

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации
Европейский центр парламентских исследований и документации

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО МЕСТНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРЛАМЕНТОВ

(материалы международного семинара в Совете Федерации,
26-27 мая 2011 года)

Серия: Международный опыт
парламентской деятельности.
Актуальные темы

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

Для Совета Федерации одними из самых актуальных являются вопросы взаимодействия с субъектами Российской Федерации. Поэтому темы участия регионов в деятельности парламентов и делегирования полномочий на региональный и местный уровни стали центральными в программе международного семинара под эгидой ЕЦПД «Представительство местных и региональных интересов в деятельности национальных парламентов», организованного Советом Федерации в Москве 26-28 мая 2011 года.

Настоящий сборник содержит все основные материалы указанного семинара, включая стенограмму выступлений участников и итоговый отчет Аналитического управления, подготовленный по материалам, представленным 36 палатами парламентов стран, участвующих в работе ЕЦПД (европейские страны, а также США, Канада и Израиль).

Материалы были доработаны и отредактированы для настоящего издания. Мы благодарим всех коллег, представивших свои материалы, а также тех добровольных экспертов, кто участвовал в редактировании.

Данная публикация будет полезна членам Совета Федерации, работникам Аппарата палаты, представителям законодательных и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, всем, интересующимся вопросами парламентской деятельности.

СОДЕРЖАНИЕ

I. Выступления участников семинара «Представительство местных и региональных интересов в деятельности национальных парламентов»	6
--	----------

Открытие семинара

В.А. Штыров , заместитель Председателя Совета Федерации.....	7
В.В. Свиарев , Руководитель Аппарата Совета Федерации.....	8
М. Ван дер Хульст , координатор направления ЕЦПД «Парламентская практика и процедуры»	12
В.Д. Кривов , начальник Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, корреспондент ЕЦПД.....	14

1 сессия (26 мая). Избирательные системы и представительство местных и региональных интересов

Г.Д. Садовникова , доцент кафедры конституционного и муниципального права МГЮА им. О.Е. Кутафина Реформа избирательной системы в России на федеральном и региональном уровнях и новый порядок формирования Совета Федерации	16
Г. Струич , Хорватский Сабор /эксперт Комитета по конституционным вопросам, регламенту и политической системе Хорватского Сабора Юридические и конституционные основы представительства местных и региональных интересов в Парламенте Хорватии	21
Й. Силлова , директор Парламентского института Парламента Чешской Республики Система выборов в парламент Чешской Республики и местное представительство	25
К. Сир , Палата общин Великобритании / старший клерк отдела информационных услуг Различные избирательные системы в Великобритании и референдум о введении системы альтернативного голосования	28

2 сессия (26 мая). Представительство местных и региональных интересов и интересов меньшинств через Сенат и с помощью других парламентских механизмов

А. Резохази, Сенат Бельгии / советник юридического отдела, корреспондент ЕЦПД
Сенат Бельгии в федеративном государстве. Представительство сообществ в Парламенте..... 33

К. Коггель, Бундесрат Германии / руководитель секретариата Комитета по правовым вопросам Бундесрата Германии и Посреднического комитета Бундестага и Бундесрата
Представительство интересов земель Германии через Бундесрат..... 38

А. Ивас Брезигар, Государственный совет Республики Словения / юрисконсульт
Сочетание местных и функциональных интересов во «второй» палате. Опыт Словении 46

Г. Марангу д'Авернас, Палата представителей Республики Кипр / отдел международных отношений
Представительство местных и региональных интересов в Палате представителей Кипра 50

Х. Вильярино, Сенат Испании / юридический советник Генерального комитета автономных сообществ, директор службы международных связей
Участие автономных сообществ в деятельности Испанского парламента (тезисы выступления) 52

3 сессия (27 мая). Участие региональных и местных органов в процессе национального правотворчества

В. Сташкевич, Сейм Республики Польша / заместитель директора Парламентской библиотеки Республики Польша, корреспондент ЕЦПД
Участие региональных групп интересов в законотворческой деятельности – на примере Польши 56

Й. Силлова, директор Парламентского института Парламента Чешской Республики
Законодательные инициативы регионов (краев) в Чешской Республике 59

М. Прийич , Народная скупщина Республики Сербия / парламентский аналитик-исследователь	
Региональное развитие Сербии, стратегические и законодательные аспекты	62
К. Лоуренс , Палата лордов Великобритании / старший клерк юридического отдела	
Неровное «лоскутное одеяло» регионального и местного влияния в британском парламенте	65
Ф. Хендрикс , Палата представителей Королевства Нидерланды (вторая палата) / заместитель секретаря Комитета по внутренним делам	
Централизация и децентрализация: циклический процесс передачи полномочий в Нидерландах	71

4 сессия (27 мая). Делегирование национальных компетенций на субнациональные уровни

Г. Сотирелис , Парламент Греции / корреспондент ЕЦПД	
Путь от программы «Kapodistrias» к программе «Kallikrates»: постепенное делегирование национальных компетенций государства на субнациональный уровень	77
Р. Трэвис , Риксдаг Швеции / руководитель секции исследовательской службы Парламента Швеции	
Модель унитарного государства – скромная роль для местных интересов	81
И. Скотти , Палата депутатов Парламента Италии / руководитель Аналитического управления, корреспондент ЕЦПД	
Между федерализмом и передачей полномочий территориям: поиск пути на примере Италии	85

Закрытие семинара

В.Д. Кривов , начальник Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, корреспондент ЕЦПД	90
М. Ван дер Хульст , координатор направления ЕЦПД «Парламентская практика и процедуры»	90
У. Хюшен , администратор и со-секретарь ЕЦПД, корреспондент ЕЦПД	91
Т.Е. Семенов , референт Аналитического управления Аппарата Совета Федерации	91

II. Итоговый экспертный отчет «Представительство местных и региональных интересов в деятельности национальных парламентов»	92
Т.Е. Семенов , референт Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, Г.Д. Садовникова , доцент кафедры конституционного и муниципального права МГЮА им. О.Е. Кутафина. При участии В.П. Уманской , Т.Н. Мочалова , Е.Ю. Косевич	
Вопросник, разосланный в парламенты – члены ЕЦПД перед семинаром	93
Текст Итогового Экспертного Отчета	100
ДОПОЛНЕНИЕ к Итоговому Экспертному Отчету (материалы по Франции и Швейцарии).....	111
ПРИЛОЖЕНИЯ	
Приложение 1. Список участников семинара «Представительство местных и региональных интересов в деятельности национальных парламентов»	117
Приложение 2. Указатель стран	120

I. Выступления участников семинара «Представительство местных и региональных интересов в деятельности национальных парламентов»

Открытие семинара

***Вячеслав Анатольевич Штыров,
заместитель Председателя
Совета Федерации***

Добрый день, дорогие коллеги, уважаемые дамы и господа! От имени Совета Федерации я рад приветствовать сегодня всех участников нашего семинара¹. Добро пожаловать в Москву! И здесь вам предстоит испытать на себе традиционное наше русское гостеприимство.

Многим из вас пришлось довольно трудно в дороге и, наверное, особенно, при получении виз. Поэтому я надеюсь, что вы все станете сторонниками скорейшей отмены визового режима Российской Федерации с Европейским Союзом.

Мне очень отрадно видеть в этом зале такое большое количество участников. Это означает, что к нашему семинару есть неподдельный интерес. Я должен сказать, что вопросы представительства местных и региональных интересов в деятельности национальных парламентов чрезвычайно важны и актуальны для Российской Федерации. Наша страна располагает колоссальной территорией и объединяет множество регионов, которые очень отличаются друг от друга в экономическом, социальном, культурном плане.

Совет Федерации как палата регионов накопил уникальный опыт в вопросах местного и регионального представительства, которым мы будем рады поделиться. Но в то же время разнообразный, многовековой опыт, который накоплен парламентами европейских стран, представляет для нас значительный интерес.

Механизмы работы Совета Федерации, как палаты регионов, постоянно совершенствуются. С 1 января нынешнего года введен новый порядок формирования нашей палаты. Теперь членом Совета Федерации может стать только депутат, который избран в региональные или местные органы власти на своей территории, только после этого он может стать членом Совета Федерации как палаты регионов. Мы надеемся, что это позволит нам приблизить работу Совета Федерации к непосредственным нуждам – региональным и местным.

¹ Полный список участников семинара дан в Приложении 1.

Дорогие друзья, углубление стратегического партнерства с европейскими парламентами всегда было и остается важнейшим приоритетом межпарламентского сотрудничества нашей палаты. Сегодня делегаты Совета Федерации в качестве полноправных членов входят в состав ведущих международных парламентских организаций, таких как Парламентская ассамблея Совета Европы, Парламентская ассамблея Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Представители нашей палаты участвуют в работе Комитета парламентского сотрудничества «Россия – Европейский Союз». Совет Федерации очень активно взаимодействует с Ассамблеей Западноевропейского союза, Парламентской конференцией Балтийского моря, Северным Советом. Для нас очень важно и сотрудничество с парламентами на двухсторонней основе. Постоянное расширение международного контекста парламентской деятельности способствует обмену опытом, идеями, передовой практикой между аппаратами наших палат. На мой взгляд, Европейский центр парламентских исследований и документации – это эффективный инструмент, обеспечивающий широкие возможности для реализации такого взаимодействия.

Уважаемые коллеги, в заключение я хочу вам пожелать интересной, плодотворной работы здесь у нас. Убежден, что те контакты, которые вы здесь приобретете или углубите, ваши впечатления от пребывания в России будут способствовать дальнейшему развитию диалога с российскими коллегами и в целом способствовать развитию межпарламентской кооперации исследовательских структур парламента.

Учитывая, что у нас такое, довольно серьезное, содержательное наполнение семинара, хочу выразить уверенность, что он позволит повысить эффективность работы палат, участвующих в работе Европейского центра парламентских исследований и документации.

Спасибо за внимание. Успешной вам работы.

**Владимир Валентинович
Свинарев, Руководитель Аппарата
Совета Федерации**

Уважаемые коллеги, дорогие друзья! Рад приветствовать всех в стенах Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Искренне рад вас всех видеть. Европейский центр парламентских исследований проводит такого рода семинары регулярно на различных площадках. Проведение сегодняшней встречи придает для нас этому мероприятию особую значимость, потому что теперь мы можем говорить, что и в Совете Федерации

такие встречи тоже проходят регулярно.

Правда, периодичность достаточно большая. Последний раз мы в Совете Федерации такой семинар мы проводили в 2003 году. Тем не менее, имеется тенденция к регулярности такого рода мероприятий. Также является очевидным то внимание, которое Центр проявляет к российскому парламенту, а, с другой стороны – то, с какой заинтересованностью российский парламент относится к накопленному опыту других стран.

Без сомнения, у каждого из нас есть богатый опыт парламентской деятельности, которым можно и нужно делиться. Тем более, что те динамичные изменения, которые происходят в мире, предъявляют повышенные требования и в целом к уровню парламентской деятельности, и к различным аспектам этой деятельности, в том числе к главному – законодательной деятельности, законодательному процессу.

Твердо убежден, что процессы развития законодательства современных демократических государств требуют наиболее полного отражения всего спектра интересов граждан, учета различных позиций и мнений. В этом суть парламентаризма, и в этом, наверное, то значение и то внимание, которые было проявлено к выбору темы дискуссии на сегодняшнем заседании.

Для Совета Федерации особенно интересен международный опыт решения вопросов представительства местных и региональных интересов в деятельности национальных парламентов. Наша страна многонациональная, многоконфессиональная, у нас огромная территория. Все эти аспекты являются показательными с точки зрения того, почему такое внимание мы уделяем и региональному аспекту, и представительству интересов граждан, различных общественных групп на федеральном уровне.

Обмен опытом в этой сфере и обсуждение актуальных проблем законодательного регулирования создают условия для расширения и упрочения демократии, формирования общих стандартов качества жизни граждан разных стран.

Как я уже сказал, коллеги, мы очень ценим тот опыт и потенциал, которые накоплены Европейским центром. Мы постоянно и регулярно обращаемся к материалам Центра в своей работе. Планируем и в дальнейшем расширять спектр направлений нашего взаимодействия.

Сотрудничество Аппарата Совета Федерации с аппаратами парламентов зарубежных стран развивается как в двухстороннем, так и в многостороннем форматах. На это направлен и ряд уже заключенных Аппаратом Совета Федерации соглашений, и ряд направлений, которые мы еще разрабатываем.

В частности, я хочу вам привести пример. Буквально два часа

назад я встречался со своим визави из Словении, Руководителем Аппарата Государственного совета Республики Словения. И мы как раз обсуждали вопросы совместной работы и обменялись мнениями об общих подходах к деятельности наших парламентов.

Наш конструктивный диалог с различными парламентами ведется постоянно. Тем более, что члены Совета Федерации в составе соответствующих делегаций Совета Федерации, российского парламента в целом, постоянно участвуют в работе различных международных парламентских структур. Это и Парламентская Ассамблея Совета Европы, и Комитет парламентского сотрудничества Россия – Европейский союз, и другие. Сотрудники Аппарата Совета Федерации также регулярно встречаются со своими зарубежными коллегами, представителями Секретариата Европарламента, других международных организаций.

Учет европейского законодательства, обмен мнениями, опытом с нашими коллегами из стран Совета Европы приносят положительные результаты. Мы участвуем в конференциях Ассоциации генеральных секретарей парламентов. Даная международная площадка открывает широкие возможности для изучения опыта других государств, анализа парламентского права, практики и процедур законотворческой деятельности. В ходе конференций разрабатываются предложения по совершенствованию работы аппаратов парламентов. Традиционно обсуждаются вопросы взаимоотношений между парламентскими службами, в том числе и в вопросах информационного обеспечения, это один из приоритетов и одно из прогрессивных направлений, которое активно развивается сейчас в каждом парламенте, в том числе и в Федеральном Собрании Российской Федерации.

Важным направлением такого взаимодействия являются и вопросы аналитического обеспечения, собственно говоря, то, чему посвящена деятельность Европейского центра, и то, по поводу чего мы сегодня собрались на наш семинар. Для России задачи, связанные с учетом региональных и местных интересов, упорядочением правового поля нашей страны, чрезвычайно важны в силу федеративного устройства нашего государства. В ходе нашего семинара мы будем готовы поделиться тем опытом, который мы накопили в вопросах совершенствования взаимодействия с региональными парламентами в нашей стране. Как вы знаете, региональные парламенты у нас принимают собственное законодательство и также активно участвуют в развитии законодательства федерального уровня.

В последнее время Совет Федерации применяет новые формы сотрудничества с региональными законодательными органами. Общей формой организации такой работы с региональными

парламентами является деятельность Совета законодателей – органа, в который входят представители и верхней палаты парламента Российской Федерации – Совета Федерации, и региональных парламентов. Основные черты этой работы связаны с совместной аналитической и экспертно-методической работой с субъектами Федерации: это работа с региональными законодательными инициативами, обсуждение таких инициатив, их систематизация и сопровождение при рассмотрении в федеральном парламенте. Понимание и учет специфики работы регионов способствуют как своевременному выявлению и разрешению проблемных вопросов, злободневных для каждого субъекта Федерации, так и содействию в разрешении этих вопросов на федеральном уровне.

В последнее время мы выступили с инициативой проведения совместных с нашими регионами законодательных предложений, мы их называем «консолидированные законодательные инициативы». Это – совместная работа, нормотворческая работа по подготовке, разработке, сопровождению, внесению в федеральный парламент тех проектов законов, которые являются отражением подходов регионов к урегулированию на федеральном законодательном уровне вопросов жизни и деятельности субъектов.

Одной из составляющих нашей аналитической работы, которую мы также проводим совместно с субъектами Российской Федерации, является подготовка ежегодного доклада о состоянии законодательства в Российской Федерации. В этих докладах особая значимость придается региональной компоненте, вопросам, связанным с рассмотрением законодательного урегулирования общих для страны проблем в каждом из регионов.

Если говорить об организационных формах совместной работы нашей палаты с регионами, то на аппаратном уровне такими формами являются проведение различного рода семинаров, обсуждений и других мероприятий. К ним привлекается как экспертное сообщество (юристы, специалисты по тем или иным темам), так и законодатели, которые не только непосредственно участвуют в законодательном процессе, но и разрабатывают методики сопровождения этой деятельности.

Также важным аспектом являются перспективные проработки прорывных современных подходов к обеспечению парламентской деятельности и в рамках информационных технологий, и в рамках организации работы, и по другим аспектам и направлениям деятельности.

