

УДК 342  
ББК 67.400

DOI 10.22394/1682-2358-2019-5-45-50

*А.Р. Chervinskaya, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Constitutional and Municipal Law Department, Central Russian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (email: sasha.m-87@mail.ru)*

## RELATIONSHIP BETWEEN CONSTITUTIONAL PHENOMENA OF BICAMERALISM AND FEDERALISM

The connection between bicameralism and the Federal form of government is investigated. Foreign experience of the federal structure and structure of the legislative body of certain countries is considered. The term “federal bicameralism” is introduced into scientific circulation.

*Key words and word-combinations:* bicameralism, parliament, federalism.

*А.П. Червинская, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Среднерусского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: sasha.m-87@mail.ru)*

## БИКАМЕРАЛИЗМ И ФЕДЕРАЛИЗМ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ФЕНОМЕНОВ

*Аннотация.* Исследуется взаимосвязь между бикамерализмом и федеративной формой государственного устройства. Рассматривается зарубежный опыт федеративного устройства и структуры законодательного органа власти отдельных стран. В научный оборот вводится термин «федеративный бикамерализм».

*Ключевые слова и словосочетания:* бикамерализм, парламент, федерализм.

Джон Стюарт Милль в работе «Размышления о представительном правлении» — одном из классических основополагающих трудов в теории парламентаризма и народного представительства — посвящает отдельную главу проблематике двухпалатного парламента [1, с. 177—185]. В его концепции бикамерализм обусловлен исключительно меритократическим, в частности аристократическим, началом государственного управления и призван «сдерживать» демократически избранную палату. Несмотря на

фундаментальность и общепризнанность данного исследования, следует подчеркнуть, что автор оставил без должного внимания важнейший фактор наличия устойчивой взаимосвязи между конституционными проявлениями феноменов бикамерализма и федерализма, причем в период написания этой работы для нее уже имелся достаточный эмпирический материал [2, с. 387].

Изучение современного опыта конституционного строительства России и большинства зарубежных стран подтверждает следующую общую закономерность: как правило, федеративные государства предпочитают учреждение двухпалатных парламентов, однако унитарная форма политико-территориального устройства сама по себе не предопределяет однопалатную структуру высшего представительного органа. Многие страны, будучи относительно централизованными или, напротив, децентрализованными, могут учреждать двухпалатный парламент либо отказываться от этого способа реализации концепции парламентаризма по тем или иным политическим причинам. При этом важно подчеркнуть, что практически все федеративные государства имеют в основе своих политических систем двухпалатные парламенты.

Политическая карта современного мира, по разным подсчетам, насчитывает чуть менее тридцати федеративных государств. В Европе федерации «устоялись» вследствие историко-правовых обстоятельств (Австрия, Бельгия и Германия) [3], однако федеративная форма государственного устройства Боснии и Герцеговины является следствием распада бывшей Югославии [4, с. 280]. Швейцарская Конфедерация формально не является федеративным государством, но фактически может быть причислена к федерациям [5]. При этом все парламенты данных государств являются двухпалатными, если не принимать во внимание тот факт, что Бундесрат ФРГ формально не считается палатой парламента [6].

В азиатском регионе к числу «устоявшихся» федераций можно было бы отнести Индию, Малайзию и Пакистан, где парламенты имеют двухпалатную структуру. Однако специфика статуса Объединенных Арабских Эмиратов, где парламент играет весьма условную роль, стимулирует определяющую политическую позицию Высшего Совета, который является коллегиальным органом, но не выполняет парламентских функций. В Ираке после свержения режима Саддама Хусейна было намечено формирование верхней палаты парламента из числа представителей регионов и провинций [7, с. 9–12], но в настоящее время данная палата пока не сформирована.

В Африке сравнительно «устоявшимися» федерациями следует признать Нигерию [8, с. 98] (в ее Сенат входят по три представителя от каждого штата) и Эфиопию [9, с. 9] (ее Совет Федерации формируется от каждой этнической группы по одному представителю и дополнительно к этому — по представителю от каждого миллиона жителей соответствующей группы), где парламенты имеют ярко выраженную бикамеральную структуру. Федерализм Коморских островов весьма условен вследствие политической нестабильности региона. Кроме того, принцип ротации представительства островов не способствует учреждению двухпалатного парламента. Самое молодое современное государство Южный Судан, провозгласившее себя федеративной страной

после отделения от Судана, вследствие применения норм временной федеральной конституции должно иметь в составе парламента Совет штатов как верхнюю палату. Но ее формированию препятствуют затяжные гражданские войны.

