

DOI 10.35775/PSI.2025.119.7.005

УДК 32

М.А. БУТЫЛИН

аспирант кафедры политологии

Казанского (Приволжского) федерального университета,

Россия, Республика Татарстан, г. Казань

E-mail:maksimbutylinkzn@mail.ru

ВЕРХНИЕ ПАЛАТЫ ПАРЛАМЕНТОВ В ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВАХ КАК МЕХАНИЗМ РЕГИОНАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА И СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ (НА ПРИМЕРЕ США, ФРГ И РФ)

В статье рассматриваются особенности функционирования верхних палат парламентов федеративных государств на примере США, ФРГ и РФ в контексте защиты интересов субъектов федерации и их взаимодействия с федеральным центром. В рамках обзорного сравнительного анализа рассматриваются и сравниваются такие критерии, как механизм формирования верхней палаты, их участие в законодательном и бюджетном процессе, наличие процедур согласительных комиссий, а также степень артикуляции региональных интересов. Автор предлагает индексную шкалу, позволяющую количественно оценить степень эффективности верхней палаты в отстаивании интересов регионов.

Ключевые слова: федерализм, верхняя палата, законодательный процесс, согласительные комиссии, Сенат США, Совет Федерации, Бундесрат ФРГ.

Федеративное государство представляет собой сложную государственную систему, состоящую из разных уровней власти со своими интересами, видениями и методами решений различных вопросов политического содержания. В этой связи федеративное устройство должно предполагать существование институциональных механизмов для обсуждения и решения противоречий между субъектами власти различного уровня. Должна быть площадка, где на федеральном уровне будут представлены интересы регионов. Такой одной из важных площадок регионального представительства является вторая палата общенационального парламента, которая нередко называется верхней палатой по аналогии с тем, что сначала, как правило, законопроекты рассматриваются в нижней палате, цель которой – представительство интересов населения, а далее идет на одобрение, корректировку в верхнюю палату, непосредственно представляющую интересы субъектов в федеративных государствах. Однако какова их реальная политико-правовая роль? Действительно ли члены верхних палат отстаивают интересы

регионов? В данной статье рассмотрим работу верхних палат общенационального парламента в контексте представительства интересов субъектов и согласования интересов центра и регионов в таких государствах, как Соединенные Штаты Америки, Федеративная Республика Германия и Российская Федерация. Выбор этих государств обусловлен их отличительными признаками: они имеют разную природу образования федеративного устройства, обладают особой конституционной моделью и имеют непохожие традиции взаимоотношения между центром и регионами с отличительными чертами политической культуры.

Для сравнения верхних палат данных государств и их роли в представительстве интересов регионов будем руководствоваться следующими критериями:

- 1) способ формирования;
- 2) участие в законодательном процессе;
- 3) участие в формировании бюджета;
- 4) наличие согласительных комиссий;
- 5) артикуляция региональных интересов.

Выбор указанных критериев обусловлен стремлением комплексно охарактеризовать как формальные институциональные параметры, так и реальную политико-правовую роль верхних палат в системе федеративного взаимодействия. Способ формирования определяет степень представительства регионов и влияет на легитимность верхней палаты в глазах субъектов федерации. Участие в законодательном процессе и отдельно в бюджетной политике может отражать реальное влияние палаты на принятие ключевых решений. Правовой анализ согласительных процедур позволяет оценить потенциал верхней палаты как института представительства и защиты региональных интересов. Наконец, артикуляция региональных интересов – центральный критерий, отражающий способность верхней палаты выполнять свою основную функцию: быть посредником между центром и регионами. В совокупности эти параметры позволяют провести обзорно-сравнительный анализ, ориентированный не только на институциональные различия, но и функциональную эффективность верхних палат в условиях федерализма.

В качестве отправной точки начнем с общего обзора особенностей верхних палаты в рассматриваемых государствах. Совет Федерации – одна из палат парламента – Федерального Собрания Российской Федерации. Формируется на основе территориального представительства субъектов. Совет Федерации рассматривает федеральные законы, принятые нижней палатой – Государственной Думой.

Сенат Конгресса Соединенных Штатов Америки представляет собой классический пример второй палаты федерального парламента, обладающей самостоятельным статусом и равными полномочиями с нижней палатой в сфере законодательного процесса.