Уважаемые коллеги, в работе, связанной с обеспечением информационной составляющей и аналитической составляющей

деятельности Совета Федерации, и в том числе подготовки сегодняшнего семинара, непосредственное участие принимают наши аналитические и информационные службы, которые в первую очередь заинтересованы в расширении и углублении такого рода контактов с Европейским центром и с парламентами стран мира. Мы с заинтересованностью относимся к возможностям, которые реализует Европейский центр. К примеру, сейчас и при подготовке к этому семинару мы прорабатывали и направляли в Европейский центр запросы по проблемам социализации молодежи в сфере межнациональных отношений, обучения толерантности. Для нас эта тема является актуальной. Я с удовольствием констатирую, что мы получили более 35 интереснейших ответов на те вопросы, которые мы задавали. Я думаю, что мои коллеги будут эти темы сегодня затрагивать в ходе работы семинара.

Уважаемые друзья, я полагаю, что укрепление сотрудничества и выстраивание связей между аппаратами парламентов различных государств является необходимым и весьма важным делом, которое способствует в целом повышению эффективности парламентской деятельности, расширению межпарламентских связей, контактов и взаимного интереса: ведь те задачи, которые мы решаем, зачастую стоят перед каждым из нас.

Я думаю, что вы уже успели оценить, программа семинара достаточно обширная. Состоятся не только заинтересованное и деловое обсуждение в рамках заявленной темы, но будут и личные контакты, личное общение, а я вас уверяю, мы достаточно основательно готовились к сегодняшнему мероприятию, и поэтому у вас будет возможность не только в деловой, но и в неформальной обстановке обменяться мнениями.

Хочу пожелать всем интересных дискуссий, хорошего обмена опытом и приятного пребывания в Российской Федерации. Надеюсь, что Господь с нами, и он будет благоволять и к нашим обсуждениям, и к вашему приятному пребыванию в столице Российской Федерации городе Москве. Спасибо.

Марк Ван дер Хульст,
координатор направления ЕЦПИД
«Парламентская практика и
процедуры»

Уважаемый господин Свиначев, уважаемый господин Викторов, уважаемый заместитель Председателя Совета Федерации, уважаемые коллеги! Я вполне сознаю, что выступления, сделанные в начале семинара являются важными элементами нашей

деятельности. Являясь координатором направления «Парламентская практика и процедуры» я хотел бы поблагодарить моих российских коллег за этот профессионально и гостеприимно подготовленный семинар.

Когда мы думали об организации этого семинара, возникало беспокойство по поводу возможности найти недорогие гостиничные номера в одном из самых дорогих городов мира. И вот здесь мы размещены в отеле в центре прекрасного парка на таком уровне, о котором мы не могли и мечтать.

В то же время были определенные дискуссии по поводу содержания семинара. Обратите внимание на программу, она не только хорошо составлена, но и представляет собой показательную подборку выступлений участников от парламентов - участников ЕЦПД. Что касается культурной составляющей нашего семинара, по этому поводу не возникало обсуждений и беспокойства. В дальнейшем все будет благополучно, экскурсия в Кремль продемонстрировала это. За все это, уважаемые коллеги, я хочу поблагодарить наших российских коллег - организаторов, потому что это тяжелая работа подготовить такого рода семинар.

Что касается содержания семинара, я считаю, что представительство местных, региональных интересов в деятельности национальных парламентов играет определяющую роль. Лично мое мнение, которое вы можете не разделять, в эпоху глобализации и особенно учитывая такие страны, которые не обладают гомогенным населением, в частности говорю о Бельгии, одна из больших опасностей для парламентской демократии заключается в потере интереса граждан к этой работе, недостатке идентификации с работой этих институтов, и, я использую исторический термин, «отчуждение». А когда граждане чувствуют, что их интересы представлены, появляются хорошие содержательные дискуссии в рамках парламентской практики, и это вполне нормально. Но когда у граждан возникает ощущение, что решение проходит мимо них и что они не имеют никакого влияния, что бюрократы или политики не знают специфики местных и региональных проблем и вызовов - это приводит к ухудшению ситуации. У граждан появляются антиправительственные, националистические настроения, нетерпимость.

Во-первых, необходимо, чтобы избирательная система была организована таким образом, чтобы в ней были отражены как местные, так и региональные интересы. Во-вторых, чтобы деятельность представителей местных и региональных интересов одобрялась вторыми палатами, так как это происходит в федеративных странах, или другими механизмами, такими как

обязательства членов парламента посещать свои избирательные округа или создание постоянных комитетов по местным или региональным вопросам.

Говоря более подробно, это позволяет местным и региональным органам прямым или косвенным образом участвовать в национальной законотворческой деятельности, предоставляя им право инициативы, организуя местные референдумы, проводя местные консультации по вопросам выборов или даже предоставляя право комитетам проводить заседания за пределами столицы. Эти вопросы мы рассмотрим на третьей сессии. И, наконец, депутаты могут делегировать свои национальные полномочия на субнациональные уровни, о чем мы поговорим во время четвертой сессии.

Как координатор направления «Парламентская практика и процедуры» я всегда стремлюсь приезжать в новые места, общаться с друзьями и коллегами, проводить интересные дискуссии. Мы планируем провести подобный семинар и в 2012 году. И если, уважаемые дамы и господа, вашим парламентам будет интересно организовать такой семинар и принять участие в нем, пожалуйста, обращайтесь ко мне, я окажу вам всю помощь, предоставлю варианты повесток и все остальные необходимые материалы.

Благодарю вас за ваше внимание.

Виктор Дмитриевич Кривов,
начальник Аналитического
управления Аппарата Совета
Федерации, корреспондент ЕЦПД

Добрый день, уважаемые коллеги! Рад приветствовать вас на нашем семинаре. Прежде всего, хочу поблагодарить всех предыдущих ораторов за яркие выступления и помощь в организации сегодняшнего семинара. Особенно приятно отметить, что в нашем мероприятии принимают участие представители более 25 европейских государств. Среди них много моих коллег - корреспондентов ЕЦПД из парламентов своих стран. Наша программа на ближайшие два дня весьма насыщена и отражает все аспекты темы семинара, поэтому полагаю, что нет смысла предвзвешивать его развернутым докладом.

Благодарю всех участников за активную предварительную работу по составлению обзоров. Замечу, что количество палат парламентов, которые прислали материалы, существенно превышает число участников семинара, поэтому перед нами стояла непростая задача обобщить большой объем информации.

При составлении итогового отчета мы пытались выявить, как

общие закономерности, характерные для взаимодействия парламента с регионами, так и акцентировать внимание на уникальных моментах, которые отражают национальные традиции и особый порядок устройства законодательной власти в наших странах.

Этот богатейший и разнообразнейший опыт будет сегодня и завтра представлен здесь на площадке нашего семинара. С предварительными результатами нашей работы вы могли ознакомиться заранее на сайте ЕЦПД, а также здесь в зале.

Мы не считаем эту работу законченной по ряду причин, в том числе и потому что надеемся получить дополнительную информацию, замечания и предложения от вас, участников мероприятия, а также от наших коллег из европейских парламентов, которые не смогли сегодня присутствовать.

Вы, конечно, знаете, что основной особенностью российского парламента - Федерального Собрания, является то, что он состоит из двух палат: Государственной Думы и Совета Федерации.

В Государственной Думе представлены фракции политических партий. И избирается она на 100 процентов по пропорциональной системе.

В Совете Федерации работают представители региональных парламентов и органов исполнительной власти. Здесь не допускается создание формализованных фракций, парламентских объединений, а также организация и ведение любой деятельности в интересах политических партий. Даже члены Совета Федерации, которые состоят в той или иной партии, руководствуются при работе в палате интересами тех регионов, которые их направили в нашу палату.

Различия между двумя палатами Федерального Собрания проявляются даже во внешней символике. В здании Государственной Думы вы можете видеть флаги политических партий, а в Совете Федерации – флаги регионов.

Надеюсь, что материалы семинара, презентации участников, наше обсуждение помогут нам всем в дальнейшей работе и особенно будут полезны исследовательским службам палат парламентов - участников ЕЦПД, в наших усилиях по обобщению опыта и разработке новых форматов парламентской деятельности.

Уважаемые коллеги, мы, как организаторы семинара, постараемся сделать все, чтобы обеспечить наилучшие условия для нашей работы и отдыха. Если у вас есть или будут какие-либо предложения по программе проведения семинара или возникнут вопросы, в том числе о деятельности Совета Федерации, то вы можете обращаться к нам в любое время. Благодарю за внимание.

1 сессия (26 мая). Избирательные системы и представительство местных и региональных интересов

Реформа избирательной системы в России на федеральном и региональном уровнях и новый порядок формирования Совета Федерации

*Галина Дмитриевна Садовникова,
доцент кафедры
конституционного и
муниципального права МГЮА
им. О.Е. Кутафина.*

Значимость регионального представительства в парламентах трудно переоценить. Недостаточный учет интересов территорий в государственной политике нередко ведет к недовольству, сепаратистским настроениям и даже вооруженным конфликтам, с чем столкнулись многие страны.

Причин этому множество. Не на последнем месте стоит недостаточный учет интересов территорий в государственной политике, непродуманность этой политики.

Наш семинар призван внести свой определенный вклад в поиск оптимальной модели организации власти с учетом территориального представительства, представительства региональных и местных интересов, выявления каких-то общих черт, и учета особенностей территорий.

Региональная политика находится в центре внимания и нашего государства, высших органов государственной власти, в частности, палаты регионов – Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В составе Российской Федерации 83 субъекта.

Что касается местных интересов, то у нас публичная власть осуществляется на двух уровнях: на государственном и на местном. Разница в том, что местная власть исходит не от государства, а от местного сообщества и осуществляется в муниципальных образованиях: Это муниципальные районы, городские округа, городские и сельские поселения. Они не имеют собственных законов, но имеют представительные и исполнительные органы публичной власти, не являющиеся государственными.

Представительству территорий законодательство уделяет определенное внимание. Достаточное ли? Это вопрос дискуссионный, и активно обсуждается на научных конференциях, форумах и так далее.

Прежде всего, такое представительство должно учитываться при

формировании национальных парламентов.

Что касается выборов депутатов Государственной Думы, то является ли этот порядок оптимальным? Тоже вопрос дискуссионный. Когда мы отмечаем характерные черты нашего избирательного законодательства, на первом месте можно отметить его нестабильность.

Если вплоть до созыва 2003 года Государственная Дума избиралась наполовину по мажоритарной избирательной системе (по территориальным избирательным округам) и наполовину по пропорциональной (по партийным спискам), то уже Государственная Дума действующего пятого созыва избрана полностью по пропорциональной системе - по партийным спискам.

Учитывая, что в составе российского электората порядка 2,8 процента членов партии, дискуссии об оптимальности перехода к этой системе не умолкают. И во всех научных журналах постоянно поднимается вопрос: не вернуть ли мажоритарную систему? Но система у нас пропорциональная.

Отказались мы при этом полностью от территориального представительства в Государственной Думе? Я бы сказала, что нет. Несмотря на то, что позиция Конституционного Суда (по прежнему порядку формирования Государственной Думы) совершенно четко была определена, что от каждого субъекта должен быть хотя бы один представитель в Государственной Думе, и представительство Совета Федерации не заменяет представительство субъектов в Государственной Думе, потому что это разные палаты с разными задачами, тем не менее действующий порядок выборов в Государственную Думу допускает ситуацию, когда субъект может быть не представлен в Государственной Думе.

Сейчас все субъекты представлены, но иная ситуация может сложиться в соответствии с действующим законом. Тем не менее, мы не отказались полностью от территориального представительства. Во-первых, политические партии хотят быть популярными по всей стране, во-вторых, у нас законодательство требует, чтобы партийный список был разбит на две части: общефедеральную и региональную. Поэтому я не могу сказать, что новый порядок выборов Государственной Думы совсем игнорирует региональное представительство.

Деятельность Государственной Думы направлена на то, чтобы учесть весь спектр политических интересов в своей работе. А наиболее ярко региональное представительство проявляется в порядке формирования Совета Федерации.

Здесь также законодательство (как и о выборах) является весьма динамичным. Порядок формирования Совета Федерации с

1993 года, когда была принята Конституция Российской Федерации, менялся уже три раза, хотя не всегда существенно и глобально. Идет поиск путей оптимальной модели формирования Совета Федерации.

Так, в 1993 году мы избирали членов Совета Федерации. Этот порядок наиболее демократичен, но вопросы вызывает то, как можно обеспечить реализацию конституционной нормы о том, что один представитель от субъекта в Совете Федерации должен быть от законодательного (представительного) органа, а другой – от исполнительного. Как обеспечить это путем выборов? Дискуссии ведутся до сих пор.

Следующий порядок формирования в 1995 году предусматривал, что высшие должностные лица субъектов и руководители законодательных органов субъектов Российской Федерации входили в Совет Федерации.

Но надо понимать, что губернаторы, приезжая в Москву, прежде всего, думают об интересах своего субъекта, где они избирались, где им предстояло выйти на выборы, а не о законодательной деятельности. Возможно, эти или другие причины послужили тому, что у нас сейчас действует уже третий порядок формирования Совета Федерации, когда представитель от законодательного органа субъекта избирается его депутатами на срок полномочий этого органа, а если законодательный орган субъекта двухпалатный, то поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий. А представитель от исполнительного органа власти назначается высшим должностным лицом субъекта на срок его полномочий. Но члены Совета Федерации при этом являются не представителями органов власти, а представителями субъектов Российской Федерации, в соответствии с Федеральным законом от 08.05.1994 №3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Таким образом, здесь проявляется представительство региональных интересов.

И этот третий порядок менялся в каких-то деталях. Так, для членов Совета Федерации вводился ценз оседлости, потом его уже не стало. Член Совета Федерации был обязан жить в своем субъекте, теперь это требование исключено. И буквально с января текущего года введено требование, новый ценз для членов Совета Федерации: он должен быть депутатом либо законодательного органа субъекта, либо представительного органа муниципального образования в данном субъекте Российской Федерации. И Президент в своем Послании сказал, что это поможет повысить представительный характер Совета Федерации, поскольку член Совета Федерации пройдет выборы в этом субъекте.

Нельзя сказать, что на этом закончены дискуссии, порядок определен, найден, он идеальный. В научном сообществе дискуссии продолжаются, особенно после перехода выборов Государственной Думы на полностью пропорциональную систему. Вновь возродились, активизировались дискуссии, не избирать ли теперь Совет Федерации? Поскольку у нас на выборах депутатов Государственной Думы невозможно самовыдвижение, многие считают, что пассивное избирательное право большинством наших граждан утрачено. Хотя Конституция и говорит, что умаление прав, в том числе избирательных, невозможно, кроме тех случаев, которые указаны в Конституции.

Итак, в России зарегистрировано семь политических партий. Общее количество их членов, по данным официальных сайтов, более трех миллионов. Но, учитывая, что у нас порядка 109 миллионов избирателей, это количество ничтожно. Поэтому данный порядок, естественно, устраивает не всех. Но есть положительные черты: расстановка политических сил в Думе при таком порядке ее выборов, в основном, соответствует расстановке политических сил в обществе. Поэтому все преимущества пропорциональной избирательной системы, проявляются в выборах депутатов Государственной Думы.

Реформирование порядка выборов продолжается. Так, скажем, у нас был пятипроцентный заградительный барьер. Затем этот барьер был увеличен до семи процентов. Сейчас идет тенденция к снижению этого барьера.

Но российское законодательство предусматривает и иное. Если партия набрала от пяти до шести процентов голосов, то она получает одно депутатское место. То есть, это не допуск к распределению мест, это просто предоставление парламентской трибуны, чтобы каждая партия, более или менее популярная могла бы выступить.

Реформированию подвергается избирательная система на региональном и местном уровнях. Так, несколько лет назад федеральное законодательство обязало формировать так называемые региональные парламенты, то есть законодательные органы субъектов, не менее чем наполовину по партийным спискам. И некоторые субъекты откликнулись и приняли законы, в соответствии с которыми законодательный орган субъекта стал полностью формироваться по партийным спискам.

Что касается местного уровня, очень многие критически восприняли инициативу Президента Российской Федерации о том, что в муниципальных образованиях, там, где численность представительного органа от 20 человек, нужно формировать его тоже не менее чем наполовину по партийным спискам.

