принцип партийности уходит на второй план. Нередко в монокамеральных парламентах практикуется формирование подпалат, ведущее к квазикамеральной модели парламентаризма, которая, по мнению сторонников данного варианта устройства учреждения, обеспечивает "самоконтроль" института.

Вторая палата в унитарных государствах может свидетельствовать о демократизме общества, стремлении представлять интересы групп, не институционализированных государственными образованиями [5, с. 10]. Однако при распространении в отдельных современных государствах неконституционных органов (консультативные органы, общественные институты) этот тезис теряет актуальность.

К аргументам в пользу функционирования вторых палат уместно отнести наличие у них особых процедур и полномочий: "разные палаты в парламенте должны отличаться по способам представительства" [1, с. 40]. При формировании верхних палат распространена практика делегирования регионом представителей; также применяется многоступенчатая система, предполагающая голосование и назначение кандидата после согласования с региональными институтами. Реже применяется прямое голосование.

Ряд исследователей уделяет внимание полному, перфектному бикамерализму, при котором обеспечивается равенство полномочий палат. В этом случае принцип равенства статусов служит для формального отказа деления "разработчиков" и "контролёров" законопроектов. В случае разногласий парламентариями создаётся согласительная комиссия для достижения компромисса. Ввиду редкости на практике данного феномена и тенденции к отказу от него (к примеру, Италия до 2016 г., где права и полномочия обеих палат были равны; советский Верховный Совет, равенство палат которого было подчеркнуто в Конституции 1977 г.) подвергнуть анализу парламентарии, реализовавшие модель совершенного бикамерализма, невозможно [2, с. 10].

Полномочия верхних палат в обобщённом виде описываются в аналитических материалах Межпарламентского союза. Наиболее типичными являются право вето (отлагательное или вето на внесение изменений в законопроект), право выступления с законодательной инициативой, обсуждение бюджета. К контрольным полномочиям, встречающимся у многих верхних палат, относится возможность предложения рекомендаций правительству, а также вопрос о доверии его деятельности [9].

Преимуществами бикамеральной структуры парламентав являются возможность обеспечения большего представительства интересов граждан за счёт учёта специфики территориального фактора, более глубокой проработки политического решения [1, с. 41]. Внимание к территориальным особенностям выступает одним из свидетельств развитости гражданского общества. Однако это нередко подвергается сомнению ввиду наличия территориального представительства в государствах с условно демократическими и недемократическими режимами. В целом, верхняя палата рассматривается как собрание государственных деятелей, имеющих весомый политический или административный опыт.

К недостаткам бикамеральной модели законодательного органа уместно отнести увеличенные сроки рассмотрения вопросов, риск использования исполнительной властью верхней палаты в своих интересах, атрофирование института и его превращение в "место почётной отставки" политиков. Палата создаёт дополнительную нагрузку на бюджет и институционально нуждается в многочисленном административном аппарате. Она также склонна к риску

утраты функции представительства и безответственности представителя перед делегировавшим его регионом.

Различия в аргументах за и против институционализации двухпалатных парламентов для развития парламентаризма в XXI в. формируют потребность анализа функциональной роли верхних палат в бикамеральных учреждениях. Исследуемыми кейсами, критериями анализа в которых выступают нормативно определённые полномочия, правовой статус, способ избрания членов и функции палаты, будут рассмотрены примеры России, Казахстана и Франции. Выбор обозначенных стран обусловлен тем, что в 2017 г. в них существенно обновились составы палат, которые чаще именуют "верхними", а в региональных сообществах и среди национальных политических элит сохраняются дискуссии о необходимости их реформирования. Обновления палат в рассматриваемых странах отличались высокой медийностью, но вызвали разный интерес у внутренней (общество, неправительственный сектор, национальные наблюдатели) и внешней (международные наблюдатели) аудитории.

Автором собрана часть исследовательского материала посредством включённого наблюдения, реализованного в ходе совместной работы с международными наблюдателями от Миссии СНГ, наблюдавшей выборы в Сенат Республики Казахстан в июне 2017 г.