Для рассмотрения Бундесрата Федеративной Республики Германия нужно сделать оговорку, что данный орган не является в чистом виде одной из палат общенационального парламента. Федеральный совет (Бундесрат) не входит

в состав парламента наравне с Бундестагом, но является самостоятельным органом конституционного уровня, который воспринимается как институт, непосредственно представляющий интересы правительств земель и гарантирующий землям общегосударственное политическое влияние [1]. Это подтверждается в том числе решением Конституционного суда ФРГ 1974 года [9. Р. 271-279]. Тем не менее, учитывая его активное участие в законодательном процессе, представительстве региональных интересов, а также ключевую роль в обеспечении федеративного устройства, Бундесрат целесообразно сравнивать с иными верховными палатами федеральных парламентов.

Способ формирования. Существуют несколько способов формирования палаты субъектов федерации – делегирование региональных представителей или избрание. В Совет Федерации, согласно статье 95 конституции, делегируется один сенатор от законодательной власти региона, один – от региональной, то есть от каждого субъекта федерации в палате по два представителя. Совет Федерации не формируется по партийному принципу и в нем не создаются фракции [7]. Продолжительность участия сенаторов в деятельности Совета Федерации определяется сроком полномочий регионального органа их делегировавшего. Таким образом, сенатор может оставаться в составе палаты как на протяжении полного срока деятельности органа субъекта, так и быть досрочно отозван в связи с кадровыми изменениями на региональном уровне.

Сенаторы США избираются на основе принципа равного представительства от каждого штата в количестве двух человек, независимо от численности населения. Срок полномочий сенатора составляет шесть лет, при этом каждые два года обновляется треть состава Сената, что обеспечивает его поэтапную ротацию и институциональную стабильность.

Федеральный совет (Бундесрат) состоит из членов правительств земель. Количество представителей от земель прописано в 51 статье Основного закона: 4 представителя при населении субъекта более 2 миллионов человек, более 6 миллионов – 5 голосов, более 7 миллионов – 6 голосов [6]. В отличие от большинства верхних палат, члены Бундесрата не избираются и не назначаются на определенный срок. Их полномочия напрямую связаны с пребыванием в должности в правительстве земли. При изменении состава земельного правительства соответствующие представители автоматически утрачивают свои полномочия в Бундесрате.

Участие в законодательной деятельности. При анализе законодательной функции верхней палаты важное значение приобретает вопрос о порядке внесения законопроектов. От того, в какую палату изначально вносится законодательная инициатива, зависит, какая из них обладает правом первоочередного рассмотрения проекта. В ряде случаев это также определяет, за какой палатой фактически остается решающее слово при окончательном принятии или отклонении законопроекта [5].

Основная цель с точки зрения регионального представительства согласно статье 95 конституции Российской Федерации – отклонение или одобрение

законопроектов. Совет Федерации не наделен правом законодательной инициативы в полном объеме: такое право принадлежит только сенаторам (статья 104 конституции). Законопроект изначально рассматривается в нижней палате – Государственной Думе. Совет Федерации подключается на более поздней стадии, обладая правом одобрить или отклонить уже принятый ранее нижней палатой законопроект. При этом все федеральные законы условно можно классифицировать на две группы: обычные и особые (предусмотренные ст. 106 конституции РФ), в отношении которых требуется обязательное участие верхней палаты. При рассмотрении обычных федеральных законов Совет Федерации может реализовать одно из следующих полномочий:

- 1) одобрить законопроект;
- 2) не рассматривать его в течение 14 дней, что согласно ст. 105 конституции автоматически приравнивается к одобрению;
- 3) отклонить закон;
- 4) предложить создание согласительной комиссии совместно с Государственной Думой в случае возникновения разногласий.

Особая процедура предусмотрена для законов, перечисленных в ст. 106 конституции (например, о федеральном бюджете, налогах, международных договоров и др.). В отношении этих актов требуется обязательное согласие Совета Федерации. Такие законы подлежат рассмотрению в течение 14 дней. К числу актов, подлежащих обязательному рассмотрению Советом Федерации, относятся не только законы, указанные в статье 106 конституции РФ, но также федеральные конституционные законы, законы о поправках к конституции Российской Федерации, а также федеральные законы, отклоненные президентом России, в соответствии со статьей 108 конституции.