Но, тем не менее, это нормально, когда критике подвергаются

инициативы даже высших должностных лиц государства. Законодательство предусмотрело это, соответствующее изменение внесено. И те муниципальные образования, которые не хотят переходить на смешанную систему при выборах своих представительных органов, идут на маленькую хитрость. Они же сами принимают свои уставы и устанавливают там численность представительных органов. И они снижают эту численность с 20 до 19 и соответственно имеют право выбирать свой представительный орган полностью по мажоритарной системе по одномандатным округам.

Но, возможно, это оправдано, потому что не везде есть местные отделения партий, и на местном уровне власть более приближена к населению. И, кроме того, на местном уровне легче выдвинуться яркой личности, которая чем-то себя проявила, завоевала уважение, но по каким-то причинам не желает примкнуть к какому-то партийному списку, может быть, не хочет быть связанной партийной дисциплиной.

Поэтому, как видим, динамичность нашей избирательной системы достаточно высока. С одной стороны, это не очень хорошо, потому что меняются правила игры, потому что нестабильность, может быть, ведет к меньшему авторитету органов власти. Но, с другой стороны, ведется поиск лучшей модели. Когда недостаточно хорошо зарекомендуют себя те или иные новеллы избирательного законодательства, мы от них отказываемся.

И считается, что после того, как избирательное законодательство станет стабильным, мы примем избирательный кодекс, который будет меньше насыщен техническими нормами, как сейчас законы о выборах, но в то же время будет отвечать всем демократическим стандартам европейских государств. Спасибо.

Вопрос (К. Арутюнян, Армения)

Было бы интересно узнать, не было ли нарушений конституционных норм в России при переходе на 100-процентную пропорциональную систему? И чем это мотивировалось?

Ответ

Такой ответ может дать только Конституционный Суд. Только Конституционный Суд вправе решить, соответствует ли Конституции та или иная норма закона.

Со своей стороны хочу отметить, что в Конституции не установлена избирательная система, то есть не установлен вид избирательной системы, говорится только, что Государственная Дума избирается в соответствии с федеральным законом. Поэтому считаю, что не могла быть нарушена конституционная норма, поэтому и не было обращений в Конституционный Суд именно по этому поводу.

Вопрос (Й. Силлова, Чешская Республика)

По какой причине так быстро были привнесены эти изменения в электоральную систему России? В чем причина столь быстрого перехода между двумя этими избирательными системами?

Ответ

Я бы не сказала, что переход был очень быстрый. Проводилось множество «круглых столов» в Государственной Думе, в Совете Федерации, на научных конференциях этот вопрос также обсуждался, в Центральной избирательной комиссии. Этому переходу предшествовали широкие общественные дискуссии. И я бы не сказала, что противников этой системы больше или меньше, чем сторонников. Но депутаты Государственной Думы проголосовали за реформирование избирательной системы именно так.

Насколько я помню, члены Совета Федерации не сразу приняли этот закон, и после первоначального голосования и подведения его итогов закон не был одобрен. И только после уже последующих обсуждений Совет Федерации одобрил данный закон.

Не может быть одной-единственной причины такого перехода. Возможно, это направлено на стимулирование партийного строительства в Российской Федерации, на развитие многопартийности, на то, чтобы депутаты Государственной Думы действительно представляли свои партии.

Вопрос (Б. Клепонис, Литва)

Депутаты, избранные по одному списку, никак не могут переходить в другую фракцию?

Ответ

Не могут никак. По действующему закону депутаты, избранные по партийному списку, никак не могут перейти в другую фракцию.

**Юридические и конституционные основы представительства
местных и региональных интересов в Парламенте Хорватии**

*Гордан Струич, Хорватский Сабор
/ эксперт Комитета по
конституционным вопросам,
регламенту и политической
системе*

Прежде всего, дорогие друзья, я хотел бы поблагодарить вас за возможность быть здесь и обсуждать представление национальных и местных интересов в работе национальных парламентов.

Небольшой исторический экскурс. Базовые принципы местного самоуправления были заложены в Конституции Республики Хорватия, которая была принята в декабре 1990 года. В то время Хорватия все еще была частью Социалистической Федеративной Республики

Югославия. Но после первых многопартийных выборов, которые состоялись в 1990 году, и формирования многопартийного двухпалатного парламента, с принятием Конституции начался процесс создания конституционного и законного порядка, как единственного способа подняться от состояния враждебности, вызванного дезинтеграцией югославского сообщества и исчезновением законного порядка, к формированию конституционного порядка. Затем последовали драматичные события - война. Все это, конечно, отложило принятие законодательства о местном самоуправлении вплоть до 1992 года. Затем парламент Хорватии принял основные законы по территориальному разделению, по местным выборам и по статусу города Загреба. На базе этих законов были проведены первые местные выборы, были сформированы местные органы самоуправления. Новая система формирования местных органов самоуправления начала функционировать. Этот процесс был завершен в 1993 году принятием двух важных законов: первый касался финансирования системы местного самоуправления, и второй – сферы компетенции местных органов. Таким образом, с принятием этих законов была заложена основа формирования органов местного самоуправления.

Поправки, внесенные в Конституцию в апреле 1991 года, привели к серьезным изменениям в процессе децентрализации, в частности, к внедрению принципа общности и принципа делегирования инициативы более низким подразделениям исполнительной власти, принципа местного и регионального самоуправления. Были расширены административные полномочия местных и региональных органов и увеличена финансовая помощь государства наименее развитым регионам. Президентско-парламентская система (форма правления) была изменена на парламентскую, и двухпалатный парламент заменен однопалатным.

В июне 2001 года полномочия местных и региональных властей расширились за счет центра, к примеру, государственной администрации. Начался процесс децентрализации, который касался социальной сферы и образования, инфраструктурных проектов и так далее.

Главной причиной упразднения палаты округов было укрепление позиций хорватского парламента в системе разделения властей. Значимые роли, которые выполняют президент и правительственные институты, потребовали в ходе реформы укрепления двух ключевых государственных институтов: правительства и парламента. Для того чтобы сделать новую систему работающей, парламент должен быть усиленным, а не ослабленным внутренними разногласиями.

Однако региональные особенности были в значительной мере

лучше представлены в палате представителей. С этой точки зрения местные институты самоуправления более значимы, чем двухпалатная система. Кроме того, парламентские традиции Хорватии полностью противоречили существованию второй палаты. Никогда в истории хорватский парламент не был двухпалатным. В течение первого периода - с 1993 до 1994 года – палата округов стала форумом межфракционной борьбы с первыми проявлениями демократических тенденций. Кроме того, палата не была функциональной в полном смысле этого слова и не оправдывала расходы на свое содержание.

Относительно электоральной системы как таковой. Все представители избираются в соответствии с Конституцией. Парламент насчитывает от 100 до 160 депутатов, которые избираются на основе прямого всеобщего и равного избирательного права тайным голосованием по пропорциональной системе. Число парламентариев определено законом.

При избрании 140 представителей по спискам территория страны делится на 10 избирательных округов. Избирательные округа в стране формируются таким образом, чтобы число избирателей в каждом из них было приблизительно одинаковым ($\pm 5\%$).

При формировании избирательных округов принимается в расчет территориально-административное деление на муниципальные образования, округа и города Республики Хорватия, определенные законом.

Количество представителей, которые избираются из каждого списка в избирательном округе, определяется специальным методом (распределение депутатских мест в избирательном округе происходит на основе списков, в которых победа на выборах достигается преодолением 5%-го барьера).

Избиратели, не зарегистрированные в Хорватии, могут дополнительно избрать 3-х членов парламента на основе списка от специальной избирательной территории. Они голосуют в отделениях дипломатического представительства Хорватии. Очень важно подчеркнуть, что национальные меньшинства, которые составляют полтора процента общего населения в Республике Хорватия, получают как минимум три места в парламенте. Сербские меньшинства могут голосовать как за кандидатов из всеобщего списка депутатов, так и за кандидатов из списка от избирательного округа меньшинства. Национальные меньшинства, которые составляют менее полутора процентов от общего населения, в дополнение к своему всеобщему избирательному праву имеют особое право выбирать пять депутатов, принадлежащих к избирательным округам меньшинства.

Члены парламента представляют не только определенную территорию, но как было сказано, всю нацию. Не существует механизма прямого делегирования членов парламента от территорий. Кроме того, член парламента не обязан регулярно посещать свой избирательный округ. Сам депутат решает, в какой мере будут обеспечены эти связи, как часто он или она будет посещать свой округ. Тем не менее, многие депутаты в значительной мере учитывают местные интересы, выполняя представительские функции.

Хотя местные и региональные власти не могут выступать с юридическими и с законодательными инициативами, важно, что местные и региональные интересы представляются в хорватском парламенте, так как каждый депутат, депутатская группа может выдвигать дополнения и поправки. Это могут быть как собственные инициативы депутата, так и поправки фракции, которую он представляет.

Кроме того, в парламенте Хорватии работает постоянный комитет по местным и региональным вопросам. После отмены палаты округов парламент Хорватии учредил комитет местного и регионального самоуправления. Этот комитет выполняет мониторинг реализации законодательства и решает вопросы финансовой юрисдикции, работы местных органов, муниципалитетов, то есть все, что связано с региональными представителями т.д. Комитет по местному и региональному самоуправлению состоит из председателя, заместителя и 11 членов парламента. Кроме того, 9 членов дополнительно назначаются из органов местного и регионального самоуправления: один представитель из Загреба, по одному из двух других городов, два из региональных органов самоуправления, два из местных органов самоуправления (один из внутренней части страны, один из прибрежной части), а также один эксперт в области права.

Но, тем не менее, по закону комитету не предписано проводить какие-то сессии с участием местных органов самоуправления. Комитет обязан представлять парламенту свои заключения, мнения, позиции и предложения по принятию или отклонению законопроекта. Парламент знакомится с этими законодательными инициативами, происходит общее обсуждение, депутаты выражают свое мнение, которое, конечно, может быть принято к сведению, то есть местные интересы при этом учитываются, но такие предложения не носят какой-то обязательной законодательной основы.

На этом хотел бы закончить. Если есть какие-то вопросы, можно задать их сейчас или связаться со мной по электронной почте. Спасибо за ваше внимание.

Вопрос (Г. Садовникова, Российская Федерация)

Каков механизм выдвижения кандидатов от диаспоры? Могли бы Вы рассказать об этих механизмах?

Ответ

Вопрос достаточно сложный, и Конституционный Суд недавно получил запрос по обзору конституциональной основы таких положений, которые, кстати, регулируют вопрос голосования национальных меньшинств, потому что все это может привести к неравенству, когда нарушается конституционный закон. Есть какие-то преференции.

Вопрос (И. Скотти, Италия)

Хотелось бы больше узнать об отношениях комитета по местному и региональному самоуправлению с органами местного самоуправления. Как они работают, как они взаимодействуют между собой в текущем законодательном процессе?

Ответ

Комитет является неким фильтром, если можно так выразиться. Это постоянно работающий комитет, который был учрежден после отмены палаты округов в Хорватии.

Вопрос (К. Коггель, Германия)

Правильно ли я понял, что каждый член парламента может представлять законопроект, который парламент обязан обсудить?

Ответ

Да, это так. Выдвижение одним членом парламента достаточно для того, чтобы законопроект обсуждался на заседании парламента. Это может быть и группа парламентариев.

Вопрос (К. Коггель, Германия)

Чтобы принять законопроект, нужно простое, квалифицированное или абсолютное большинство?

Ответ

Это один из вопросов, которые мы пытались обсуждать, когда реформировали свою систему. Бывает по-разному. Зависит от существа вопроса. Может быть простое большинство голосов, но может быть и квалифицированное.

Система выборов в парламент Чешской Республики и местное представительство

*Йиндржишка Силлова, директор
Парламентского института
Парламента Чешской Республики*

Чешская Республика - унитарное государство. Мы утратили федеральную систему в 1992 году, мы «потеряли» все национальные

меньшинства после 1945 года. Мы представляем себя примерно как один субъект Российской Федерации, с объединенной и простой структурой.

У нас есть две палаты: Палата депутатов и Сенат. В Палату депутатов выборы проходят по пропорциональной системе по 14 избирательным округам. Палата депутатов состоит из 200 членов. Сенат - из 81 члена, выборы проходят по мажоритарной системе, один член парламента от одного округа, а региональные представители выбираются по пропорциональному принципу. Такова ситуация в Чешской Республике.

Проходной порог в Палате депутатов составляет 5 процентов. Если партия не набирает 5 процентов голосов избирателей, она не проходит. Сенат не имеет порога, потому что в него избираются по мажоритарной системе. Регионы имеют систему порога в 5 процентов.

Таким образом, в Палате депутатов у нас представители, прошедшие только по партийным спискам, также и на региональных выборах. Только в Сенате могут присутствовать кандидаты от партии или кандидаты, которые были выбраны народом.

До 2000 года у нас не было никаких регионов в стране, никакого самоуправления. Мы не знали, какую систему принять, должны ли быть они независимые и должен ли быть список кандидатов от партии? Мы активно обсуждали этот вопрос, что оказало влияние на избирательную систему регионов, на нашу политическую жизнь и региональные интересы.

Например, наш президент был против создания модели регионов. Однако в 2000 году региональная политика была сформирована. Тем не менее, и региональное собрание, и региональное представительство не имели больших полномочий в 2000 году. У нас была хорошая экономическая ситуация, и постепенно региональное представительство набрало силу.

Исходя из этого факта, политические партии стали децентрализовываться, потому что они хотели иметь хорошие позиции в региональном представительстве. Это была достаточно сильная мотивация. После 2000 года регионы стали получать все больше полномочий.

Но сначала у них были полномочия, которые касались культуры и архитектуры, то есть не столь важные. Однако затем они получили полномочия в сфере образования (начального и среднего, но не высшего) и здравоохранения. Таким образом, их позиции стали более сильными, влиятельными.

Была установлена региональная система в партиях. За этим было очень интересно наблюдать, так как партийная элита в Праге

неожиданно приобрела оппонентов в региональных представительствах, в разных городах, например в Брно.

В случае, если мне задают вопрос: «Какое влияние оказала избирательная кампания на представительство региональных интересов в Чешской Республике?», я отвечаю, что это было не прямое влияние, но, тем не менее, оно было очень важным.

Партийный механизм сформировал региональную оппозицию в партиях. И фактически это повлияло на децентрализацию политической жизни в Чехии.

И на самом деле, эта децентрализация политической жизни привела к лучшему представительству региональных интересов. Предположим, вы – председатель какого-то регионального комитета и представляете интересы вашего собственного региона, к примеру, Северной Моравии, в Праге.

Фактически это не прямое, но существенное влияние на политическое представительство региональных партийных списков.

Я хотела бы еще добавить, что Сенат должен представлять региональные и местные интересы в парламенте. Сенат состоит из 81 сенатора, выбранного по мажоритарному принципу. Однако Сенат в меньшей степени представляет региональные и местные интересы. Он представляет не столько региональные интересы, сколько интересы центра. В основном сенаторы являются партийными лидерами или представителями партий, и фактически они не связаны с региональными проблемами.

Вопрос (К Коггель, Германия)

Вы сказали, что проблема заключается в слабом представлении региональных интересов, которые являются скорее политическими. Возможно, в случае, если политически состав Сената отличается от нижней палаты, он будет использоваться как инструмент политического контроля оппозицией, как это случалось в последние годы?

Ответ

Хотела бы привести следующий пример. В настоящий момент у нас правительство имеет «правый уклон». В Сенате же доминирует левое крыло. Но это сглаживается, потому что у нас нет так уж много региональных интересов, мы очень объединенная страна.

Вопрос (К. Коггель, Германия)

Насколько много власти у Сената? Может ли он блокировать, наложить вето на закон, принятый нижней палатой?

Ответ

Да, Палата депутатов может преодолеть вето Сената своим квалифицированным большинством в 101 голос, если речь идет об обычном законопроекте. Однако это не касается изменения

Конституции, избирательного права. Все наиболее важные законы проходят через Сенат.

Вопрос (Ф. Хендрикс, Нидерланды)

Вы упомянули о процветании Чехии в начале 2000-х годов. Если бы в то время она не была такой процветающей, и развитие регионов, может быть, пошло бы по другому пути?

Ответ

Это также очень хороший вопрос. В то время у нас было левое правительство. Мы, кстати говоря, особенно не были тогда процветающими. И у нас не было опыта в создании региональных парламентов. Поэтому с самого начала у них не было больших полномочий, не было достаточно средств. А потом, когда у них стало больше ответственности, они получили большие средства. Если бы у нас не было регионов, централизация политической элиты была бы такой же, как в 90-х. Это было одно из требований правительства – создавать региональные представительные органы.