Российская парламентская система на разных этапах своей эволюции опиралась на монокамеральный и бикамеральный законодательный орган. Первый представительный институт, от которого берёт начало российский парламентаризм, появился в 1906 г. вследствие преобразования Государственного Совета Российской империи во вторую, более консервативную палату. Нижняя – Государственная Дума – была выборная и более типична для законосовещательного и представительного учреждения. Выбор двухпалатной структуры отвечал веяниям эпохи, когда бикамеральные парламенты были распространены в странах Старого света. Однако о реальной самостоятельности у парламента не было, хотя данный конституционный эксперимент некоторые исследователи признают удачным [8, с. 45]. Парламент не имел возможности участвовать в реализации внешнеполитического курса, хотя уже практиковались контакты с парламентариями других стран; в Межпарламентском Союзе была образована русская парламентская группа [16, с. 3–4]. С формированием парламентской традиции зарождается и практика наблюдения за выборами, хотя в то время она не выступала инструментом дополнительной легитимации обновления власти, а в условиях проведения выборов только в Государственную Думу процесс формирования верхней палаты в России практически не вызывал интереса.

После установления Советской власти бикамеральная структура представительного учреждения оказалась невостребованной, хотя в 1936 г. был сформирован двухпалатный Верховный Совет. Возвращение к формальным традициям парламентаризма в России было осуществлено в 1989 г. с появлением высшего органа государственной власти – Съезда народных депутатов [12, с. 255].

Процесс формирования верхней палаты парламента современной России и институционализация политической системы с бикамеральным законодательным учреждением осуществлялся остро и противоречиво. Вследствие противостояния исполнительной и законодательной ветвей власти на фоне конституционного кризиса 1993 г. Федеральное Собрание получило ряд контрольных полномочий, однако президент сохранял за собой рычаги воздействия на парламента и часть важных политических институтов.

Конституция РФ декларирует функционирование двухпалатного парламента с равным статусом палат по отношению друг к другу, в связи с чем терминологическое разделение на "верхнюю" и "нижнюю" выглядит некорректно. В исследовательском сообществе также существует скепсис в отношении адекватности применения в отношении членов Совета Федерации наименования "сенатор", так как в российской традиции сенат являлся органом исполнительной власти, подчинённым императору.

Согласно переходным положениям Конституции РФ, Совет Федерации первого созыва функционировал два года, формировался прямым путём и работал на непостоянной основе. Установление разных сроков и принципов

обновления палат Федерального Собрания отвечало принципу постепенной смены парламентариев и стабильности политического курса. Представительство регионов являлось позитивным аспектом укрепления начал парламентаризма и развития совершенного (полного) парламентаризма, однако центробежные процессы и перманентные конфликты по линии "центр-регионы", "власть-бизнес", а также национальных республик и федерального центра не способствовали качественной работе палаты. С 1995 г. изменился порядок формирования Совета, представительство в данной палате получали руководители законодательных и исполнительных органов власти по должности. Новая модель оказалась неэффективной из-за снижения демократичности процедуры формирования и функционирования института, а также распространённости практик лоббизма региональных интересов, не отвечавших интересам населения регионов в целом.

Возвращение регионов в "орбиту влияния" федерального центра осуществлялось путём выстраивания "вертикали власти" – комплекса административных реформ 2000–2002 годов. Вместо руководителя региона по квоте от исполнительной власти стал назначаться его представитель, от законодательной власти – представитель законодательного органа. Палата приобрела многоступенчатую систему формирования и функционирования на профессиональной основе, обеспечивая представительство интересов региона при сохранении устойчивой связи с федеральным центром.

Последовавшие в 2012 г. изменения в порядок формирования Совета Федерации были направлены на повышение статуса членов данной палаты, снижения степени их зависимости от региональных органов власти.

Дополнительными аргументами в пользу "консервативности" палаты российского парламента являются более высокие требования к кандидату в члены Совета Федерации, приведённые в сравнительной таблице. Поэтапное обновление состава палаты, состоящей из 170 членов, отвечает задаче сохранения преемственности деятельности её членов, позволяет вводить новых парламентариев в специфику работы. Средний возраст членов Совета Федерации выше, чем у депутатов, и составляет 57,7 лет, при этом значительная часть парламентариев, заседающих в данной палате, имеет внушительный опыт административной, экономической, общественной деятельности как на региональном, так и федеральном, а также международном уровнях.