Сенат США является полноценным и равноправным участником законодательного процесса [17]. Он обладает правом не только одобрять или отклонять законопроекты, поступающие из Палаты представителей, но и вносить в них изменения. В случае, если Сенат вносит поправки, законопроект возвращается в Палату представителей для повторного рассмотрения. Если позиция палат расходится, может быть создана согласительная комиссия для нахождения компромиссного варианта. При этом Сенат США может начать рассмотрение законопроекта первым, а потом направить его в Палату представителей. Несмотря на формальное равноправие, конституция США устанавливает исключительное право Палате представителей инициировать законопроекты, касающиеся налогообложения и государственных расходов. Тем не менее, Сенат не исключен из рассмотрения этих законопроектов – он может предлагать поправки, как и к любому другому законопроекту.

Бундесрат ФРГ имеет право законодательной инициативы и может вносить в Бундестаг (парламент ФРГ) законопроекты. В Германии существуют два вида федеральных законов – согласительные законы (*Zustimmungsgesetze*) и отклоняемые законы (*Einspruchsgesetze*). Первые касаются интересов земель (в первую очередь, по бюджету, налогам, правам земель), поэтому требуют одобрения

Бундесрата. При принятии такого закона Бундесрат имеет абсолютное вето. Значительная часть федеральных законов относится к категории, не требующей согласия Бундесрата. Тем не менее, Бундесрат сохраняет право выразить возражение против законопроекта, принятого Бундестагом, то есть обладает здесь отлагательным вето. В соответствии с Основным законом ФРГ, на выражение возражения отводится двухнедельный срок. Если возражение принимается простым большинством голосов членов Бундесрата, Бундестаг может отклонить его аналогичным большинством. Однако в случае, если Бундесрат принимает возражение квалифицированным большинством – не менее двух третей голосов, – Бундестагу для его преодоления также потребуется собрать две трети голосов депутатов.

Более того, законодательные инициативы, исходящие из федерального правительства, подлежат первичному внесению в Бундесрат, который в течение шестинедельного срока выражает свою позицию по соответствующему проекту закона. По истечении этого срока законопроект направляется в Бундестаг через федеральное правительство. Дополнительно правом законодательной инициативы обладают земли, которые вносят проект закона в Бундесрат, где они подлежат одобрению большинством его членов перед направлением в Бундестаг. Такая процедура закрепляет значимую роль Федерального совета в формировании общенационального законодательства и институционализирует влияние субъектов федерации на нормотворческий процесс.

Участие в формировании бюджета. Бюджетные законопроекты изучаемые верхние палаты не рассматривают первыми. Такая практика может быть обусловлена исторически сложившимся принципом, согласно которому контроль за распределением и расходованием бюджетных средств должен осуществляться палатой, формируемой на основе прямого народного волеизъявления. Как отмечают в литературе, нижние палаты, обладают большей демократической легитимностью, следовательно, более ответственны перед избирателями за принятие решений, касающихся налогообложения и государственных расходов [12. Р. 485-516].

Совет Федерации должен одобрить бюджет на очередной финансовый и плановый период после принятия его в Государственной Думе, при этом Совет Федерации не вправе вносить поправки в указанные законопроекты [2]. При этом, как было отмечено ранее, в соответствии со статьей 106 конституции РФ, одобрение федерального бюджета является обязательным. Проект бюджета должен быть рассмотрен сенаторами в течение 14 дней. При отклонении бюджета иницируется согласительная комиссия. Однако на практике подобный механизм практически не используется. Это связано с тем, что подготовка и обсуждение проекта бюджета проходят стадию предварительных консультаций с участием членом Совета Федерации.

Согласно Основному закону ФРГ, инициатива по внесению проекта федерального бюджета принадлежит федеральному правительству. Проект бюджета представляется в Бундестаг, который обладает исключительной компетенцией

по его рассмотрению, обсуждению и принятию. Это означает, что закон о бюджете не требует обязательного согласия Бундесрата. Однако Бундесрат, как палата, представляющая интересы земель, получает право высказаться по проекту бюджета в рамках консультативной процедуры. В соответствии с парламентской практикой, бюджетный проект в начале вначале направляется в Бундесрат для формального ознакомления, однако, это не предполагает возможности его блокирования или внесения поправок со стороны земель. Роль Бундесрата в данной процедуре ограничена выражением мнения, которое может быть учтено, но не является обязательным для нижней палаты. Тем не менее, Бундесрат играет более активную роль в рассмотрении сопутствующих бюджетных законопроектов, в частности, тех, которые касаются финансовых взаимоотношений между федерацией и землями. Подобные законопроекты классифицируются как акты, требующие согласия Бундесрата.