Вопрос (Т. Семенов, Российская Федерация)

Существует ли какая-то тенденция уменьшать или увеличивать размеры территорий или изменять границы регионов?

Ответ

Но это нужно делать в соответствии с конституционным законом, то есть три пятых членов Палаты депутатов и три пятых членов Сената должны одобрить закон. Таким образом, поменять границы невозможно. Были некоторые попытки, но все знали, что на самом деле это невозможно. В настоящий момент Вы видите, что у нас есть правая коалиция. Но все гетманы, руководители регионов - социал-демократы. У нас существует такой баланс, которым нелегко управлять. Такое распределение власти мы имеем в регионах. Это интересная тенденция.

Различные избирательные системы в Великобритании и референдум о введении системы альтернативного голосования

*Крис Сир, Палата общин
Великобритании / старший клерк
отдела информационных услуг*

Итак, я хотел бы сегодня обсудить следующее. У нас есть разные механизмы выборов для различных органов.

У нас было развитие системы выборов в Шотландии, Уэльсе, или, к примеру, в Лондоне (выборы мэра Лондона).

Я хотел бы начать с системы «First Past the Post»², по которой избираются 650 членов Палаты общин. Система основана на избирательных округах. Избиратель голосует за кандидата, выдвинутого политической партией или путем самовыдвижения. И каждый член палаты представляет свой избирательный округ. Избирательные округа варьируются в зависимости от числа избираемых депутатов (от небольших частей крупных городов до больших территорий Великобритании).

Существует очень сильная взаимосвязь между членами парламента и их избирательными округами. Как правило, парламент заседает пять дней в неделю. При этом в избирательные округа члены парламента приезжают, как правило, в среду или четверг. У нас члены парламента должны присутствовать в своих избирательных округах. Они знают, что если местное население их не знает, если их работу не видят в избирательном округе, то шансы быть переизбранными резко уменьшаются. В результате члены парламента ориентируются не на региональные, а на местные интересы. Они работают в своих избирательных округах с местным населением. Это очень важно, особенно когда нужно переизбраться, так как депутаты нуждаются в поддержке в своих округах.

Существует и другая система выборов. Необходимо помнить, что члены Палаты лордов не избираются.

Существует система добавочного голосования, когда избиратель может подать два голоса в порядке предпочтения, для первичного выбора и для дополнительного. По этой системе избираются мэры разных городов, например, Лондона. Мэр Лондона избирается по 70 или 80 избирательным округам, так как Лондон - это очень большой город, тут действуют особые правила. Такие же правила существуют в Манчестере и других крупных городах. Эта система очень успешно функционирует.

Система «First Past the Post» используется для формирования местных правительственных органов, канцлеры избираются по мажоритарной системе. Они также поддерживают связи со своими избирательными округами.

У нас также имеется смешанная система голосования (система дополнительного членства). В этом случае избиратель имеет два голоса – один на уровне избирательного округа, второй – на уровне партийного списка. Эта система используется в парламенте Шотландии, Национальной ассамблее Уэльса.

² Система однотурового голосования, где нужно лишь относительное, а не абсолютное большинство голосов для победы. Иное название: «winner-takes-all» или «победитель получает все». Применяется на парламентских выборах в Великобритании, Канаде, Индии, в ряде случаев США. *Прим. ред.*

Кроме того, существует и система голосования по партийным спискам, которая используется на выборах в Европарламент. Избиратели голосуют за определенную партию в избирательных округах с множеством кандидатов.

Я хотел бы рассказать о таком политическом событии, как референдум (альтернативное голосование), который происходил в мае. Это очень интересное политическое событие для Великобритании, так как впервые за 6 лет было создано коалиционное правительство консерваторов и либерал-демократов. Ни одна из партий не имела необходимого большинства на последних выборах. Референдум был проведен в результате соглашения между двумя партиями.

Если взглянуть на динамику коалиции в Великобритании, то необходимо отметить, что Дэвид Кэмерон, премьер-министр, был против альтернативного голосования.

У нас есть коалиционное правительство, где половина от двух третьих консерваторов выступала против серьезных конституционных изменений и одна треть либерал-демократов поддерживала политические изменения. Несмотря на это, правительство, члены парламента и министры продолжили совместную работу. В итоге коалиция была сформирована, она действует менее одного года. Это является достижением для Великобритании, что впервые за 6 лет была создана коалиция.

Лейбористская партия проголосовала в поддержку альтернативного голосования. Те, кто пытался провести эту форму голосования, стремились к тому, чтобы улучшить формы взаимодействия между членами парламента и избирательными округами. По их мнению, вместо того, чтобы иметь ситуацию, когда кандидат, получающий 40% голосов за и 60% против, избирается, лучше переходить к другой системе выборов, когда избиратель может указать в бюллетене свои первичные и вторичные предпочтения.

Однако на референдуме 30 миллионов избирателей проголосовали против.

Выяснилось, что людям проще использовать систему «First Past the Post», хотя у нас есть совершенно различные системы голосования в Шотландии, Уэльсе, Великобритании, и мы ищем разные пути, чтобы адаптировать такие разные системы голосования.

Думаю, что вряд ли в ближайшие годы члены Палаты лордов в Великобритании будут избираться.

Вопрос (К. Лоуренс, Великобритания)

Несмотря на то, что люди в Великобритании проголосовали против системы альтернативного голосования, спикер Палаты лордов избирается по этой системе?

Ответ

Да, но только в очень небольшом сегменте политической системы. Это, конечно, совсем другая система выборов.

Вопрос (Ф. Хендрикс, Нидерланды)

Вы также упомянули о взаимодействии между членом парламента и его избирательным округом, что избиратели в каждом округе имеют хорошо известного им члена парламента. Например, действительно люди их видят на улицах и могут с ними поговорить? Но когда член парламента становится министром или очень важным лицом, как они будут держать связь со своим избирательным округом?

Ответ

Это интересный вопрос, который обсуждается в Великобритании годами. Они делают все возможное для поддержки взаимосвязи. Конечно, многие из депутатов не так часто видят свои избирательные округа. Но это не означает, что у него нет помощников или специального персонала, который занимается проблемами избирательного округа. Таким образом, если его там нет, то обязательно будут какие-то его представители и помощники или ассистенты, которые будут разговаривать с людьми.

Вопрос (Ф. Хендрикс, Нидерланды)

От чего зависит система голосования в избирательных округах?

Ответ

Избирательная система в округах пересматривается каждые 5 лет. Специальные комиссии изучают каждый избирательный округ. Мы сейчас готовы пересматривать избирательную систему в наших округах, как раз планируем делать это осенью.

Мы также пытаемся установить соответствие между числом членов парламента и количеством людей в избирательных округах. Мы пытаемся найти этот баланс.

Вопрос (Т. Семенов, Российская Федерация)

Существует, на Ваш взгляд, общая тенденция перехода к пропорциональной системе? Как много стран уже перешли на пропорциональную систему?

Ответ

Партийная система в Великобритании очень сильная. У нас иногда встречаются независимые члены парламента, но это очень редко. Что касается партийных списков, британцы голосуют за члена партии, потому что у них в основном нет выбора. Но часто избиратели не принадлежат партии, и здесь возникает вопрос по поводу этих партийных списков. Например, в Шотландии в 1999 году была дискуссия на местном уровне: хотят ли шотландцы голосовать за партию в таком виде, в котором она представлена?

В настоящий момент, как правило, избиратель не обязательно хочет голосовать за партийных кандидатов. Поэтому нам не совсем понятно, как эта система работает, и работает ли этот механизм должным образом. Я думаю, что сейчас люди просто не готовы к каким-либо конституционным изменениям.

Вопрос (И. Скотти, Италия)

Вы говорили о референдуме. Вы голосовали за альтернативное голосование. Но это не пропорциональная система. Существует ли какая-то дискуссия о настоящей пропорциональной системе?

Ответ

Это хорошая точка зрения. И мы говорим о том, что большинство партий выступает против любой формы пропорционального представительства. Когда коалиционное правительство было сформировано, консерваторы не хотели, чтобы либеральные демократы присутствовали в правительстве.

У нас постоянно идет дискуссия между использованием системы альтернативного голосования и представительного пропорционального голосования. Всегда существовали люди, которые голосовали за пропорциональную систему, и которые сейчас проголосовали за альтернативное голосование. Но пропорциональное голосование не получило большой поддержки.

2 сессия (26 мая). Представительство местных и региональных интересов и интересов меньшинств через Сенат и с помощью других парламентских механизмов

Сенат Бельгии в федеративном государстве. Представительство сообществ в Парламенте

*Андрэ Резохази, Сенат Бельгии
/советник юридического отдела,
корреспондент ЕЦПД*

Для начала я хотел бы сказать несколько слов о концепции, которую, я думаю, все хорошо знают, во всяком случае, те коллеги, которые занимались изучением федерализма, – это принцип участия. Сенат в федеративном государстве является местом, где собираются представители субъектов этой федерации. Таким образом, сенат дает возможность регионам быть представленным в парламенте, участвовать в разработке федеральных законов. Это важнейший принцип любого федерализма. Итак, вопрос, который я хотел бы сейчас рассмотреть, – это то, каким образом бельгийский Сенат может (и может ли он вообще) обеспечить принцип участия. То есть, могут ли регионы Бельгии участвовать в деятельности федерального парламента.

Итак, прежде чем перейти к моему вопросу, я хотел бы сделать очень важное предварительное замечание, ввиду того, что любой сенат, любая вторая палата является атипической конструкцией, что во многом отличает его от нижней палаты – палаты депутатов, хотя их и можно сравнивать. И это касается как законопроектов, так и полномочий. С другой стороны, один сенат значительно отличается от другого, потому что сенат – это институциональное выражение своеобразия страны. То есть в каждой стране, в каждом федеративном государстве сенат атипичен, т.е. имеет свои особенности, специфику.

Теперь переходим к сути вопроса. В политических науках Бельгия квалифицируется как комплексное и гетерогенное общество. В Бельгии существует многонациональный, этнокультурный федерализм.

Брюссель – двуязычная столица, где проживает около миллиона жителей, которые говорят как на французском, так и на голландском языках. Вдоль границы между Фландрией и Валлонией, конечно же, есть смешанные коммуны, где население перемешалось: фламандские, где есть меньшинство франкоговорящих; и коммуны франкоговорящие с фламандским меньшинством. Все это –

составляющие внутриполитической проблемы Бельгии.

Брюссель - город, где сегодня живет 30 процентов иностранцев, их родной язык и не французский, и не голландский. И Брюссель, вероятно, становится городом-регионом, метрополией, полноценным регионом.

Начиная с 70-х годов, Бельгия постепенно превращалась в федеративное государство. Федеративные единицы мы называем сообщества и регионы. Интересно отметить, что эта трансформация от унитарной к федеральной системе осуществлялась постепенно, точно так же как процесс европейской интеграции. То есть мы наблюдаем два параллельных процесса, которые, может быть, оказывают друг на друга взаимное влияние.

По сути бельгийское общество биполярное или дуалистическое. Иначе говоря, бельгийцы существуют в двух сообществах: во фламандском (около 6 миллионов жителей) и французском (4 миллиона жителей). Вся история Бельгии - институциональная история, история ее политических институтов. Бельгийские институты отражают в основном конфликты между этими двумя составляющими, между двумя сообществами – фламандским большинством и франкоговорящим меньшинством. Таким образом, бельгийский федерализм характеризуется биполярностью.

Это важно, потому что эта биполярность находит отражение в политических институтах и политической жизни. То есть, в Бельгии уже больше нет национальных политических партий, с ними покончено. Начиная с 70-х годов, все политические силы разделились на две части: существуют две социалистические партии, две демократические, две партии христианских демократов, две экологические партии. Иначе говоря, каждая партия существует в двух вариантах: франкоговорящем и голландском.

И Конституция отражает тот факт, что Правительство создается на паритетной основе: половина министров говорит на французском, половина - на голландском языке. Так же, в парламенте существует группа франкофонов и группа фламандцев.

Это учитывается при принятии важных законов, в ситуации, когда вероятно напряжение между фламандцами и франкофонами, наша Конституция предусматривает двойное большинство. Необходимо получить не только большинство голосов в каждой палате парламента, квалифицированное большинство, но необходимо добиться большинства среди франкоговорящих депутатов и фламандцев. Это, очевидно, система защиты франкоговорящего меньшинства.

Итак, как я уже говорил, политическая наука интересуется не только бельгийским феноменом, но также биполярным

федерализмом. И я нашел статью одного испанского политолога и юриста Мигеля Херрера Доминиона, который уже в 1975 году провел анализ нескольких биполярных государств: Кипра (на определенном этапе), Пакистана, Мали, если я не ошибаюсь, островов Фиджи, а также Бельгии.

Теперь я перехожу непосредственно к сути вопроса: положению Сената в Бельгии. Дело в том, что, по мнению политолога Мигеля Херрера, биполярное федеративное государство должно иметь только одну палату парламента. Институциональное решение – это однопалатный парламент, а не двухпалатный, ввиду того, что когда в более демократичной палате, Палате представителей, нижней палате парламента, вы применяете правило большинства, то автоматически так или иначе вы попадете в ситуацию, когда одно сообщество будет доминировать над другим.

И если мы будем систематически применять в Бельгии правило большинства, то очевидно, что фламандское большинство сможет навязать свою волю франкоговорящему меньшинству. Таким образом, политолог делает вывод, что демократическая палата здесь не работает и таким образом, единственное институциональное решение – это одна единственная палата с двумя составляющими, с двумя лингвистическими группами, обладающими полномочиями. И таким образом, анализируя исторические примеры, он предлагает три решения. Первое – это механизм сверхпредставительства, когда меньшинство имеет большее представительство для того, чтобы сбалансировать систему. Второе решение- это косвенные выборы, непрямые выборы. И третье - бельгийская система – это система с двумя большинствами, то есть голосование происходит в парламенте, но среди обеих языковых групп.

Итак, однопалатный парламент с двумя составляющими не был создан в Бельгии, и Бельгия сохранила двухпалатную систему. Почему? Я думаю, потому что избиратели захотели, чтобы была одна палата — демократическая палата, где находятся депутаты, которых избирают напрямую, которые представляют нацию и которые легитимны с точки зрения демократии. Но, если есть одна палата, которая имеет две составляющие, то неизбежно начнется такой процесс, который повлечет за собой разрыв между двумя сообществами, и в Бельгии этот процесс может быть очень опасен. Есть и другие конфликты и расхождения: очень сильная разница между религиозными людьми и светскими с точки зрения философии, между правыми и левыми, существует социально-экономическое неравенство и другие.

Поэтому я думаю, что наличие Палаты представителей и Сената оправдано. Так, существует палата народных представителей, у нас

150 депутатов, которые избираются в 11 избирательных округах.

Теперь мы переходим к Сенату. Сенат состоит из 71 сенатора, разделенных на три категории. 40 сенаторов избираются прямым всеобщим голосованием (25 – от фламандского населения и 15 – от франкоговорящего). 21 сенатор – от сообществ, направляются парламентами сообществ (фламандский парламент выбирает 10 сенаторов, франкофоны – 10 сенаторов и один парламент небольшого германоговорящего меньшинства выбирает одного сенатора). Эти две группы кооптируют еще 10 сенаторов. Вывод можно сделать такой, что из 71 сенатора только 21 из них действительно представляет палаты сообществ. По сути, сенат не выполняет свои функции федерального совета, то есть такой палаты, где встречаются интересы различных общин.

Я заканчиваю свое выступление. Хотел бы сказать, что относительно идей этого испанского политолога можно высказать три критических замечания. Во-первых, в системе, где мы все вращаемся вокруг конфликта между общинами, нет места для полноценного представления на национальном уровне. Второе критическое замечание – это то, что Сенат должен быть той федеральной палатой, которая состояла бы из представителей сообществ. И третье критическое замечание – это то, что в Бельгии есть не только фламандцы и валлоны, но есть германоговорящее население, есть Брюссель, который становится городом-регионом. И как брюссельцы, так и германоговорящее население, также имеют право на то, чтобы быть представленными в федеральном парламенте. То есть ограничивать представительство федеральных единиц только лишь франкоговорящей общиной и фламандской – этого недостаточно, поскольку бельгийская реальность гораздо сложнее, чем только лишь противостояние этих двух общин.

Вопрос (С. Василюне, Греция)

Какова разница между ролью сенаторов фламандского и французского сообщества, которые представляют собой два этнических большинства?