Полномочия Совета Федерации за время существования Федерального Собрания значительно не изменились: палата по-прежнему рассматривается как фильтр законопроектов, прошедших обсуждение в Государственной Думе, при этом используется процедура "челночного" внесения правок в проект нормативного акта.

По сравнению с 1990-ми гг. объём противоречий между палатами снизился, а законопроекты к моменту готовности претерпевают значительные изменения, о чем можно сделать вывод на основании статистики.

В ходе работы Совета Федерации:

II созыва – подготовлено 1045 законопроектов, отклонён 441 (Советом Федерации – 141 документ – 13%, совместно с Президентом – 113, Президентом – 187 актов);

III созыва – из 781 подготовленных законопроектов Совет Федерации отклонил 61 документ – 7%, Президент – 31;

IV созыва – из 1087 законопроектов Советом Федерации отклонено 27 – 2%, Президентом – 7, Президентом и Советом Федерации – 3;

V созыва – из 1068 законопроектов Советом Федерации отклонено 19 – 1%, вместе с Президентом – 1;

VI созыва – из 2200 законопроектов Совет Федерации отклонил 23 – 1%, Президент отклонил один законопроект [15].

Согласно статистике законодательного процесса, за весь период своего функционирования Совет Федерации самостоятельно "отфильтровал" 271 документ из 6181 законопроектов, что не превышает 4%. Смена принципов формирования и роли данной палаты в системе российского парламентаризма вела к сокращению неконформизма и серьёзных противоречий с другой палатой и иными политическими институтами.

Автор склонен считать, что доля отфильтрованных Советом Федерации законопроектов, рассмотренных Государственной Думой, не составляет

значимой величины, но способствует дополнительной проверке актов, передаваемых на подпись президенту. Разграничение полномочий палат и, в определённом смысле, "специализация" способствуют самостоятельности парламента, в том числе в тех сферах, где использование традиционных инструментов затруднительно.

Конституция России содержит 24 статьи (17,5%), в которых отражены полномочия и место в политической системе Совета Федерации, из них 16 статей (11%) размещены в главе, посвящённой Федеральному Собранию. Палата имеет рычаги воздействия на президента за счёт назначения выборов и отрешения его от должности, хотя данная конституционная процедура достаточно сложна для реализации. Разделение между палатами контрольных полномочий в отношении нескольких ключевых политических институтов отвечает эффективности данной деятельности и препятствует чрезмерной концентрации власти в законодательном органе.

Во внешнеполитической деятельности наиболее типичными полномочиями парламента выступают ратификация международных договоров, участие в решении вопросов войны и мира, изменении границ. Как правило, верхние палаты имеют более широкие полномочия во внешнеполитической сфере. Наиболее сильные парламента имеют право "законодательной инициативы по вопросам международных отношений", назначения главы внешнеполитического ведомства, а также расследования и контроля в рамках данных полномочий [13, с. 139].

Специфическими видами деятельности Совета Федерации является реализация внешнеполитических задач и осуществление парламентской дипломатии. Автор считает, что существующая форма активности Совета Федерации и депутатов Государственной Думы помогают эффективно отстаивать и продвигать национальные интересы, имея свои преимущества перед инструментами традиционной дипломатии. Данная деятельность не только повышает значение парламента в иерархии институтов политической системы, но и формирует новые практики парламентаризма. Создание временных проблемных комиссий, результатами деятельности которых становятся конкретные предложения и рекомендации, используемые в государственных программах и концепциях средней и долгосрочной перспектив, позволяет говорить о том, что российский парламента допустимо отнести к группе институтов с сильной внешнеполитической ролью. Совет Федерации, реализуя внешнюю политику государства в рамках своих полномочий, дополняет субъектов внешнеполитической деятельности России, активно применяя механизмы "мягкой силы", в частности разнообразные формы нетрадиционной дипломатии (парламентская, культурная, спортивная и прочие).

В данном случае уместно особо выделить деятельность по международному наблюдению за электоральными процессами, в соответствии с которой российских парламентариев как экспертов приглашают для оценки избирательных кампаний на предмет их соответствия стандартам демократических выборов.

Ввиду неоднородности регионов по численности населения, отраслевой специфике и экономическому благосостоянию можно согласиться с некоторыми исследователями, выступающими за пересмотр принципов формирования Совета Федерации. Равное для всех субъектов федерации число представителей сейчас оценивается позитивно, однако квотирование числа представителей в зависимости от численности населения административной единицы, могло бы сделать палату репрезентативнее и снять часть нагрузки с законодателей. Вместе с тем Совет Федерации имеет ряд сходств в институциональном аспекте с Сенатом Казахстана, имеющим меньшую историю развития.