В Соединенных Штатах Америки бюджетные инициативы могут быть инициированы только Палатой представителей. Однако это не означает, что Сенат лишен возможности влиять на содержание бюджета. Напротив, Сенат Конгресса США может вносить поправки в бюджет и одобряет его наравне с Палатой представителей. После принятия бюджета Палатой представителей документ передается в Сенат, где он рассматривается профильным Комитетом по ассигнованиям и его подкомитетами. Таким образом, хотя инициатива исходит из нижней палаты, Сенат играет ключевую роль в переработке и окончательном утверждении бюджета, и может существенно изменить изначальный документ. Нередко Сенат блокирует дальнейшее продвижение по принятию бюджета, что вызывает так называемые «шатдауны» (shutdown) – приостановка деятельности федерального правительства. Однако их инициирование чаще отражает партийные противостояния, чем представительство интересов регионов. Таким примером может служить шатдаун 2013 года, когда Палата представителей под руководством республиканцев приняла бюджет, приостанавливающий финансирование закона о доступном образовании «Обамасаре». Сенат, контролируемый демократами, отклонил эти поправки, что в результате привело к 16-дневному приостановлению работы федерального правительства [8].

Согласительные комиссии. Статья 105 конституции России предусматривает, что в случае отклонения законопроекта Советом Федерации может быть создана согласительная комиссия для выработки компромиссного варианта документа [3], а после проект поступает на повторное рассмотрение в нижнюю палату парламента. Однако создание комиссии носит необязательный характер и осуществляется по усмотрению обеих палат парламента. Если Государственная Дума не согласна с решением Совета Федерации об отклонении закона, она вправе преодолеть вето верхней палаты, приняв законопроект в первоначальной редакции большинством не менее двух третей голосов своих депутатов. Работа согласительной комиссии регулируется не конституцией, а внутренними парламентскими регламентами. Однако на практике согласительные комиссии применяются нечасто.

При несогласии по поводу законопроекта Бундестагом и Бундесратом создается согласительная комиссия, что предусмотрено статьей 77 Основного закона. Согласительная комиссия из равного количества представителей обеих палат – по 16 членов Бундесрата и 16 депутатов Бундестага. Члены комиссий от нижней палаты назначаются парламентскими фракциями пропорционально их численности, а от Бундесрата – землями, каждая из которых имеет один голос, несмотря на различие в численности населения. При достижении договоренности комиссия представляет палатам согласованный проект, который подлежит повторному голосованию. Если предложения комиссии по изменению текста были приняты, законопроект сначала возвращается в Бундестаг, а затем снова рассматривается Бундесратом [4]. Если же согласительная комиссия не предложила изменений или договоренность не была достигнута, законопроект считается отклоненным, если он требует согласия обеих палат. Роль согласительных комиссий особенно велика в контексте так называемых согласительных законов, для принятия которых требуется обязательное одобрение Бундесрата. В таких случаях Бундесрат фактически обладает правом вето. Именно в этих ситуациях согласительная комиссия выполняет ключевую роль в обеспечении сотрудничества между федеральным центром и субъектами федерации.

В Конституции США нет нормы о согласительных комиссиях, но они создаются при наличии разногласий между палатами на основе правил процедур Конгресса [15] и являются важным элементом законодательного процесса. Например, одна из палат может проголосовать за предложение о проведении конференции, то есть согласительной процедуры. Обычно инициатива исходит от палаты, которая первой рассматривала законопроект. Другая палата принимает решение о согласии участвовать в данной комиссии. Комиссия состоит из делегатов, которая формируется по решению большинства в каждой палате. Заседания комиссий проходят в закрытом формате без участия прессы, что позволяет сторонам свободно обсуждать и искать компромисс. Итогом работы комиссии становится согласованный текст (*conference report*), который направляется обеим палатам на утверждение. Надо отметить, что текст доклада не подлежит поправкам: каждая палата может лишь принять его в целом, либо отклонить. Это делает согласительные комиссии мощным инструментом влияния на финальную редакцию закона. Практика показывает, что согласительная комиссия (*conference committee*) может значительно переработать содержание законопроекта, в том числе добавляя положения, которые ранее не обсуждались. Это вызывает критику со стороны правоведов и общественности, поскольку снижает прозрачность законодательного процесса и усложняет демократический контроль над ним [13]. Нередко согласительные комиссии Конгресса называют «третьей палатой». В ответ на это в последние годы усилились призывы к институциональной реформе процедур согласительных комиссий и увеличению публичности их работы.