Американский континент невольно ассоциируется с одной из «классических» федераций, к числу которых многие авторы относят Соединенные Штаты Америки. Конгресс США, разумеется, имеет двухпалатную структуру, причем в состав Сената входит по два представителя от каждого субъекта Федерации. Вместе с тем структура федеративного парламентаризма в Америке более разнообразна, включая федерализм Аргентины [10, с. 97] (верхняя палата ее парламента состоит из трех представителей, избираемых прямым голосованием), Бразилии [11] и Мексики [12, с. 7–8] (их субъекты Федерации представлены Сенатом). В Венесуэле, где парламента в период правления Уго Чавеса традиционно был двухпалатным, с приходом к власти Николаса Мадуро наблюдается переход к однопалатному представительному учреждению [13]. Федерализм Сент-Китса и Невиса весьма условен, так как их высший законодательный орган — Национальная ассамблея является одновременно законодательным органом Сент-Китса. Минимизация парламентарских структур в этой стране предполагает не только организационное тождество федерального парламента и парламента одного из двух субъектов федерации, но также ограничение используемых в конституции форм представительства.

В связи с исследуемой проблематикой показателен опыт парламентарского строительства в Австралии и Океании в сравнении с Северной Америкой. Австралийский союз аналогично Канадской федерации является формальным доминионом Великобритании. В Канаде и Австралии имеются сенаты, порядок формирования которых предопределяется конкретной исторической особенностью [14]. Однако другое федеративное государство анализируемого региона — Федеративные штаты Микронезии — предпочитает однопалатный Конгресс, несмотря на то обстоятельство, что в целом конституционная система данной страны выстроена по «американскому» образцу.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что федерализм сам по себе не предполагает безусловного бикамерализма в организации системы парламента. Бикамерализму в федеративных странах могут воспрепятствовать, во-первых, принцип ротации (Объединенные Арабские Эмираты, Коморские острова), во-вторых, политическая нестабильность (Венесуэла), в-третьих, специфика государственной территории страны (Федеративные штаты Микронезии включают примерно 600 островов). Ни одно из данных обстоятельств, на наш взгляд, не может служить основанием для пересмотра двухпалатной структуры парламента в современной России. Российский федерализм способствует двухпалатной структуре парламента, предопределяет институциональную обособленность Совета Федерации, стимулирует конституционное разграничение компетенции между Советом Федерации и Государственной Думой, обосновывает дифференцированное правовое регулирование порядка формирования палат Федерального Собрания [15, с. 8].

По нашему мнению, двухпалатный парламента придает завершенность сис-

теме основополагающих признаков федерализма. Многие авторы, специализирующиеся на исследовании проблем федеративной формы политико-территориального устройства современных государств, приходят к выводу, что единых и стандартных признаков федерализма не существует, ибо каждая федерация по-своему специфична [16]. Важное значение здесь имеет также формальное основание официального провозглашения страны федеративным или унитарным государством в его конституции.

Признаки федерализма (наличие субъектов федерации, определение их статуса учредительными актами субъектов федерации, децентрализация, значительная самостоятельность регионов по предметам их ведения и т.д.) [17] могут уравниваться унифицированными налоговыми и бюджетными системами [18, с. 7–8], фактически централизованным национальным законодательством [19], активным федеральным вмешательством в региональную компетенцию [20]. При подобных обстоятельствах наличие или отсутствие верхней палаты парламента, гарантирующей представительство субъектов федерации, в отличие от общенародного представительства в нижней палате, может играть решающую роль в признании или отрицании фактического федерализма наряду с официально провозглашенным. Современная Россия является достаточно централизованной державой с весьма унифицированным законодательством, но многие «классические» признаки федерализма, включая двухпалатный федеральный парламент, свидетельствуют о наличии фактических федеративных отношений.

В юридической науке доказывается, что конституционализм освобождает общество от абсолютной власти. Федеративная форма политико-территориального устройства способствует дополнительному обеспечению правовой демократии благодаря институту разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными уровнями публичных властеотношений. Кроме того, делегируя своих представителей в федеральный парламент, субъекты федеративного государства не только обеспечивают реализацию своих потребностей и интересов, но также контролируют деятельность федеральных властей. Тем самым бикамерализм становится важной дополнительной гарантией реализации конституционного принципа разделения властей, связанного с недопустимостью сосредоточения власти в компетенции какого-либо одного органа государства или публично-территориального образования [21].

Благодаря политическому участию в формировании одной из палат высшего законодательного органа страны, субъекты Федерации реализуют своего рода «притязание» на часть федеральных полномочий, которые не разграничены или относятся в силу российского законодательства к компетенции федерального центра [22]. Это, с одной стороны, «ослабляет» позиции центральной власти за счет «усиления» фактической региональной компетенции (право блокирования законодательной воли Государственной Думы до тех пор, пока вето Совета Федерации не будет преодолено квалифицированным большинством голосов в нижней палате Федерального Собрания), а с другой стороны, обеспечивает гармонизацию законодательной деятельности, учет дифференцированных потребностей и интересов различных групп населения страны [23].