Парламент Республики Казахстан, состоящий из Мажилиса и Сената, также по Конституции не имеет деления на верхнюю и нижнюю палаты. Исследователи, склонные рассматривать годы существования Верховного Совета Казахстана как первые этапы встраивания парламента в политическую систему страны, отмечают, что властные институты строились с учётом рыночных отношений и политического опыта стран Западной Европы. Однако сложная экономическая ситуация, с которой столкнулась республика, как и многие постсоветские страны в 1990-е гг., растущий скепсис по отношению к эффективности рыночных преобразований вкупе с быстро назревающим

национальным вопросом поставили вопрос о необходимости консолидации общества и обеспечении межэтнического, межгруппового консенсуса. Конституцией, принятой на всенародном референдуме в 1995 г., был создан двухпалатный парламент. Вместе с консультативно-совещательным органом – Ассамблеей народов Казахстана – Сенат обеспечивает учёт региональных, национально-культурных интересов общества на государственном уровне. Единственным изменением, произошедшим в ходе эволюции Сената Казахстана, стало оформленное в 2007 г. поправкой в Конституцию увеличение корпуса представителей с 40 до 48 сенаторов.

Конституция Казахстана в 20 статьях (20%) определяет роль Сената в политической системе страны, из них 11 статей (11%) размещены в разделе, посвящённом парламенту. Хотя по сравнению с другими ветвями власти бикамеральному парламенту в Конституции отведено больше места, данный институт не обладает значительными полномочиями в политической системе страны.

Процесс формирования Сената с момента его образования не претерпел трансформаций. Посредством избрания косвенным путём двух представителей от каждой области, а также столицы и города республиканского значения обеспечивается баланс национального, социального и регионального многообразия сенаторов. Также 15 сенаторов назначаются президентом (до 2007 г. он назначал семь представителей). Помимо этого, бывшие президенты республики автоматически становятся пожизненными сенаторами.

Сенаторы от областей и городов проходят баллотировку через выборщиков, представляющих маслихаты. Вместе с тем проводится полноценная избирательная кампания: ведётся агитация, информируются избиратели, кандидатам предоставляется эфирное время и иные агитационные площадки, к процессу голосования приглашаются национальные и международные наблюдатели. Однако подобный подход формирования Сената критикуется как не обеспечивающий ответственность сенаторов перед избирателями: нормативная база не предусматривает ответственности избранника, наличие президентской квоты ослабляет самостоятельность политического института, акимы, назначаемые президентами, имеют влияние на депутатов маслихатов, формирующих группы выборщиков.

К казахским сенаторам предъявляются более высокие требования по сравнению с депутатами Мажилиса, что также сделано для представительства в данной палате более опытных и профессиональных деятелей. В отличие от России, средний возраст сенаторов Казахстана ниже и составляет 51,5 год, снизившись на три года с момента последнего обновления палаты. Специфической чертой и российской, и казахстанской палат, которые именуются как "верхние", является отказ от принципа партийного представительства в силу того, что приоритетным фактором является презентация интересов региона, а не партийной идеологии и платформы.

Недостаток полномочий и сильная власть президента не позволяют Сенату как высшему представительному органу обеспечить себе существенный политический вес. Ряд казахстанских исследователей признаёт, что авторитет парламента невысок, он не может характеризоваться как самостоятельный и независимый орган власти [16, с. 47], хотя формируются предпосылки к расширению реальных его полномочий с повышением значимости в политической системе. Сенат имеет право вето на законопроекты, рассмотренные Мажилисом, однако статистика использования этого права сенаторами и голосование по наиболее значимым для государства и общества документам не представлены в открытых источниках.

Конституционно декларируется специализация каждой из палат парламента с определением вопросов общей и исключительной компетенции. Сенат имеет влияние на значимые государственные должности, но не имеет возможности контролировать правительство, реализовывать иные контрольные функции, не может инициировать импичмент президенту. На внутривнутриполитическом треке и во внешнеполитической деятельности парламент Казахстана обладает примерно теми же полномочиями, что и Федеральное Собрание России, однако более высокий по отношению к Мажилису статус Сената подчёркивает, что роспуск парламента может быть осуществлён либо в полном объёме, либо досрочно прекращены полномочия палаты, сформированной путём

прямого голосования. В этом случае Сенат наделяется правом осуществлять законотворческую деятельность.