Артикуляция региональных интересов. Эффективная артикуляция региональных интересов субъектов способствует укреплению федеративных начал,

снижению противоречий между центром и регионами и повышению легитимности принимаемых решений. Данный критерий позволяет оценить, насколько члены верхних палат могут быть зависимы от позиций и указаний региональной элиты и федерального центра. С правовой точки зрения, прямая обязанность голосовать по указанию региона существует только в ФРГ. Членами Бундесрата являются сами представители правительств земель. Соответственно, региональная элита земель может напрямую голосовать в поддержку интересов своего региона. Основной закон ФРГ дополнительно гласит, что региональные представители обязаны голосовать только единым блоком [10], то есть альтернативное мнение не допускается. Позиция определяется на заседании правительства земли, поэтому представители Бундесрата выражают не свою волю при голосовании, а волю своего региона. При этом члены Бундесрата не получают вознаграждения за свою деятельность [11]. Это обстоятельство снижает их институциональную зависимость от федерального центра и подчеркивает природу Бундесрата как органа территориального, а не общенационального представительства.

Сенат США и Совет Федерации России не предусматривают такую юридическую обязанность. Сенат США по функционалу больше является частью общенационального законодательного органа, соответственно, логика действий сенаторов не всегда напрямую зависима от своих штатов. Более того, у членов Сената есть свои политические амбиции, либо они подвержены сильной партийной дисциплине [14. Р. 917-940], либо из-за своих амбиций готовы быть лояльными больше своей партии, нежели представлять региональные интересы [16. Р. 226-243]. В данном случае преобладает политическая ответственность перед избирателями и перед партией. Сенатор США избирается от своего штата и для своего последующего избрания должен показать свою деятельность по защите интересов региона или мнения избирателей штата. В ином случае он может не переизбраться. Помимо в случае отклонения от партийной линии или проявления нелояльности к партийным интересам, партия может ограничить политическое будущее сенатору – например, на праймериз. Это создает дополнительный канал влияния на поведения членов Сената.

Члены Совета Федерации поддерживают тесные связи с региональными органами власти и, как правило, сохраняют политическую лояльность в отношении региональных элит. Это может предопределять их роль как посредников и лоббистов в продвижении региональных интересов на федеральном уровне. Однако высокая степень централизации государственной власти в России, а также институциональная зависимость региональных элит от федерального центра – как в политическом, так и в финансовом плане – существенно ограничивают автономность верхней палаты Федерального Собрания. В итоге данный орган, несмотря на провозглашенную функцию представительства субъектов, де-факто функционирует как часть централизованной вертикали власти, демонстрируя ограниченную способность к выражению и защите региональных интересов.

Для подведения итогов об эффективности верхних палат данных федеративных государств по защите и представительству интересов субъектов предлагаем обратиться к индексному анализу. Разработана авторская шкала на основании рассмотренных критериев, где каждой палате присваиваются баллы от 0 до 3 по каждому из критериев, где 0 – отсутствие эффективности по представительству интересов регионов, а 3 – наилучшее представление интересов регионов. Итоговый балл может отражать уровень институциональной и политической привязки к субъектам федерации. Итоговые результаты представлены в виде таблицы:

Критерий	Бундесрат (ФРГ)	Сенат (США)	Совет Федерации (РФ)
1. Формирование	3 – делегаты от земель, прямая региональная связь	2 – выборы от штатов, но личный мандат	1 – региональное назначение, но высокая зависимость от центра
2. Участие в законодательном процессе	2 – обладает правом законодательной инициативы, есть право абсолютного вето на согласительные законы	3 – полноценное участие, равноправие	2 – обладает правом законодательной инициативы, но утверждающая функция
3. Участие в принятии бюджета	1 – выражает мнение, абсолютное вето отсутствует	3 – активное участие, может вносить поправки и отклонить	2 – утверждает бюджет, абсолютное вето отсутствует
4. Согласительные комиссии	3 – закреплены в конституции, часто используются, наиболее институционализированны	2 – не закреплены в конституции, применяются часто на практике	1 – закреплены в конституции, но редко применяются на практике
5. Артикуляция региональных интересов	3 – обязаны выражать волю земель	1 – свободный мандат, нет прямой обязанности выражать волю штатов	1 – лояльность центру выше региональных интересов
Итоговый балл	12	11	7

Таким образом, Бундесрат ФРГ – наиболее институционально оформленный орган для защиты интересов субъектов федерации и взаимодействия с федеральным центром. Члены Федерального совета напрямую представляют региональные правительства. Они обязаны выражать консолидированную волю и имеют