Ответ

Нет различия, все сенаторы выполняют одни и те же функции. Еще одной причиной того, что бельгийский сенат не играет какой-то особой роли для представительства общин, мне кажется, является то, что если бы мы хотели Сенат сделать федеральным, то сенаторам общины мы должны были бы дать соответствующие полномочия, а именно полномочия представительства, связанные с вопросами общин.

Вопрос (К. Лоуренс, Великобритания)

Сенаторы, которые являются представителями общин,

действуют так же, как те, кто был избран напрямую? Или у них другие функции?

Ответ

К несчастью, нет. В политологии у нас есть так называемый парадокс Мэдисона, который состоит в том, что мы рассчитываем именно на сенаторов, как на членов федеральной палаты, а не на представителей федеральных объединений.

Бельгийские сенаторы действуют иначе, чем другие сенаторы. Несколько лет назад был проведен ряд исследований и сделан вывод, что поведение всех сенаторов в процессе обсуждения проектов законов одинаково.

Вопрос (Г. Сотирелис, Греция)

Как Вам кажется, направляется ли Бельгия по пути нетипичной конфедерации? Возможно, она стремится к такому организационному варианту. Думаете ли вы, что она символизирует собой Европейский союз, потому что тут не совсем федерация.

Ответ

Этот вопрос часто задается в Бельгии, и мы понимаем, что нового тут ничего нельзя сказать. Когда мы говорим о федерализме, о конфедерализме – это всего лишь концепт. Сегодня Бельгия уже действительно в какой-то степени является конфедерацией. В этом нет никаких сомнений, потому что я уже говорил о двуполярной системе. В правительстве есть франкофоны и фламандцы. В парламенте есть два типа депутатов: франкофоны и фламандцы. Поэтому все решения конституционного суда всегда принимаются именно из расчета: 50 на 50.

Бельгия уже действительно конфедерация в какой-то степени. Но это концепт. Нет разницы, нет четкой границы между федеративным и конфедеративным принципами. По моему мнению, ситуация схожа с общеевропейской.

Вопрос (Р. Трэвис, Швеция)

Можно сказать, что в других частях Европы идеология и политическое мышление о том, как организовать общество, в итоге пришли к торжеству региональных интересов. Поэтому, наверное, если вы возьмете Европейский парламент, то эти люди из разных стран, но они все объединяются в какие-то партии по идеологии, желаниям и географическому принципу. Такая линия, такая организация, триумфально шествует. Есть какая-то реальная политика, какое-то будущее для бельгийского государства именно в этом разрезе, в этом аспекте?

Ответ

Как я сказал в своем выступлении, разногласия общин в Бельгии – это больше чем просто разногласия. Более того, есть и другие виды

расхождений. Для Бельгии это особенно характерно. Есть идеологические разногласия: левые-правые. Есть религиозные противоречия: католики - светское население. Есть противоречия, которые носят этический характер, эвтаназия, например. И тут исчезает вопрос разногласий между общинами, поскольку возникает этический вопрос. Таким образом, очевидно, что за пределами противостояния франкофонов и фламандцев есть и другие вопросы, в том числе политического толка. Например, экология. Франкофоны и фламандцы всегда работали вместе над вопросами экологии, потому что экологические интересы всегда стоят выше политических.

Представительство интересов земель Германии через Бундесрат

*Клаус Коггель, Бундесрат Германии
/ руководитель секретариата
Комитета по правовым вопросам
Бундесрата Германии и
Посреднического комитета
Бундестага и Бундесрата*

Прежде всего, благодарю вас за приглашение на эту конференцию, за возможность представить вам немецкую модель и рассказать о функционировании немецкого Бундесрата.

Бундесрат – это один из пяти федеральных органов в соответствии с Конституцией Германии. В нашей стране есть Федеральный президент, господин Вульф, Федеральное правительство, которое возглавляет Федеральный канцлер госпожа Меркель, Федеральный конституционный суд и два парламентских органа – Бундестаг, выборы в который производятся каждые четыре года, и Бундесрат.

Задачи Бундесрата определены в Конституции. В ней, в частности, говорится о том, что земли участвуют в федеральном законодательном процессе по проблемам, касающимся управления федеральными землями, и вопросам, связанным с Евросоюзом.

Германия разделена на 16 федеральных земель. В каждой из этих земель имеется свое правительство, свой парламент, своя конституция. И все 16 земель объединены в Федеративной Республике Германия.

Какова же функция Бундесрата? Прежде всего, Бундесрат – это второй парламентский орган вместе с Бундестагом. И он представляет интересы немецких земель, ставя их выше интересов федерации и Евросоюза. Это есть некое противостояние Бундестагу,

своеобразный противовес с функцией контроля. Его задачи определены Конституцией Федеративной Республики.

Каков же состав Бундесрата, и как он работает? Сначала проводятся выборы в Бундесрат. Мы считаем его постоянным конституционным органом, обновляющимся только после выборов, которые происходят в 16 землях Германии. Когда в землях проходят выборы (это происходит каждые 4-5 лет в зависимости от избирательного законодательства), тогда Госсобрание выбирает министра-президента, который в свою очередь выбирает государственное правительство. И затем есть возможность назначать из правительства членов Бундесрата. Число членов от каждой земли зависит от количества голосов. Например, если у земли есть шесть голосов, тогда министр-президент может назначить шесть членов правительства. Все члены правительства представляют свою землю в Бундесрате и участвуют во всех дискуссиях, касающихся судьбы этой федеральной земли.

Итак, в целом получается 69 членов, которые составляют Бундесрат. При этом в нем нет парламентских групп. У нас было разделение на земли категории «а» или на земли категории «б». Категория «а» – это земли, возглавляемые социал-демократами. А категория «б» – это обычно христиане-демократы. Но сейчас это правило уже не действует, потому что за последние пять лет прошли очень необычные для Германии выборы, и теперь у нас в Бундесрате есть семь разных коалиций, что было просто немыслимо несколько лет назад. И координация Бундесрата стала еще более сложным делом, к тому же непредсказуемым.

Члены Бундесрата имеют привилегию – право выступать в Бундестаге. Члены Бундестага, наоборот, не имеют права выступать в Бундесрате, и поэтому они с завистью относятся к представителям Бундесрата, ведь Бундесрат обладает большей властью – представляет интересы земель не только на своем уровне, но и в Бундестаге.

Распределение голосов зависит от количества жителей. Каждая земля имеет минимум три голоса, и дальнейшее количество зависит от количества населения (четыре, пять, шесть голосов). Самые большие земли – на юге, например в Баварии и в Баден – Вюртемберге, у них будет по шесть голосов. Земля Гессен имеет пять голосов, Саксония – Ангальт, Бранденбург – по четыре, а те, которые поменьше, Гамбург или Бремен, будут иметь соответственно только три голоса. Вместе это составляет 69 голосов. Со временем количество жителей земель, конечно, меняется. Это означает, что меняется и количество голосов. Так, в 1996 году в земле Гессен было больше шести миллионов человек, поэтому им дали еще один голос.

Теперь, в 2011 году, после переписи населения Гессен опасается утратить один голос, так как количество населения может оказаться меньше. Поэтому число голосов постоянно варьируется.

Теперь о некоторых процедурах, представляющих для вас интерес. Каждая федеральная земля голосует в целом: либо «да», либо «нет», либо «воздержались». Здесь не может быть дипломатического подхода, когда в случае спорного законопроекта одна федеральная земля отдает два голоса «за», два голоса «против» и два голоса «воздержались».

Итак, члены Бундесрата не голосуют индивидуально, они выражают не свое личное мнение, а только мнение всей федеральной земли, которую представляют, и, соответственно, они должны достичь согласия до заседания Бундесрата. За неделю до сессии Бундесрата они определяют свою общую позицию как представители какой-то земли. Это может быть очень сложным процессом. Представьте себе, 15 земель входят в коалицию и связаны коалиционными договорами, тогда в случае разногласий они должны будут воздержаться от голосования. Иногда очень сложно воздерживаться по каким-то вопросам голосования. Тот факт, что проходит такое блоковое голосование, означает, что не каждый член обязательно должен присутствовать при этом. Например, не все шесть представителей от земли Бавария должны быть во время голосования, поскольку они все равно будут голосовать одинаково. Достаточно одного, и он голосует за всех своих коллег по данной федеральной земле.

Решения Бундесрата должны утверждаться абсолютным большинством голосов, это составляет 35 голосов. Любые поправки в Конституцию требуют большинства в две трети голосов, поэтому из-за коалиционных правительств и их практики воздержания от голосования иногда бывает сложно обеспечить абсолютное большинство. И, например, в последние недели, месяцы, некоторые законопроекты не были приняты только по той причине, что голосующие воздержались, и не набралось абсолютное большинство в 35 голосов. Такое положение было и будет проблемой Бундесрата, и оно вызывает дискуссию по поводу реформирования системы голосования, системы абсолютного большинства. Но это может произойти еще через два, три, четыре года. И тогда мы об этом поговорим. Но сейчас положение следующее: законы принимаются абсолютным большинством голосов.

Теперь поговорим о компетенциях Бундесрата. Есть пять компетенций. Наиболее важная из них – это национальное законотворчество, на котором я подробнее остановлюсь чуть позже.

Второе. Участие в законотворчестве Евросоюза, где Бундесрат

имеет широкий инструментарий и способы влияния на выработку общеевропейской политики. Примерно 40 процентов всех тем, обсуждаемых в Бундесрате в настоящее время – это законодательство на уровне ЕС.

Еще одна компетенция - международные дела. Это ратификация международных договоров.

Следующая функция - выборы половины судей в Федеральный конституционный суд и межпарламентские и международные организации.

Теперь возвращаюсь к наиболее важной задаче, к национальному процессу законотворчества. Прежде всего, стоит сказать об одном принципе, который является очень важным: ни один закон не может быть принят федеральной властью, Бундестагом без одобрения землями, то есть Бундесратом. Федеральное законодательство не может осуществляться без участия и без одобрения земель, то есть Бундесрата. То есть у земель тоже есть право выступать с законодательными инициативами, вносить законопроекты, и тогда Бундестаг обязан обсуждать каждый из этих законопроектов. Если федеральное правительство хочет выступить с какой-то законодательной инициативой, (а 80 процентов всех законодательных актов инициированы федеральным правительством), то все проекты законов сначала нужно представить в Бундесрат для одобрения. Значит, Бундесрат, то есть земли, говорят первое слово в процессе законотворчества, и это первое их слово, конечно, не является окончательным для правительства и Бундестага. Но это очень важный сигнал о том, каким будет окончательное решение по тому или иному вопросу, потому что все законопроекты, принятые в Бундестаге, должны быть одобрены Бундесратом во втором чтении. Второе чтение свидетельствует о больших полномочиях Бундесрата, потому что в это время Бундесрат имеет возможность наложить вето на так называемые конституционные законопроекты, которые связаны с изменением конституции, или те, что связаны с финансированием земель, или с некоторыми административными процедурами, накладывающими обязательства на федеральные земли. То есть получается примерно 40 процентов случаев. Бундесрат может наложить на законопроект вето и, таким образом, закончить этот законотворческий процесс.

Что же касается других законопроектов, то члены Бундесрата могут заблокировать его принятие. Но это можно преодолеть, если Бундестаг одобрит законопроект большинством голосов. Но что же происходит, если Бундесрат, например, имеет цель не отказаться от законопроекта, а внести в него некоторые изменения? В этом случае создается так называемый посреднический комитет (согласительная

комиссия), в который входят представители Бундесрата и Бундестага (60 членов с каждой стороны, из каждой палаты). Основная задача данного комитета – это выработка компромисса. И это компромиссное решение нужно будет снова представить в Бундесрат и Бундестаг.

Также посреднический комитет (согласительная комиссия) может быть созван по запросу Бундестага или федерального правительства, если Бундесрат наложил вето на какой-либо законопроект, выдвинутый федеральным правительством и принятый Бундестагом.

Далее немного статистики по поводу этого комитета. Он работает очень успешно.

За последний законодательный цикл, например, с 2002 года до 2005 года, комитет рассмотрел нескольких сотен законопроектов, что составляет 25 процентов всех законопроектов, которые прошли через Бундестаг. 99 процентов из них вступили в силу, и только один из них был отклонен. Это свидетельствует о значительном влиянии посреднического комитета на немецкую политику и на примирение интересов между землями и федеральным уровнем.

В заключении я хотел бы представить некоторые выводы. Итак, главная роль Бундесрата – сохранение интересов земель на федеральном уровне. Главное поле деятельности – это национальное законодательство. Устройство Бундесрата вызывает интерес, потому что это конституционный орган федерации, но, тем не менее, он состоит из представителей правительств федеральных земель. Более того, Бундесрат является частью федеральной законодательной власти, в то время как его члены принадлежат к исполнительной власти, и в этом смысле это уникальная структура. И такая структура позволяет федеральным землям напрямую представлять свои интересы, вносить свой вклад на административном, политическом уровне в выработку общей федеральной немецкой политики.

Вопрос (Р. Трэвис, Швеция)

Как часто Бундесрат представляет законопроект для рассмотрения Бундестагом?

Ответ

Примерно 10 процентов всех законопроектов, которые обсуждаются в Бундестаге, являются инициативой Бундесрата. Вместе с тем, должен признать, очень редко законопроект, который был подготовлен Бундесратом, действительно проходит через Бундестаг, потому что члены Бундестага должны обсудить его, но не обязаны его принять. Около 20 процентов всех законопроектов, которые инициированы Бундесратом, действительно проходят в Бундестаге и принимаются. Поэтому были жалобы со стороны Бундесрата, что Бундестаг очень медленно обсуждает законопроекты.

И Бундестаг ответил, что постарается оптимизировать свою работу. Но Бундесрат не может устанавливать временные рамки для работы Бундестага.

Вопрос (К. Лоуренс, Великобритания)

Расскажите подробнее о выборах судей в немецкий Конституционный суд. Кто представляет кандидатов?

Ответ

Судьями Конституционного суда являются 16 человек, 8 из них выбираются Бундестагом, 8 – Бундесратом. В этом году сложилась очень интересная ситуация, потому что необходимо переизбрать сразу трех судей. Бундесрат назначает двух человек в состав комитета, который подбирает кандидатов. Обычно это один человек от ХДС, один от социал-демократов. И эти два представителя вместе рассматривают список возможных кандидатов. Затем они пытаются выработать соглашение: кого же номинировать? Когда они находят подходящую кандидатуру, то представляют ее на утверждение на пленарном заседании Бундесрата, а затем кандидатура направляется на утверждение Бундестагом. Так что обычно это не представляет затруднений. Если кандидатура не вызывает разногласий, то она одобряется Бундестагом. Два года назад у нас был один кандидат, занимающий очень спорную позицию в отношении использования эмбрионов в исследованиях, применения пыток во время допросов. В конце концов, этого кандидата не поддержали, и пришлось искать другую кандидатуру.

Вопрос (Т. Семенов, Российская Федерация)

У меня вопрос по поводу посреднического комитета. Вы сказали, что с каждой стороны представлено равное количество участников. Означает ли это и равное влияние? Не будет ли Бундестаг отчасти доминировать, поскольку он избирается прямым голосованием?

Ответ

Комитету приходится решать очень важные критические проблемы, и его члены знают, что им нужно будет договариваться друг с другом, потому что у каждой стороны свои интересы. И Бундестаг знает, что его оппоненты - Бундесрат - это главы 16 земель, которые обладают большим влиянием, особенно в отношении конституционных законопроектов, требующих одобрения Бундесрата. Они знают, что нужно достигать какого-то компромисса и отходить от своих позиций, чтобы прийти к взаимоприемлемому решению и спасти поправку или законопроект. Они осознают, что Бундесрат имеет право вето. Таким образом, соблюдаются абсолютно равные условия игры. Мы не можем сказать, что одна сторона доминирует, имеет какое-то преимущество перед другой. Это не так. Я отслеживаю этот процесс на протяжении уже 8 лет (я

работаю в секретариате посреднического комитета) и знаю, что условия равны.

Вопрос (Т. Семенов, Российская Федерация)

Я хотел бы спросить об устройстве Бундесрата, о его председателе. Кто является спикером? Кто имеет право быть избранным? Каково влияние спикера Бундесрата?