Автор констатирует, что пример казахстанского бикамерализма в условиях конституционно определённого полупрезидентского режима не отражает зависимости между наличием второй палаты и ростом тенденций парламентаризма. Создание Сената способствовало укреплению национального единства, представительству разных групп и регионов, однако наличие в руках президента многих рычагов влияния на элементы политической системы не даёт возможности говорить о воплощении основных принципов парламентаризма. Иначе выглядят межпалатные отношения и место Сената во Франции – страны с богатым опытом развития бикамерального парламента.

Сенат Французской Республики воплощает собой давние традиции бикамерализма, восходя к Совету старейшин, учреждённому Конвентом в III году. Состоящий из 250 членов и обновляемый на треть каждый год, он составлял вместе с Советом пятисот законодательный орган страны. Верхняя палата парламента присутствует во всей французской конституционной истории, за исключением Второй Республики и режима Виши. Институционализация верхней палаты оправдана необходимостью представительства местных органов власти, чьи интересы отличны от тех, которые отстаивают депутаты Национального собрания.

С основанием в 1875 г. Третьей республики условие функционирования двухпалатного парламента стало компромиссным условием принятия Республики монархистами, которые обосновывали потребность в институте "опеку на консервативных интересах". Конституция 1875 г. устанавливала институт "несменяемых сенаторов", фиксируя неравенство в парламентском процессе.

В Четвёртой республике Сенат (Совет Республики) имел лишь консультативную роль.

Пятая республика, получившая институциональное оформление Конституцией 1958 г., сформировала новую систему сильной исполнительной власти в руках президента и законодательной власти, имеющей большие контрольно-надзорные функции. Данная структура позволяет Сенату играть ключевую роль во французском законодательном процессе. Вместе с тем Конституция также не указывает на иерархическое положение палат, что исключает правомочность употребления наименований "верхняя" и "нижняя".

По сравнению с Россией и Казахстаном Сенат Франции имеет большее количество мест – 348, претендовать на которые могут граждане не моложе 24 лет, что имеет минимум отличий от квалификационных требований к кандидатам в депутаты Национальной ассамблеи. Вместе с тем французский Сенат более возрастной по сравнению с другими объектами анализа: средний возраст сенаторов республики составляет 64 года.

Сенаторы избираются коллегией выборщиков, состоящей из 150 000 "великих избирателей" – региональных, ведомственных и муниципальных представителей, избранных прямым путём. Для департаментов, которым необходимо избрать менее трёх сенаторов, предусмотрена мажоритарная система в два тура и пропорциональная для административных образований, избирающих более четырёх представителей в данную палату. С 2011 г. Сенат обновляется каждые три года наполовину, что ориентировано на обеспечение преемственности работы и повышения эффективности палаты.

Сенат проводит парламентскую процедуру совместно с Национальным собранием, обращаясь к практике "челночного" рассмотрения законопроектов. Законопроект должен быть принят одинаково обеими палатами, при отсутствии консенсуса правительством созывается согласительный комитет. Если соглашение не достигается, право последнего решения остаётся за Национальной ассамблеей. Напротив, в Казахстане парламентская процедура отменяется, если соглашение достигается; поэтому в случае участия правительства в парламентской процедуре французский Сенат обладает меньшим объёмом власти.

Политические группы Сената, сохраняющие партийную ориентацию, играют важную роль в функционировании палаты, в отличие от России и Казахстана, где члены палат отходят от принципа партийного представительства. Вместе с тем палата, члены которой представляют в основном сельскую,

заморскую Францию и более консервативные слои общества, критикуется за отсутствие реальной репрезентативности.

Из-за слабой информированности гражданского общества об этом учреждении – как в России и Казахстане, граждане часто не осведомлены о своих представителях – Сенат критикуют за слабую реализацию репрезентативных функций. Последний аргумент значим ввиду того, что в Сенат в основном рекрутируются вышедшие на пенсию политики, ранее хорошо зарекомендовавшие себя, но ныне не отражающие многообразия французского общества.