существенные полномочия при принятии законов, которые напрямую касаются интересов субъектов. Однако роль Бундесрата в принятии бюджета ограничена. Сенат США имеет сильные бюджетные и законодательные полномочия, но сенаторы обладают индивидуальным мандатом и не обязаны выражать позицию своего штата и подчиняться региональным элитам. Совет Федерации РФ, несмотря на конституционное положение как палаты регионального представительства, на практике слабо выполняет эту функцию из-за централизованной политической системы и лояльности федеральным инициативам.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Битюцкий Е.В. Бундесрат. Подмена понятий // Проблемы экономики и юридической практики. 2010. № 5 // <https://cyberleninka.ru/article/n/1-3-bundesrat-podmena-ponyatiy>.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 26.12.2023) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с изм. и доп. по состоянию на 01.04.2024 г.). Ст. 105 // Информационно-правовая система «ГАРАНТ» // <https://constitution.garant.ru/rf/chapter/41f30b66f51d8e9f5a28b7a545140739/>.
4. Маркварт Э. Роль немецкого Бундесрата как институционального механизма учета интересов территорий // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2014. № 5 (37) // <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-nemetskogo-bundesrata-kak-institutsionalnogo-mehanizma-ucheta-interesov-territoriy>.
5. Фарукшин М.Х. Конституционно-правовые основы участия верхних палат федеральных парламентов в законодательном процессе: сравнительный анализ // Сравнительное конституционное обозрение. 2024. № 1 (158).
6. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 50. Ст. 6966.
7. Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz). Article 51. 1949 // https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_51.html.
8. Dinan Stephen. Senate Defeats Cruz Filibuster, Passes Bill That Funds Obamacare // The Washington Times, 27 Sept. 2013 // <https://www.washingtontimes.com/news/2013/sep/27/senate-defeats-cruz-filibuster-clears-way-obamacare/>.
9. Federal Constitutional Court of Germany. Decision of 29 May 1974, Case No. 2 BvL 52/71 // BVerfGE. 1974. Vol. 37 // https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/1974/ls19740529_2bvl005271en.html.
10. Federal Republic of Germany. (1949). Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz). Article 51. Retrieved May 1, 2025 // https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_51.html.
11. Germany | Federal Council | Parliamentary mandate. IPU Parline // <https://data.ipu.org/parliament/DE/DE-UC01/parliamentary-mandate/parliamentary-mandate/>.

12. **Heller W.B.** Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending // *Legislative Studies Quarterly*. 1997. Vol. 22. № 4.
13. **Kosar K.R.** Whither the Conference Committee? // *LegBranch.org*. 2017 // <https://www.legbranch.org/2017-3-19-whither-the-conference-committee/>.
14. **Lax J., Phillips J., Zelizer A.** The Party or the Purse? Unequal Representation in the US Senate // *American Political Science Review*. 2019. Vol. 113. No. 4.
15. Standing Rules of the Senate. Rule XXVIII – «Conference Committees» // *Senate Manual*. 118th Congress. 2023 // <https://www.govinfo.gov/content/pkg/SMAN-118/pdf/SMAN-118.pdf>.
16. **Treul S.A.** Ambition and Party Loyalty in the U.S. Senate // *State Politics & Policy Quarterly*. 2009. Vol. 9. No. 3.
17. United States Constitution. Article I, Section 1 // <https://constitution.congress.gov/browse/article-1/section-1/>.

М.А. BUTYLIN

Graduate student of the Department
of Political Science at Kazan (Volga) Federal University,
Kazan, Russia

THE UPPER HOUSES OF PARLIAMENTS IN FEDERAL STATES AS A MECHANISM FOR REGIONAL REPRESENTATION AND COORDINATION OF INTERESTS THE CENTER AND REGIONS (USING THE EXAMPLE OF THE USA, GERMANY AND THE RUSSIAN FEDERATION)

The article examines the specifics of the functioning of the upper chambers of the parliaments of federal states using the example of the USA, Germany and the Russian Federation in the context of protecting the interests of the subjects of the federation and their interaction with the federal center. The review comparative analysis examines and compares criteria such as the mechanism of formation of the upper house, their participation in the legislative and budgetary process, the existence of conciliation commission procedures, as well as the degree of articulation of regional interests. The author suggests an index scale that makes it possible to quantify the effectiveness of the upper house in upholding the interests of the regions.

Key words: federalism, upper house, legislative process, conciliation commissions, U.S. Senate, Federation Council, Bundesrat of Germany.