Ответ

Хороший вопрос. Примерно год назад спикером Бундесрата был господин Бёрнзен, он был руководителем Бремена, исполнял очень важную роль, потому что спикер в Бундесрате – это не только спикер парламента. Он также берет на себя функции федерального президента как главы государства, если федеральный президент по причинам заграничной поездки или болезни не может исполнять свои обязанности. Год назад произошло нечто беспрецедентное, потому что наш Федеральный президент, Хорст Кёлер, неожиданно ушел со своего поста. Господину Бёрнзену пришлось взять на себя роль главы государства, при этом он был проинформирован об этом всего за час до отставки. И на протяжении целого месяца до того, как был избран новый президент, глава Бундесрата выполнял функции главы государства со всеми соответствующими обязанностями и полномочиями. Он должен понимать силу своего политического влияния, потому что он представляет политические партии и федеральные земли. И ему всегда нужно быть беспристрастным. Поэтому его основной функцией является представительская, но она может быть и политической, если он при определенных обстоятельствах берет на себя роль главы государства, что случилось год назад.

Вопрос (Т. Семенов, Российская Федерация)

А происходит ли ротация от одной федеральной земли к другой?

Ответ

Президент в Бундесрате меняется каждый год (1 ноября). Сначала президентство достается землям с наибольшей численностью населения. Сейчас спикер - госпожа Ханнелоре Крафт, первая женщина-президент Бундесрата. И совершенно ясно, что 1 ноября следующим спикером будет премьер-министр Баварии, господин Зеерхофер. А далее мы перейдем к менее населенным федеральным землям. Получается, что каждые 16 лет от каждой из земель будет выбран спикер и председатель Бундесрата.

Вопрос (И. Скотти, Италия)

Есть ли какие-то идеи перехода к прямым выборам в отношении представителей Бундесрата? Есть какие-то планы на этот счет?

Ответ

Этот вопрос уже обсуждался двумя комитетами по модернизации федерализма в Германии. Первый работал с 2003 года до 2005 года, второй - с 2007 года до 2009 год. Эта тема постоянно всплывает на поверхность. Но ясно становится, что мы не можем достичь консенсуса именно по этому вопросу. Я думаю, что мы сохраним приверженность действующей системе в ближайшие годы. Она доказала свою эффективность за последние 60 лет немецкой истории. Это не прямое назначение членов Бундесрата, которые избираются сначала на уровне земель, потом назначаются на федеральный, доказало свою эффективность. Поэтому сейчас земли не готовы отказаться от тех привилегий, которые они имеют. Может быть, через 10-15 лет эта тема опять станет актуальной, но мне кажется, что это маловероятно.

Вопрос (Г. Сотирелис, Греция)

У меня похожий вопрос. Вам не кажется, что слишком много компромиссов заложено в вашей системе, а если это так, то ведется ли дискуссия о модификации вашей избирательной системы, для того чтобы гарантировать стабильность работы правительства и на федеральном уровне, и на уровне земель?

Ответ

Слишком много компромисса? Мне кажется, нет, вовсе нет. Если мы достигаем компромисса, особенно благодаря работе посреднического комитета, когда разворачиваются жаркие дебаты между палатами и политическими партиями, то он дает нам гарантии того, что законопроект в результате такого процесса законотворчества будет принят большинством немецкого общества. И компромисс также имеет хорошие шансы быть одобренным немецким населением. Может случиться так, что большинство Бундестага примет какой-то закон, но при этом большая часть немецкого населения не будет довольна этим решением. Поэтому я думаю, что компромисс является очень важным механизмом, инструментом нашей системы, который гарантирует, что решение политиков будут приняты населением.

Второй вопрос был относительно кодификации избирательного законодательства. Я думаю, что будет небольшая модификация этой системы в следующем году, потому что у нас есть некая особенность, так называемый «излишек мандатов». И поэтому в Бундестаг у нас готовятся два списка для общегосударственных выборов. Первый – прямой список (по землям), кандидаты, за которых голосуют в избирательных округах. Второй список – это политические партии. Каждая партия решает, как она будет представлена в Бундестаге. И поэтому это может привести к следующему результату: одна из политических партий может получить больше мест по прямому списку,

чем ей положено по пропорциональному представительству по второму списку. Поэтому получается излишек мандатов, что ведет к ситуации, когда фактический результат выборов может быть изменен. Результатом излишка мандатов может стать то, что население будет не пропорционально представлено в Бундестаге.

Немецкий Конституционный суд пришел к выводу, что система излишка мандатов нарушает Конституцию. Поэтому парламент обязан провести реформу относительно этой практики излишка мандатов. В настоящее время Бундестаг представил новый законопроект относительно данной реформы для того, чтобы избежать этой ситуации на следующих выборах в 2013 году. Мы сейчас в начале этого законодательного процесса, и в начале осени я смогу дать вам больше информации относительно того, какую форму эта реформа примет и чем она завершится. Но сейчас очень трудно сказать, потому что все это только началось. Посмотрим, каковы будут итоги.

Сочетание местных и функциональных интересов во «второй» палате. Опыт Словении

***Ана Ивас Брезигар, Государственный
совет Республики Словения /
юрисконсульт***

Словения – очень маленькое государство, но в нем сохраняется двухпалатная система. Парламент состоит из Государственного собрания и Государственного совета. Государственный совет – это верхняя палата или вторая палата. Это не совсем обычная палата по своему строению и по объему полномочий. Согласно Конституции Республики Словения, Государственный совет – представительный орган социально-экономических, профессиональных и местных интересов. В Конституции ничего не говорится о людях, только об интересах. Более того, по Конституции эти интересы должны быть представлены пятью группами. В Государственном совете 40 членов, 22 из которых являются представителями местных интересов, работающих в рамках четырех групп. Эти группы представляют интересы наемных работников, работодателей, фермеров, ремесленников и представителей независимых профессий, а также представителей некоммерческих организаций. Представители некоммерческих организаций – это представители от университетов, колледжей, служб социальной помощи и защиты, культуры, спорта и т. п. Это количество определено в Конституции, поэтому оно не меняется. Кроме того, оно не может быть изменено, так как у нас нет членов, которые переходят из одной группы в другую.

Соответственно, обсуждения во время заседаний проходят более спокойно, потому что члены представляют не политические партии, а группы по интересам. Конечно, каждый человек имеет свои собственные политические убеждения, но во время обсуждения определенных тем депутаты должны забыть о них.

Также важно, что депутаты не переходят на работу в Государственный совет после выборов. Они продолжают работать в организациях, которые выдвинули и выбрали их. Это придает дополнительную ценность обсуждению в Государственном совете, потому что депутаты говорят, основываясь на собственном опыте, и поэтому в ходе их встреч с министрами, министры ведут диалог не с профессиональными политиками, а с людьми, которые имеют огромный запас знаний в определенных сферах. Например, им приходится иметь дело с деканами университетов, практикующими врачами, юристами и т.д. Это повышает ценность обсуждения, особенно вопросов функциональных интересов.

Местные интересы в большей степени политически окрашены. Потому что депутаты избираются не прямо, как представители функциональных интересов, они выбираются избирателями, назначаемыми муниципальными советами.

Словения – маленькая страна, спустя десять лет мы не смогли разделить ее на регионы, хотя Словения условно и поделена на 22 составные части с целью проведения выборов в Государственный совет. Итак, когда члены совета обсуждают какой-то законопроект или какой-то другой вопрос на пленарном заседании или заседании комитета, обсуждение всегда плодотворно, потому что нет оппозиции. Когда идут дискуссии, они проходят в такой манере, как, например, если обсуждается закон, касающийся социальных вопросов, члены местных сообществ стараются предусмотреть, что это даст населению, если закон пройдет. И также есть представители различных слоев общества, органов здравоохранения, которые дают комментарии о том, что произойдет не только на местном уровне, но и в стране целом в том случае, если закон не пройдет. Это стоит обсуждать. Поскольку интересы не всех сторон представлены в Государственном совете, мы установили связь с гражданским обществом: мы организуем открытые обсуждения и встречи с представителями общественности, по крайней мере, один раз в две недели. Один из руководителей представляет Государственный совет, а второй - общественность. Например, каждый год у нас проходят плодотворные обсуждения по вопросам биотоплива и ГМО. И после каждой сессии мы готовим заключения, обычно также издаем брошюру. Эти заключения мы отправляем в Правительство и Государственное собрание. Обычно мы используем их для

предложений или подготовки новых законов, что входит в сферу обязанностей Государственного совета.

Хочу добавить, что если вы посмотрите на сферу компетенции Государственного совета, группы интересов имеют очень сильные позиции. Это означает, что есть заинтересованные группы, которые могут лоббировать какой-то конкретный закон, и в нашем случае они заседают в парламенте. Таким образом, не нужно платить за лоббирование. Закон просто представляется к законодательной процедуре. Государственный совет может не одобрить закон, так как все решения принимаются простым большинством, т.е. вам не приходится убеждать огромное количество человек.

Каково будущее Государственного совета? Что касается местных интересов, то после семи лет попыток Государственное собрание, наконец, приняло закон, который не позволяет членам Государственного собрания занимать одновременно и пост мэра. Потому что до этого были мэры как в Государственном собрании, так и в Государственном совете. А Государственный совет – это главный орган, который обсуждает бюджет. Теперь вы можете представить, что происходило, когда бюджет был сконцентрирован в руках мэров. Теперь, со следующего года, когда у нас пройдут выборы, мэры не смогут быть членами Государственного собрания, поэтому, возможно, в Государственном совете будет больше мэров, которые будут представлять местные интересы.

Вопрос (М. Ван дер Хульст, Бельгия)

Что происходит, если член Совета, назначенный конкретной организацией, не голосует согласно интересам этой организации? Другими словами, назначается ли он или она на определенный период и имеет безоговорочный мандат или есть возможность у этой организации наказать его, если он представляет организацию не так, как хотелось бы?

Ответ

Они избираются на пять лет. Как строятся их отношения с той организацией, которая их назначает, мы фактически не знаем. Определенные группы по интересам имеют внутренние правила, по которым они должны действовать во время законодательной процедуры. Мы точно знаем, что иногда некоторые члены не голосуют согласно всем тем интересам, которые они представляют. Но с 1992 г. не было ни одного случая, чтобы представитель был отозван или уволен.

Вопрос (Г. Садовникова, Российская Федерация)

Вводя вот это функциональное представительство, опирались ли на опыт каких-то зарубежных стран? Где-нибудь еще осуществляется подобное функциональное представительство? И

меня очень интересует организационно, как работодатели, скажем, делегируют вот это конституционное количество членов в Парламент?

Ответ

Государственный совет был создан по образцу ныне несуществующего Парламента Баварии, это практически копия той системы. Например, Вы спросили, как избираются члены от работодателей. Согласно закону, те, кого избирают, должны быть членами организации, которая представлена во всей стране, которая есть в Общественной палате Республики Словения, палате ремесленников Словении. Например, работодатели объединены в союзы, которые представлены на национальном уровне. И в пределах этих институтов есть специальные правила по выборам. Каждое отдельное объединение имеет количество представителей пропорциональное количеству членов. У них есть специальные правила, которые говорят о том, как избирать.

Комментарий (Т. Семенов, Российская Федерация)

Думаю, ваш опыт действительно важен. И, чтобы продолжить этот разговор, я хочу сказать, что в нашей стране также есть подобный опыт. До революции существовал Государственный совет как вторая палата парламента, созданная в 1906 году. Там были представители групп интересов, были представители регионов и представители некоторых конкретных сословий. И еще в советский период, у нас был Съезд народных депутатов, где члены Съезда являлись представителями академии наук, некоторых других групп интересов. И этот опыт кочует из страны в страну. Может быть, мы увидим и другие примеры.

Вопрос (Г. Сотирелис, Греция)

Может ли такая маленькая страна, как Словения, иметь однопалатный представительный орган, подобный нынешней нижней палате?

Ответ

Это может быть ортодоксально и не очень общепринято для такой маленькой страны, как Словения, иметь 2-х палатную систему. В 1992 году были попытки отменить эту систему. Но большинство (две трети состава) проголосовали в Государственном собрании за её сохранение. Теперь у нас есть даже мэры в Палате.

Вопрос (В. Сташкевич, Польша)

Я – бизнесмен. Могу ли я быть членом ассоциации бизнесменов и одновременно членом других ветвей представительской власти? Является ли это проблемой для представительства в нижней палате? Могу ли я быть избран или я обязан быть членом какой-либо ассоциации? Это проблема представительского плюрализма или

корпоративного представительства? Что говорит по этому поводу закон?

Ответ

Это зависит от самой организации, экономической организации. В Словении есть Торгово-промышленная Палата, Палата ремесленников, Палата транспортников (перевозчиков). У них есть внутреннее регулирование. Вы сами можете выбрать ассоциацию, которая может Вас номинировать и избрать в Нижнюю палату.

Вопрос (Р. Трэвис, Швеция)

Мне кажется, что это довольно хороший орган, чтобы обсуждать вопросы, которые волнуют людей, например, как функционирует система здравоохранения. Вы сказали, что принимаете решения большинством голосов или используете право вето. Как часто вы расходитесь во мнениях? Гармоничны или конфликтны ваши отношения?

Ответ

В большинстве своем, это гармоничные отношения. Потому что у нас нет здесь оппозиции. Дискуссия проходит без напряжения. Здесь не делают политическую карьеру. И нет принципа: «Я поддерживаю Вас здесь, а Вы меня там». Это предмет дискуссии. Если Вы меня убедите, я проголосую, как Вы.

**Представительство местных и региональных интересов
в Палате представителей Кипра**

*Г. Марангу д'Авернас, Палата
представителей Республики Кипр,
отдел международных отношений*

Я хотела бы поблагодарить за гостеприимство здесь, в Москве, за то, что могу кратко представить ситуацию на Кипре. Хотя я представляю несколько другой взгляд на этот вопрос – представительство местных и региональных интересов в деятельности Палаты представителей. Кипр, как и Словения – маленькая страна, но Кипр – имеет однопалатную систему. Президентская система в данном случае – это выбор определённого уровня политической стабильности во временных рамках любой законодательной власти. Президент республики напрямую избирается населением и назначает министров, которые не могут быть членами парламента. Практически, это означает, что представление местных и региональных интересов в законодательной власти, вероятно, не сильно изменится на данный период. Состав Палаты представителей будет отражать интересы

избирателей, которые голосовали за членов парламента на пятилетний срок.

Итак, Палата представителей функционирует, будучи уверенной, что местные и региональные интересы принимаются во внимание на всех уровнях общественных консультаций (общественных слушаний). Запросы подаются в Палату в письменной форме и могут быть представлены в комитеты Палаты на рассмотрение. Более того, представители местных и региональных интересов могут потребовать созыва парламентского комитета для того, чтобы официально выразить и представить свои возражения или поддержку правительственной инициативы, или проводимой государственной программы, или любого принимаемого законопроекта. Всё это определяет суть парламентской демократии на Кипре. И все партии, имеющие своих представителей в парламенте, придерживаются этого принципа. Такое обсуждение и взвешенная оценка различных конфликтных ситуаций остаётся основной задачей членов парламента, для того, чтобы честно выполнять свои обязанности в интересах общего дела.

Когда законопроект рассматривается на заседании Палаты, к каждому его разделу могут быть прикреплены пояснительные записки, которые дают представление о том, приняты ли во внимание взгляды заинтересованных сторон в процессе предварительного обсуждения законопроектов. Более того, в соответствии с правилами процедуры Палаты представителей, комитет парламента имеет право вызвать представителей любого органа власти, организации, общества, ассоциации, профсоюзов, физическое или юридическое лицо, чтобы получить информацию, свидетельства или выразить противоположное мнение или точку зрения по любому вопросу обсуждения.

Более того, члены парламента для рассмотрения вопросов, касающихся отдельных местных сообществ или заинтересованных групп, могут подать эти вопросы на рассмотрение соответствующих министерств. Это подтверждает, что правительство прислушивается к народу и принимает во внимание как его поддержку, так и неодобрение, когда приступает к проведению особого плана действий или созданию инфраструктуры реализуемых проектов. Принцип пропорциональности и принцип решения вопросов на более низком уровне даёт возможность принимать взвешенные решения (насколько это возможно), которые оказывают влияние как на самих людей, так и на групповые интересы, в качестве гарантии справедливого представительства местных и региональных интересов.

Можно ещё добавить, что нам очень необходима секретная служба, в связи с тем фактом, что некоторые члены парламента в

своих отношениях с избирателями переходят границы дозволенного, как это делается, например, в Великобритании. Поэтому необходимо вводить строгие правила и условия, которые должны применяться особенно в отношении финансирования политических партий и избирательных кампаний. Таким образом, нужно ликвидировать все возможности для коррупции и зависимости и, конечно, чтобы мы могли убедиться в прозрачности работы и отчётности Палаты. Пытаясь выполнить эту задачу, в феврале этого года Палата представителей приняла рамочный законопроект о функционировании и финансировании политических партий.