Символическая роль французского Сената для государственности Пятой республики состоит в том, что он воплощает собой преемственность государственного курса. Сенат является важной альтернативной силой, способной обеспечить демократический контроль, но не контроль над исполнительной властью.

Политическая история России и Казахстана, связанная с постсоветским этапом развития, явно отличается от эволюции трендов во Франции, чаще сталкивавшейся со сменами режима. Роль верхних палат в этих странах отличается, но бикамерализм стремится к достижению общих целей территориального представительства, которые коррелируют с местными особенностями.

Автор заключает, что наличие двухпалатного парламента не всегда способствует реализации принципов парламентаризма, хотя и обеспечивает "разделение труда в законотворческой деятельности". Общеупотребимое разделение палат на "верхнюю" и "нижнюю" является условным – чаще подчёркивается их равный статус. Вместе с тем частота использования палатами, представляющими регионы, своих "фильтрующих" полномочий, зависит от наличия и остроты межинституциональных противоречий, самостоятельности избранников и их связи с регионами, наделившими сенатора полномочиями. При этом высокая степень самостоятельности региональных представителей, наличие постоянной связи с административной единицей, делегатом которой он является, делают таких политиков и институт в целом сильнее.

На силу представительного органа также влияет его самостоятельность в отдельных сферах: в условиях устаревания отдельных инструментов традиционной дипломатии на помощь приходят нетрадиционные методы, одним из которых выступает парламентская дипломатия. Активное включение парламентариев в реализацию задач, осуществляемых посредством парламентской дипломатии, повышает авторитет и данных политиков, и института, и страны в целом. В данном случае автор констатирует, что палаты, формируемые косвенным путём, чаще специализируются именно на внешнеполитическом функционале, утверждая парламент в качестве эффективного канала поддержания диалога и отстаивания национальных интересов.

Кейсы обновления палат рассмотренных стран свидетельствуют о том, что значительного влияния на укрепление парламентаризма процесс выборов или ротации сенаторов не оказал. "Верхние" палаты, отвечая своему функциональному и идейному назначению, обеспечивают консервативность парламента в целом в системе органов государственной власти, несмотря на отдельные попытки усиления данного института, исходящие от "нижней" палаты или отдельных парламентариев. Медийный эффект, возникающий вследствие различных законодательных инициатив или действий сенаторов, связан исключительно с эффектом персонализации власти (или персонализации политики по М. Дюверже), и не способен оказывать влияния на существенную трансформацию места парламента в политической системе или восприятия образа законодательного института в глазах электората, что подтверждает невысокий интерес во всех трёх странах к деятельности Сенатов.

Приложение

Таблица 1. Сравнительный анализ институционализации верхних палат парламентов России, Казахстана и Франции

	Совет Федерации, Россия	Сенат, Казахстан	Сенат, Франция
Численность палаты	170	48	348
Цензы для кандидата на должность	Граждане России не моложе 30 лет, проживающие не менее 5 лет на территории, которую намерены представлять в палате	Граждане Казахстана не моложе 30 лет, имеющие высшее образование, стаж работы не менее 5 лет, проживающие не менее 3 лет на территории, которую намерены представлять в палате	Граждане Франции не моложе 24 лет
Срок полномочий членов палаты	5 лет, обновление в соответствии с истечением срока полномочий представителя	6 лет, частичное обновление каждые 3 года	6 лет, обновление на 1/2 состава каждые 3 года
Способ формирования палаты	Косвенные выборы; есть возможность назначения членов палаты	Косвенные выборы; есть возможность назначения членов палаты; Президент после окончания полномочий становится пожизненным сенатором	Косвенные выборы, коллегией выборщиков при избрании не менее 4 сенаторов; прямые выборы, мажоритарная система в два тура при избрании не более 3 сенаторов; есть возможность назначения членов палаты
Возможность отзыва представителя	Нет	Нет	Нет
Право самостоятельной законодательной инициативы	Есть	Нет	Нет
Право контроля исполнительной власти	Назначение и освобождение от должности отдельных федеральных государственных служащих	Назначение и освобождение от должности отдельных республиканских государственных служащих	Нет
Участие во внешнеполитической деятельности	Есть	Есть	Есть
Наличие партийного принципа структурирования	Нет	Нет	Есть

Источник: составлено автором.