Обладание федеральной законодательной властью дает большие преимущества, так как федеральные законы по юридической силе выше, чем указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, тем более — иные подзаконные нормативные правовые акты федеральных государственных органов. Но эта компетенция Совета Федерации, формируемого из числа представителей субъектов РФ, уравнивается благодаря праву вето Президента РФ и праву Государственной Думы на преодоление отклонения проекта закона Советом Федерации. Кроме того, принятые парламентом законы могут быть признаны противоречащими Конституции РФ решением Конституционного Суда РФ [24]. Все это в совокупности и органическом единстве способствует реализации федеративных принципов государственного устройства в организации и деятельности центральных органов власти, не допуская одностороннего подхода в их работе без учета мнения и воли региональных властей. Конституционализм не предоставляет «полной свободы действия» ни федеральным, ни региональным органам государственной власти [25], чему способствует двухпалатная структура федерального парламента.

На основании изложенного имеются основания для введения в научный оборот термина «федеративный бикамерализм». Этой категорией предлагается обозначать бикамерализм, который обусловлен главным образом федеративной природой соответствующего государства, что не характерно для унитарных государств, в которых бикамерализм не относится к категории федеративного. В федеративных государствах теоретически может наблюдаться бикамерализм, который не следует квалифицировать как «федеративный бикамерализм» в силу того, что верхняя палата парламента не представляет региональную власть и имеет компетенцию, органически не связанную с механизмом представительства субъектов федерации. Только в случае, если порядок формирования, механизм политического представительства и вытекающая из этого компетенция верхней палаты парламента органически связаны с федеративной формой политико-территориального устройства страны, в качестве определяющих его характер факторов наблюдается феномен «федеративного бикамерализма».

#### Библиографический список

1. *Милль Дж. Ст.* Размышления о представительном правлении. СПб., 1863.
2. *Яценко А.* Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. М., 1912.
3. *Примова Э.Н.* Некоторые особенности Российской Федерации в контексте европейского федерализма (на примере ФРГ и Австрии) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2009. № 4 (12). С. 59–63.
4. *Новиков С.С.* Детальный анализ распада Социалистической Федеративной Республики Югославия // Вестник Владимирского юридического института. 2008. № 2 (7).
5. *Петрова М.А.* Конституция Швейцарской Конфедерации 1848 г. и ее влияние на развитие швейцарского конституционализма // История государства и права. 2013. № 17. С. 56–60.
6. *Кушхаунова А.Б.* Бундесрат (верхняя палата парламента) – федеральный орган власти ФРГ // Государство и право: Подсекция: «Теория и история государства и права»; «Публичное право»; «Частное право». Новосибирск, 2003. С. 155–156.

7. *Дубессан Рафед Х. Дубессан.* Реформа государственно-территориального устройства Республики Ирак в XXI веке: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.
8. *Онан Э.С.* Федерация Нигерия – крупнейшее африканское государство // Советское государство и право. 1962. № 1.
9. *Дебреворк Ядете Хауасс.* Становление и развитие единого государства Эфиопии (Конституционно-правовые проблемы): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996.
10. *Медведев С.Н.* Аргентина: К 200-летию образования государства // Актуальные проблемы государства и права: история и перспективы. Ставрополь, 2010.
11. *Маклаков В.В.* Современное конституционное право Бразилии // Современное конституционное право зарубежных стран. М., 1991. С. 31–58.
12. *Гарибашвили К.Д.* Центральные органы государственной власти Мексики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1980.
13. *Штатаина М.* Организация государственной власти по Конституции Венесуэлы 1999 г. // Право и жизнь. 2000. № 29. С. 178–186.
14. *Тимашова Т.Н.* Реформа Сената Канады: опыт и перспективы // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 5. С. 19–25.
15. *Прохоров М.В.* Федеративные начала в организации и деятельности парламента: проблемы России и опыт зарубежных стран: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997.
16. *Умнова И.А.* Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции // Государство и право. 1999. № 11. С. 5–12.
17. *Родионова А.К.* Организационные и функциональные признаки федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 22–25.
18. *Другова Ю.В.* Бюджетный федерализм: правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
19. *Лазарев В.И.* К вопросу о налоговом федерализме // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 9. С. 23–24.
20. *Якадин Д.Д.* Юридическое делегирование полномочий в ракурсе централизации и децентрализации государственной власти (заметки на страницах Отчета Федерального Собрания России о 20-летнем развитии отечественного законодательства) // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 1 (25). С. 358–362.
21. *Барциц И.Н.* Федеральное вмешательство: основания и механизмы // Правоведение. 2000. № 4. С. 62–74.
22. *Гайдук В.В.* Разделение государственной власти в российском федерализме // Правовые основы российского федерализма. Уфа, 2004. С. 302–315.
23. *Кадохов В.Т.* О совершенствовании взаимодействия Совета Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Представительная и законодательная власть: история и современность. Барнаул, 2010. С. 31–35.
24. *Муллагалиева Р.Р.* Право законодательной инициативы: правовое регулирование взаимодействия Государственной Думы Российской Федерации и законодательных (представительных) органов субъектов // Научные труды РАЮН. Вып. 14: в 2 т. М., 2014. Т. 1. С. 644–648.
25. *Добрынин Н.М.* Федерализм и конституционализм в России: соотношение, реальность, конформизм // Право и политика. 2006. № 8. С. 73–82.