Вопрос (К. Лоуренс, Великобритания)

Мне бы хотелось спросить у Вас, в чём заключается разница между парламентской и президентской системами, с точки зрения представления местных интересов? Что Вы думаете по этому поводу?

Ответ

Разница заключается в том, что, в первую очередь, Президент не может назначать министров, которые уже избраны членами парламента. Это означает, что существует очень строгое разграничение. У министров, работающих в правительстве совсем другая роль, чем у членов парламента, которые могут немедленно представить мнение своих избирателей перед Палатой.

Участие автономных сообществ в деятельности

Испанского парламента

(тезисы выступления³)

*Хорхе Вильярино, Сенат Испании
/юридический советник
Генерального комитета
автономных сообществ, директор
службы международных связей
Сената Испании*

1. Сенат как палата территорий

Сенат является Палатой территориального представительства⁴

³ Публикуются тезисы непроизнесенного выступления г-на Хорхе Вильярино, который вынужден был накануне семинара отменить свой приезд в Москву, но направил свои материалы с просьбой распространить их среди участников мероприятия. *Перевод с английского и редактирование – Т.Е.Семенов и О.Ю.Сундатова.*

⁴ Испания является примером унитарного государства, у которого развита автономия отдельных территорий. Конституция 1978 года определяет Испанию как «государство автономий», по-испански *Estado de las Autonomias*. Основной административно-территориальной единицей в соответствии с Конституцией является так называемое «автономное сообщество», по-испански *comunidad autonoma*. Иногда их называют

(Статья 69.1 Конституции).

Такое предназначение Сената гарантировано Конституцией и подразумевает соответствующие особенности его:

- состава;
- функций;
- структуры.

2. Состав Сената

Все члены Сената⁵ (хотя часть их избирается, а часть назначается) имеют равные права и возможности.

208 сенаторов избираются непосредственно избирателями по мажоритарной системе:

- каждая материковая провинция избирает по четыре сенатора, независимо от численности ее населения;

- в островных провинциях (на Балеарских и Канарских островах) также по мажоритарной системе избираются по три сенатора от каждого крупного острова (Гран Канария, Майорка и Тенерифе) и по одному от остальных островов или группы островов (Ибица, Форментера, Менорка, Фуэртевентура, Гомера, Йерро, Лансароте и Ла-Пальма);

- города Сеута и Мелилья также избирают по два сенатора от каждого.

Дополнительно к этому каждый регион имеет право назначить одного сенатора плюс еще одного на каждый миллион жителей этой территории. Сенаторы назначаются законодательным собранием каждого автономного сообщества в соответствии со своим законодательством. В настоящее время автономные сообщества в Сенате представляют 56 сенаторов.

Назначение этих сенаторов можно рассматривать как выборы второго порядка, которые обеспечивают основное положение, гарантированное Конституцией – соответствующее пропорциональное представительство:

- представительство регионального парламента;
- представительство автономного сообщества;
- право выдвижение кандидата;
- заявление кандидата о согласии принятия полномочий.

3. Функции

3.1. В соответствии со статьей 66.2 Конституции Генеральные

самоуправляемыми сообществами, по-английски *self-governing communities* или самоуправляемыми территориями. В настоящее время в стране 17 автономных сообществ, которые в свою очередь делятся на провинции (по-испански *provincias*). Всего в Испании насчитывается 52 провинции, с учетом двух автономных городов (*ciudades autonomas*) на северо-африканском побережье – Сеута и Мелилья. - Прим.ред.

⁵ В состав Сената входит 264 человека, 208 избираются, а 56 назначаются. - Прим.ред.

кортесы (Парламент Испании) выполняет следующие функции:

законодательная: обе палаты, Сенат и Конгресс, участвуют в законодательном процессе, хотя и не на равных условиях (см. далее);

контрольная: Сенат контролирует действия правительства посредством вопросов, направления запросов и предложений, обсуждения докладов, направляемых правительством, и с помощью других механизмов.

принятие годового бюджета, этого наиболее важного из законов, хотя следует отметить, что Конституционный суд Испании рассматривает его как закон особого рода.

- ряд других функций, таких как контроль внешней политики, путем ратификации или отказа в ратификации международных договоров.

3.2. Имеется ряд различий между палатами, особенно в части законодательных процедур:

все законопроекты Правительство направляет в первую очередь в Конгресс в соответствии со статьей 88 Конституции;

сроки: Сенат должен рассмотреть законопроект, как правило, в течение двух месяцев, но в случаях, когда Правительство или Конгресс объявляют законопроект срочным, этот период сокращается до двадцати дней.

4. Региональные функции Сената

Имеется ряд функций по региональным вопросам, в которых Сенат имеет те же полномочия, что и нижняя палата, и, более того, имеет полномочия заявлять свое мнение еще до того, как это сделает нижняя палата:

одобрение договоров о сотрудничестве между автономными сообществами.

перечисление денежных средств из межтерриториального компенсационного фонда.

реализация мер по обеспечению исполнения автономными сообществами своих конституционных и юридических обязательств по предотвращению любого действия, которое могло бы серьезно повредить интересам Испании.

оценка необходимости принятия законодательных мер с целью гармонизации правовых норм автономных сообществ.

5. Структура: Генеральный комитет автономных сообществ

Сенат занимается территориальными вопросами с помощью различных парламентских инструментов, наиболее важным из которых является Генеральный комитет автономных сообществ.

Комитет:

является самым значимым комитетом Сената.

создан в 1994 году в ходе реформы Регламента Сената.

формируется из сенаторов и представителей центральных и региональных органов власти.

Численность Комитета в два раза превышает численность других постоянных комитетов палаты. В то же время, в соответствии с Регламентом все сенаторы, назначенные законодательными собраниями автономных сообществ и не являющиеся членами Генерального комитета, могут участвовать в его работе без каких-либо ограничений.

Члены правительства и руководители автономных сообществ (или представители региональных правительств, которых они выбирают, чтобы представлять их интересы) могут участвовать в заседаниях Комитета.

6. Специальные правила процедуры для Генерального комитета автономных сообществ

Выступления на заседании Комитета могут быть представлены на испанском языке или на любом из официальных языков автономных сообществ.

Это правило было установлено в результате изменения Регламента в 2005 г.

7. Функции Генерального комитета автономных сообществ

Генеральный Комитет является также органом палаты, ответственным за подготовку Доклада для обсуждения на пленарном заседании, по важнейшим вопросам автономного развития:

одобрение договоров о сотрудничестве между автономными сообществами;

гармонизация законодательства;

инициативы Правительства в соответствии со статьей 155 Конституции;

перечисление денежных средств из межтерриториального компенсационного фонда.

Генеральный комитет обязан проводить ежегодные слушания, в которых участвуют:

правительства автономных сообществ;

центральное Правительство.

3 сессия (27 мая). Участие региональных и местных органов в процессе национального правотворчества

Участие региональных групп интересов в законотворческой деятельности – на примере Польши

Вислав Сташкевич, Сейм
Республики Польша / заместитель
директора Парламентской
библиотеки Республики Польша,
корреспондент ЕЦПД

Мне бы хотелось показать влияние региональных, территориальных, муниципальных и местных интересов на правотворческий процесс в Польше. Хотя Республика Польша и является унитарным государством, это не означает, что она сильно централизована. Административная и муниципальная реформы конца 1990-х годов предоставили муниципалитетам большую самостоятельность, наложив также и определенные обязанности. В целом, в довольно сложной трехступенчатой польской муниципальной модели социальные вопросы переданы в руки местных органов самоуправления.

Первоначальной проблемой являлась передача в пользу муниципалитетов существующих средств из центрального бюджета на выполнение задач, определяемых центром. Это порождало и порождает определенные трения. В итоге, исходя из предпосылки: сколько финансовых средств, столько и самоуправления, наблюдается давление муниципалитетов на центр в целях получения дополнительных средств.

Муниципалитеты не представлены на центральном уровне. Польский Сенат, несмотря на многочисленные дискуссии, не стал палатой, представляющей интересы муниципалитетов на национальном уровне. Более того, до настоящего времени сенаторы не выбирались в одномандатных округах, в результате чего их связь с муниципалитетами является слабой. Однако в отличие от членов Сейма сенаторы не могут вносить законопроекты. Это может сделать лишь Сенат как палата парламента, что ограничивает возможность сенаторов представлять местные интересы.

Поэтому возникает вопрос, каким образом представители территорий могут воздействовать на правотворческую деятельность в Польше?

Во-первых, следует отметить, что Конституция Республики Польша предоставляет муниципалитетам полномочия местного правотворчества. Кроме того, в Конституции существует специальная глава об источниках права. Поэтому воздействие заинтересованных субъектов на этот процесс является очевидным. Важнейшим

учреждением, определяющим предусмотренное законом влияние подразделений территориального самоуправления, является совместная комиссия правительства и органов местного самоуправления. Она была образована в 1994 году, однако ее деятельность определяется в настоящее время законом от 1925 года. Состав этой комиссии: 24 человека (12 – представители правительства и 12 – представители органов муниципальной власти). В задачи этой комиссии входит анализ информации о подготавливаемых проектах законодательных актов, подготовка заключений по нормативным актам в порядке его согласования обеими сторонами комиссии. Такого рода заключение может содержать отдельные мнения по частным вопросам. У муниципальной стороны есть 30 дней на подготовку заключения по данному нормативному акту или документу.

Комиссия работает с комитетами парламента, однако проблемой является слабая экспертная поддержка, особенно в области экономических последствий принятия законов, а именно: «оценки последствий регулирования». Я надеюсь, что в этом году ситуация изменится благодаря поддержке Европейского союза в размере 5 млн. евро.

Закон 1925 года предоставил муниципалитетам возможность воздействовать на законодательный процесс. Сразу поясню, что данный закон фактически не работает в Польше. Хотя, несомненно, он имеет большое значение в общественной жизни. Так, правительство публикует планы своей законодательной работы на шесть месяцев. И второе, органы местного самоуправления вместе с представителями общественных организаций (ассоциаций, фондов, социальных организаций) получают возможность участвовать в публичных слушаниях.

Другой возможностью воздействия на законотворческий процесс является лоббирование депутатами интересов общественности путем внесения или поддержки соответствующих законопроектов.

В Польше вносить проект закона может группа из 15 депутатов (в Сейме 460 депутатов). Депутаты, руководствуясь в своей деятельности интересами общества, имеют возможность вносить законопроекты местного характера, касающиеся дорог, больницы, школ и т.д.

В 1990-х годах в Польше создавались особые экономические зоны, где бизнесмены на определенный срок получали льготы, например, не платили местных налогов. Это привлекало крупный бизнес, а, следовательно, увеличивало количество рабочих мест. Поэтому каждая административно-территориальная единица считала важным создавать подобные зоны.

Механизмы давления со стороны представителей местной власти наиболее заметны в ходе принятия в Сейме государственного бюджета. Поправки, вносимые депутатами, направлены на изыскание средств для территории, которую они представляют. Т.е. депутаты, имеющие свободный мандат, в первую очередь руководствуются местными, а не национальными интересами.

Муниципалитеты также воздействуют на законодательный процесс, поддерживая интересы экономических групп. Например, в последние недели прошла кампания, направленная против решения министра финансов Польши об ограничении размера задолженности муниципалитетов. Целью этого решения было ограничение расходов муниципалитетов, которые приводят к увеличению общего долга. Муниципалитеты, протестуя в прессе и на телевидении против нарушения их самостоятельности, направили просьбы к правительству об отмене ограничения, поскольку оно угрожает, по их мнению, удовлетворению потребностей граждан и общества в целом.

Итак, я постарался показать два подхода в отстаивании интересов местных органов власти: нормативный подход (воздействие на законотворческий процесс) и функциональный подход. Большое спасибо.

Вопрос (М. Ван дер Хульст, Бельгия)

Вы упомянули о работе совместной комиссии, образованной в 1994 году. Какой состав этой комиссии? Каким образом она представляет местные интересы?

Ответ

Комиссия состоит из 12 министров и 12 представителей трех уровней: гмина, повят, воеводство. Комиссия собирается не реже одного раза в два месяца. Расходы комиссии покрываются из центрального бюджета, а ее административное обслуживание обеспечивает министр внутренних дел. В ходе работы комиссии решается множество вопросов местного значения.

Существует также «трехсторонняя комиссия», в работе которой принимают участие правительство, рабочие и предприниматели. И, наконец, существует третья комиссия, образованная правительством и костелом, где поднимаются проблемы религии, собственности.

Вопрос (Й. Силлова, Чешская Республика)

Какое влияние оказывает воеводство на законодательный процесс?

Ответ

Воеводство – это «последняя ступень» центральной администрации, оно не является органом самоуправления, в отличие от гмины или повята, следовательно, его влияние сильнее.

Законодательные инициативы регионов (краев) в Чешской Республике

*Йиндржишка Силлова, директор
Парламентского института
парламента Чешской Республики*

Хотелось бы рассказать о законодательных инициативах, исходящих от регионов. В Чешской Республике регионы называются краями, например Южночешский край, исключением является г. Прага. В общей сложности Чехия состоит из 14 регионов. Следует отметить, что до разделения со Словакией Конституция отводила определенную роль регионам в законотворческом процессе. Это отражено в 41-ой статье Конституции Чешской Республики, где говорится, что законопроекты могут быть внесены депутатом, группой депутатов, сенатом в целом, правительством, а также представителями вышестоящих территориальных органов местного самоуправления.

В 1992 году еще не было введено понятие «край» для обозначения регионов, а было принято наименование «вышестоящее саморегулируемое образование в территориях», что звучало и по-английски, и по-русски, и по-чешски весьма странно.

В начале хотелось бы провести сравнение с тем, о чем говорил В. Сташкевич, представляющий Польшу. Итак, у нас отсутствуют законы, регулирующие участие в законодательном процессе, нет обязательного и регулятивного воздействия на процесс рассмотрения законопроектов, не определено влияние на этот процесс общественных консультаций, референдума. Ничего подобного в нашем законодательстве нет. В основном инициатором законопроектов выступала коалиция правых партий во главе с Президентом В. Клаусом. До настоящего момента не было принято никаких норм, которые присущи общеевропейскими тенденциям, так как коалиция правых партий не являлась сторонницей прямой демократии. В этом смысле мы отстаем от Евросоюза и практически ото всех членов ЕС. Следует обозначить историческую причину, так как в период социализма прямая демократия использовалась некорректным образом, а именно: нормы относительно участия в выборах носили до революции обязательный характер. Следовательно, свободное участие, какое можно наблюдать в Евросоюзе или в скандинавских странах, буквально до настоящего времени не было нормой чешского законодательства ни на уровне общин, ни на уровне муниципалитетов, ни на уровне регионов.

В настоящее время наблюдается важный этап развития Чешской Республики, связанный с принятием нового Гражданского кодекса.

Этому предшествовало публичное обсуждение, проводимое Министерством юстиции на протяжении полутора лет. Консультации носили необязательный характер, но все юристы с удовольствием приняли участие в дебатах. У муниципалитетов также была возможность консультироваться по поводу нового Гражданского кодекса с Министерством юстиции. Правительству было нелегко пойти на это обсуждение, так как присутствовало сильное сопротивление новым нормам Гражданского кодекса, особенно среди муниципалитетов и юристов.

Интересно рассмотреть законодательные инициативы в Чешской Республике за несколько электоральных периодов. Первый электоральный срок длился с 1998 года по 2002 год, однако сами регионы были образованы в 2000 году. Таким образом, в период с 2000 года по 2002 год регионами Чешской Республики было внесено всего семь законопроектов. Большинство этих законопроектов носили частный характер, например, законодательные инициативы относительно наименования регионов.

В следующий период (с 2002 по 2006 годы) региональные ассамблеи представили 36 законопроектов, а правительство – 457 законопроектов. Тем не менее, число законопроектов оказалось на порядок больше, чем за прошлый электоральный период, и предметами инициатив были уже не частные интересы того или иного региона, а общие вопросы, которые касаются всего общества. Особенно это проявляется в Моравском регионе, чьи интересы выступают вразрез с остальными регионами Чехии. Более того, существует напряженность между западными и восточными регионами. И, наконец, последний электоральный период с 2006 по 2010 год демонстрирует, что инициатив со стороны регионов немного меньше, чем за предшествующий период. Тем не менее, законопроекты носят более универсальный характер, большинство из них не имеют отношения к какому-то определенному региону, так как охватывают интересы всего общества, затрагивая бюджетную сферу, здравоохранение и образование. Таким образом регионы представляют муниципалитеты, которые (особенно небольшие и расположенные в приграничных районах Чешской Республики) не имеют влияния на правотворческий процесс.