Литература

1. Автономов А. С. Истоки и смысл двухпалатности парламентов // Вісник Маріупольського державного університету. Серія: право. 2013. № 5. С. 35–42.
2. Аналитический вестник Совета Федерации № 10 (667). Роль и место верхних палат парламентов в современных государствах (материалы заседания научно-методического семинара Аналитического управления 30 марта 2017 года). М., 2017.
3. Ачкасов В. А., Куликов В. В. Сравнительный анализ современного бикамерализма // ПОЛИТЭКС. 2005. № 3. С. 6–15.
4. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2001.
5. Булаков О. Н. Бикамерализм как структурная организация современного парламента // PolitBook. 2013. № 3. С. 99–107.
6. Законодательная активность Сената Парламента Республики Казахстан. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.parlam.kz/ru/senate/legislative-activity> (дата обращения: 18.12.2017).
7. Косачев К. И. Межпарламентский союз и Россия: история сквозь века // Международная жизнь. 2017. № 9. С. 1–16.
8. Кравец И. А. Парламентаризм и бикамерализм в теории и российской истории // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 42–46.
9. Межпарламентский союз. [Электронный ресурс]. URL: <http://archive.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?REGION=All&LANG=ENG> (дата обращения: 26.11.2017).
10. Мельвиль А. Ю. Как измерять и сравнивать уровни демократического развития в разных странах? (По материалам исследовательского проекта "Политический атлас современности"). М., 2008.
11. Могунова М. Скандинавский парламентаризм: теория и практика. М., 2001.
12. Парламентаризм в государствах-участниках Межпарламентской ассамблеи Содружества Независимых Государств. Под общ. ред. Ткаченко С. Л., Гладея Д. Г. СПб, 2017.
13. Покровский Д. С. Внешнеполитические полномочия верхних палат парламентов зарубежных стран // Власть. 2009. № 4. С. 136–139.
14. Статистика деятельности Сената Французской Республики. [Электронный ресурс]. URL: http://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/index.html (дата обращения: 20.12.2017).
15. Статистика законодательного процесса Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/> (дата обращения: 5.12.2017).
16. Толубеков А. Т. Конституционно-правовой статус парламента Республики Казахстан: дисс...к. юридич. наук. М., 2015. 209 с.
17. Филиппова Н. А. Бикамерализм в постсоветских государствах: тенденции развития института // ПОЛИТЭКС. 2005. № 3. С. 37–48.
18. Чечелев С. В. Конгресс федеративных штатов Америки: особенности организации и деятельности // Правоприменение. 2017. № 3. Т. 1. С. 25–41.

Транслитерация по ГОСТ 7.79–2000 система Б

1. Avtonomov A. S. Istoki i smysl dvukhpalatnosti parlamentov // Visnik Mariupol's'kogo derzhavnogo universitetu. Seriya: pravo. 2013. № 5. S. 35–42.
2. Analiticheskij vestnik Soveta Federatsii № 10 (667). Rol' i mesto verkhnikh palat parlamentov v sovremennykh gosudarstvakh (materialy zasedaniya nauchno-metodicheskogo seminar Analiticheskogo upravleniya 30 marta 2017 goda). M., 2017.
3. Achkasov V. A., Kulikov V. V. Sravnitel'nyj analiz sovremennogo bikameralizma // POLITENKS. 2005. № 3. S. 6–15.
4. Baglaj M. V. Konstitutsionnoe pravo Rossijskoj Federatsii. M., 2001.
5. Bulakov O. N. Bikameralizm kak strukturnaya organizatsiya sovremennogo parlamenta // PolitBook. 2013. № 3. S. 99–107.
6. Zakonodatel'naya aktivnost' Senata Parlamenta Respubliki Kazakhstan. [Elektronnyj resurs]. URL: <http://www.parlam.kz/ru/senate/legislative-activity> (data obrasheniya: 18.12.2017).
7. Kosachev K. I. Mezhpardamentskij soyuz i Rossiya: istoriya skvoz' veka // Mezhdunarodnaya zhizn'. 2017. № 9. S. 1–16.
8. Kravets I. A. Parlamentarizm i bikameralizm v teorii i rossijskoj istorii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2015. № 4. S. 42–46.
9. Mezhpardamentskij soyuz. [Elektronnyj resurs]. URL: <http://archive.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?REGION=All&LANG=ENG> (data obrasheniya: 26.11.2017).

10. Mel'vil' A. YU. Kak izmeryat' i sravnivat' urovni demokraticeskogo razvitiya v raznykh stranakh? (Po materialam issledovatel'skogo proekta "Politicheskij atlas sovremennosti"). М., 2008.
11. Mogunova M. Skandinavskij parlamentarizm: teoriya i praktika. М., 2001.
12. Parlamentarizm v gosudarstvakh-uchastnikakh Mezhparlamentsoj assamblei Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv. Pod obshh. red. Tkachenko S. L., Gladeya D. G. SPb, 2017.
13. Pokrovskij D. S. Vneshnepoliticheskie polnomochiya verkhnikh palat parlamentov zarubezhnykh stran // *Vlast'*. 2009. № 4. S. 136–139.
14. Statistika deyatel'nosti Senata Frantsuzskoj Respubliki. [Электронный ресурс]. URL: http://www.senat.fr/plateau/tableaux/tableaux_bord/index.html (data obrashheniya: 20.12.2017).
15. Statistika zakonodatel'nogo protsesssa Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federatsii. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/> (data obrashheniya: 5.12.2017).
16. Toleubekov A. T. Konstitutsionno-pravovoj status parlamenta Respubliki Kazakhstan: diss...k. yuridich. nauk. М., 2015. 209 s.
17. Filippova N. A. Bikameralizm v postsovetskikh gosudarstvakh: tendentsii razvitiya instituta // *POLITENKS*. 2005. № 3. S. 37–48.
18. Shechelev S. V. Kongress federativnykh shtatov Ameriki: osobennosti organizatsii i deyatel'nosti // *Pravoprimenenie*. 2017. № 3. Т. 1. S. 25–41.

Антюшин Н. А. Роль "верхних" палат в бикамеральных парламентах в укреплении парламентаризма в условиях обновления их состава (на примере России, Казахстана и Франции).

В статье затрагивается вопрос о связи верхних палат двухпалатных парламентов с усилением принципов парламентаризма. Автор обращает внимание на институционализацию современных бикамеральных парламентов и их функциональное назначение, в том числе через осуществление ими парламентской дипломатии. Рассмотрение примеров российского, казахского и французского парламентов осуществляется на проверке гипотезы о том, что открытый способ формирования верхних палат способствует большему политическому весу бикамерального парламента. Вместе с тем активное участие парламента или одной из его палат в реализации внешнеполитического курса государства способствует росту значения института в политической системе.

Ключевые слова: парламентаризм, парламентская дипломатия, бикамерализм, сенат, выборы, СНГ, международное наблюдение выборов, Россия, Казахстан, Франция

Antyushin N. A. The role of the "upper" chamber in the bicameral parliaments on strengthening parliamentarism in the conditions of updating their composition on the example of Russia, Kazakhstan and France.

The article touches upon the connection between the upper chambers of bicameral parliaments and the strengthening of the principles of parliamentary system. The author draw attention to the institutionalization of modern bicameral parliaments and their functional purpose, including through the implementation of parliamentary diplomacy. Examination of examples of the Russian, Kazakh and French parliaments is carried out to test the hypothesis that an open way of forming upper chambers contributes to the greater political weight of the bicameral parliament. At the same time, the active participation of the parliament or one of its chambers in the implementation of the foreign policy of the state contributes to the growth of the importance of the institution in the political system.

Key words: parliamentary system, parliamentary diplomacy, bicameralism, senate, elections, CIS, international observation of elections, Russia, Kazakhstan, France

Для цитирования: Антюшин Н. А. Роль "верхних" палат в бикамеральных парламентах в укреплении парламентаризма в условиях обновления их состава (на примере России, Казахстана и Франции) // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2019. № 3. С. 127–137. DOI: 10.24866/1998-6785/2019-3/127-137

For citation: Antyushin N. A. The role of the "upper" chamber in the bicameral parliaments on strengthening parliamentarism in the conditions of updating their composition on the example of Russia, Kazakhstan and France // *Ojkumena. Regional researches*. 2019. № 3. P. 127–137. DOI: 10.24866/1998-6785/2019-3/127-137