Насколько успешны законодательные инициативы регионов? За все электоральные периоды только одна четверть законопроектов была принята. С одной стороны, это доказывает возможность вступления в силу законопроектов, исходящих от регионов, а с другой, демонстрирует слабое лоббирование своих интересов, поэтому с 2000 года некоторые регионы стали образовывать коалиции.

В настоящее время ряд регионов возглавляют лидеры,

представляющие оппозиционные партии, поэтому успех законодательных инициатив за электоральный период с 2010 по 2014 годы представляется еще меньшим.

Что касается успешных законопроектов, инициированных регионами, то, во-первых, отметим законопроект № 55 о региональном развитии, который важен как для регионов, так и для муниципалитетов. Закон и поправка к нему были приняты под сильным давлением регионов и муниципалитетов, так как касались административного регулирования в Чешской Республике.

Следующий законопроект № 98 о тайне информации в Чешской Республике регулирует вопросы разглашения информации, соблюдения конфиденциальности, особенно применительно к регионам и муниципалитетам.

Законопроект № 101 также представляет значительный интерес для регионов, так как затрагивает сферу их компетенции.

Значительного успеха в отстаивании своих интересов добился регион Пардубице. Законопроект о передаче имущества Чешской Республики на имущественный баланс региона Пардубице разграничил сферу владения недвижимым имуществом между регионом и государством.

Таким образом, можно наблюдать весьма существенное влияние регионов на законотворческий процесс. Большое спасибо.

Вопрос (М. Ван дер Хульст, Бельгия)

Как официально принимаются подобные инициативы? Кто их подписывает: правительства краев или спикер парламента?

Ответ

В Конституции Чешской Республики определено, что представительные органы, а именно ассамблея региона путем голосования принимает решение о законодательной инициативе. Однако если регион решает отозвать законопроект, тогда только Палата депутатов может позволить гетману - представителю региональной ассамблеи, выступить и отозвать законопроект.

Вопрос (С. Василуони, Греция)

Могут ли регионы представлять поправки к законопроектам, которые обсуждаются на федеральном уровне?

Ответ

Официально это возможно только в отношении законопроекта, выдвинутого регионом. Однако на практике регионы взаимодействуют с парламентариями относительно других законопроектов.

Вопрос (К. Коггель, Германия)

Существует ли возможность выступления в Сенате или Палате депутатов представителей регионов при обсуждении своих законопроектов?

Ответ

Действительно, такое право есть. В этом случае выступает гетман – представитель региональной ассамблеи, а в случае его отсутствия – заместитель.

Вопрос (Ф. Хендрикс, Нидерланды)

Могут ли депутаты парламента вносить поправки в законопроект, исходящий от регионов?

Ответ

Процедура абсолютно идентична работе с другими законопроектами. Существует возможность внести поправку на стадии второго чтения.

Вопрос (Б. Клепонис, Литва)

Позвольте уточнить, могут ли другие действующие лица, помимо регионов, предоставить свои предложения к любому законопроекту для обсуждения в комитетах, комиссиях?

Ответ

Хочу отметить, что партии, особенно правого толка, оказывают серьезное сопротивление участию кого бы то ни было [помимо парламентариев – *прим. ред.*] в законодательном процессе, это идет еще со времен социализма.

Спасибо за вопрос, так как важно ответить на него именно в России. В действительности проведение множества всесторонних общественных консультаций не дает положительного результата. Поэтому, учитывая негативный опыт социалистического периода, в настоящее время законодательство такого участия не предусматривает. У нас есть трехсторонняя комиссия, которая ведет работу с профсоюзами по правоприменению, однако она носит необязательный характер. Кроме того, проводятся консультации с ассоциациями гетманов, ассоциациями муниципалитетов, что не регулируется законом, но исторически сложилось на практике.

Региональное развитие Сербии, стратегические и законодательные аспекты

Марина Прийич, Народная
скупщина Республики Сербия
/ парламентский аналитик-
исследователь

Добрый день! Прежде всего, я хотела бы поблагодарить всех присутствующих и организаторов за эту конференцию.

Как известно, Республика Сербия является кандидатом в члены Европейского союза. Выполнение социальных и экономических

условий создает новые возможности и ставит перед Сербией новые задачи.

До настоящего момента Республика Сербия не определила национальную региональную политику. Однако важно создать условия для баланса между национальными и региональными интересами, так как определенные регионы Сербии страдают от серьезной депопуляции, а другие, наоборот, концентрируют население и экономику в своих городах. Таким образом, прослеживаются негативные последствия в экономических, социальных и иных сферах. В свою очередь, индекс развития демонстрирует, что соотношение между наиболее развитыми и наименее развитыми регионами равняется 1:7, а между муниципалитетами подобное соотношение равняется 1:15. Также важной проблемой Республики Сербии в сравнении с другими европейскими странами является то, что доход на душу населения составлял всего лишь 4 тысячи евро.

Существует ряд стратегических документов и законодательных актов. Один из самых важных – это Конституция Республики Сербия, а именно статья 94, которая говорит о сбалансированности развития между регионами. К другим документам относятся: Стратегия регионального развития на период с 2007 по 2012 годы, которая определяет приоритетные направления развития регионов, Национальная программа вступления в Европейский союз, Национальная стратегия вступления в Европейский союз и другие документы, которые были изданы правительством Сербии, например, стратегия борьбы с бедностью, стабилизация, развитие инвестиций на территории страны. Все эти программы были приняты для того, чтобы сбалансировать развитие отдельных регионов Сербии и довести их развитие до европейского стандарта.

В настоящее время проходит территориально-организационное развитие Сербии. Сейчас я хотела бы сослаться на специальный закон о региональном развитии, который регулирует и определяет территориальные подразделения, органы местного самоуправления, а также устанавливает показатели уровня развития регионов.

Анализируя закон о региональном развитии, отмечаю, что его принятие стало положительным шагом в регулировании национальной региональной политики. Мы считаем, что он также будет влиять на сбалансированное развитие органов местного самоуправления и защитит общество от возможных негативных экономических явлений.

Административно Сербия разделена на семь статистических регионов, это Воеводина, Белград, Западный, Восточный, Центральный, Южный регионы и Косово и Метохия. Такое разделение

основано на предложениях статистического бюро Республики Сербия в соответствии с европейскими стандартами.

В соответствии с законом был создан Национальный совет по региональному развитию. В 2009 году в соответствии с этим законом было создано Национальное агентство регионального развития, которое отвечает за проведение исследований в этой области, а также в каждом регионе были созданы советы регионального развития и региональные агентства. Правительство принимает соответствующие меры для того, чтобы усилить развитие регионов путем изыскания ресурсов для финансирования региональных и местных бюджетов, чтобы поднять экономику страны в целом, отдельных городов и муниципалитетов.

Также была принята классификация ЕС, которая является одним из условий получения финансирования страной-членом Европейского союза.

Хотела бы закончить цитатой: «Когда мы говорим о региональном развитии, очень важно мыслить стратегически, думать долгосрочно и смотреть на проблему со стороны исторических факторов для того, чтобы сбалансировать развитие Сербии, что позволит развить наиболее подходящую, эффективную политику сбалансированного регионального развития». Спасибо за ваше внимание.

Вопрос (М. Ван дер Хульст, Бельгия)

Ваша презентация совершенно четко показала, что у Вас в стране очень большое внимание уделяется региональному развитию. У меня создалось впечатление, что работа идет сверху, а регионы не проявляют большой инициативы. Есть ли какие-то механизмы, которые будут инициировать региональное участие?

Ответ

Законодательное регулирование устанавливается парламентами наших регионов в соответствии с Конституцией. На сегодняшний день статистические и экономические области могут представлять собой не только административные, но и политические единицы. Сейчас идет большая дискуссия на эту тему. Европейский союз не определяет критерии и не дает рекомендаций, как мы должны создать эти регионы или административные единицы. Национальная политика может отличаться от региональной политики.

Вопрос (К. Койвукангас, Финляндия)

Вы нам рассказали, что у вас много планов в отношении регионального развития, у вас есть долгосрочные задачи, которые направлены на выполнение требований и нужд регионов. Однако

скоро у вас пройдут выборы⁶. Мой вопрос такой: может сильно измениться политическая ситуация после выборов, повлияет ли это на политику регионального развития?

Ответ

Я так не думаю. Я уже говорила о том, что в Сербии существуют регионы с разным уровнем развития. Самые развитые области – это области центральные, которые находятся ближе к Белграду. И наименее развитая часть страны – это Южная Сербия. Поэтому я думаю, что политика в этом отношении не поменяется.

Неровное «лоскутное одеяло» регионального и местного влияния в британском парламенте

*Кейт Лоуренс, Палата лордов
Великобритании / старший клерк
юридического отдела*

Хотелось бы поговорить о влиянии регионов на законодательную практику в Великобритании. Как известно, в Великобритании нет написанной Конституции, которая определяла бы разграничение полномочий или финансов между различными уровнями власти. Однако, конечно, существует разграничение полномочий местных властей и различных уровней центральной власти. Там, где существуют пробелы или противоречия, для того, чтобы изменить регулирование, нужно простое большинство в Парламенте. И в действительности законодательство очень часто меняется в зависимости от того, кто находится у рычагов власти.

И то же самое в отношении передачи полномочий. Национальная ассамблея Уэльса и Шотландский парламент могут также простым большинством голосов изменить финансирование и полномочия. На недавних выборах в Шотландии⁷ впервые Шотландская национальная партия получила большинство и сформировала правительство. В свое время электоральная система была устроена так, чтобы не допустить получения большинства националистами. Но в этот раз именно так и случилось.

После шотландских выборов и выборов в Уэльсе теперь у нас у власти четыре разные партии. Итак, в Палате общин национального парламента две партии, Консервативная и Либерально-демократическая, создали коалицию, Шотландская национальная

⁶ 11 мая 2008 года состоялись досрочные парламентские выборы. Однопалатный парламент – Народная скупщина Республики Сербии (250 депутатов) – избирается на 4 года.

⁷ 5 мая 2011 года в Великобритании прошли региональные выборы в парламенты Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса, а также в органы местного самоуправления в Англии.

партия - в Шотландии и Лейбористская партия - в Уэльсе. Может быть, это звучит не так уж необычно, но для нас это первый прецедент.

Также в качестве вступления отмечу, что нет формальных механизмов для местного или регионального представительства или участия в законотворческой работе парламента Великобритании. Законодательство Шотландии четко не разграничивает сферы законодательной политики между Уэльсом и Шотландией. И все это регулируется национальным парламентом. На бумаге очень четко прописано, что Шотландия, Уэльс могут делать, чего не могут. Не существует формальных межпарламентских и межрегиональных отношений.

Конечно, есть неформальные каналы на политическом уровне и на официальном уровне, но нет формальной системы взаимодействия между парламентами, кроме случаев, когда возникает спор, который доходит до Верховного суда. Вот тогда применяются особые механизмы урегулирования.

Есть одна небольшая формальная процедура, когда Вестминстер [национальный парламент] хочет ввести закон в области, которая по закону отдана Шотландии или Уэльсу, тогда Уэльс или Шотландия в лице своих парламентов могут принять по просьбе Вестминстера, так сказать, примирительную законодательную инициативу, чтобы дать разрешение национальному правительству на принятие этой нормы. Система работала не очень хорошо, и в основном касалась общих сфер компетенции этих местных правительств. Недавно в Уэльсе была интересная ситуация. Впервые Ассамблея Уэльса отклонила предложение о законодательном примирении по поводу реформы полиции в Уэльсе. Тогда национальное правительство внесло изменения в национальное законодательство так, чтобы Парламент Великобритании мог бы эту норму провести даже без согласия Уэльса.

Вот такой конкретный пример, который иллюстрирует национальный законодательный процесс в Великобритании. В Уэльсе отказались от избрания комиссара полиции, однако правительство Великобритании изменило законодательство таким образом, что если где-то в Уэльсе не будут избирать комиссаров, то их будут просто назначать. Другими словами, национальное правительство сделало по-своему. Вот такая ситуация сложилась на сегодняшний день.

Перейду к региональному уровню. Вопросы регионализма и регионального представительства сейчас не стоят в повестке дня Великобритании. Предыдущее правительство, сформированное лейбористами, с 1997 года до 2010 года очень активно продвигало

идеи регионализма и разграничения полномочий с Уэльсом и Шотландией. Правительство назначило министров по делам этих регионов, каждый из которых отвечал за свой регион. В Палате общин были образованы восемь комитетов или подкомитетов, которые занимались вопросами регионов. Это такие дискуссионные площадки, где региональные вопросы могли обсуждаться в рамках парламента. Так что все это было очень хорошо, но оппозиционная партия решила не принимать участия ни в одной из этих инициатив.

Спустя год после выборов правительство, сформированное консерваторами, все эти реформы отменило, ничего уже не существует. Но проблема политического представительства регионов сохраняется.

Подчеркивая политическую составляющую проблемы представительства региональных интересов, заметим, что Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия имеют собственные области законодательного регулирования и могут представлять свои региональные интересы в Вестминстере, в то время как Англия не имеет таких возможностей. При этом в Англии находится 90 процентов населения Великобритании. Так что проблема существует, тем более что нынешнее правительство не занимается этими вопросами.

Перед тем, как перейду на местный уровень, я хотела бы сказать пару слов о текущих планах реформы верхней палаты - Палаты лордов. Опять же, в рамках работы предыдущего правительства. Каждое правительство с 1911 года выносило планы реформирования Палаты лордов. Уже 100 лет прошло.

Итак, предыдущее правительство с 1997 года до 2010 года внесло предложение о прямом назначении в Палату лордов представителей регионов. Эта политика регионального представительства активно продвигалась, это было бы таким образом, как происходит в федеративном государстве. Однако предлагалось, чтобы региональных представителей назначали не региональные ассамблеи, а национальное правительство. Сейчас планы реформирования верхней палаты предполагают прямые выборы 80 или 100 процентов членов палаты.

И, наконец, что касается местных органов управления, их взаимодействия в процессе законотворчества на национальном уровне. Эта картина в Великобритании более смешанная и пестрая. В настоящее время в парламенте находится законопроект о «локализме» - полномочиях местных властей и распределении финансов. Начало законопроекта четко утверждает общие полномочия местных властей, закрепляет их право «делать все, что законно». Законопроект предоставляет более широкие полномочий

органам местного самоуправления.

Но, как обычно, национальное правительство оставило себе «140 различных полномочий и мер», чтобы в определенных случаях лишить местные власти тех самых полномочий, которые по законопроекту должны быть им предоставлены. Таково желание оставить себе «подушку безопасности», чтобы иметь возможность в любой момент вторгнуться в политику местных властей. Это, в основном, касается финансовых вопросов, в которых центр старается сохранить контроль. На данный момент Великобритания находится в непростой финансовой ситуации. Это добавляет скепсиса: ведь если давать местным властям больше полномочий – это означает и то, что на них будет перекладываться часть ответственности за проблемы кризисного спада экономики и сокращения государственных расходов.

Но, возвращаясь в Вестминстер: в Палате общин нет прямых связей членов парламента с органами местного самоуправления; в Палате лордов, члены которой назначаются, ситуация немного иная. Здесь появляется все больше парламентариев, которые работали когда-то в региональных правительствах или которые до сих пор возглавляют органы местной власти, или руководят организациями, которые занимаются вопросами местного самоуправления.

Мы не ведем какого-то строгого учета. Наверное, 50 или 60 членов Палаты лордов имеют очень серьезные связи с местными органами власти. Партии все больше сотрудничают с местными региональными властями, для того, чтобы в парламент проходили люди, имеющие опыт работы на местах. Следовательно, в национальном парламенте складывается весомое региональное представительство (хотя и неформализованное), что обеспечивает еще более широкое обсуждение региональных вопросов и поддержку региональных инициатив на национальном уровне.

Есть еще один момент, о котором я хотел бы рассказать. В Великобритании существует особая система, мы называем ее «частное законотворчество», которое касается только определенных индивидуумов или групп индивидуумов. Большинство таких законопроектов вносится в парламент местными органами власти. Например, сейчас Совет графства Кент представил изменения в закон о видеосъемке на дорожных магистралях.

Существует система, когда местные органы власти через национальный парламент проводят законы, изменяющие местное законодательство. Эти законопроекты проходят по определенной процедуре, которая позволяет любому гражданину, представителям местных органов власти обращаться с петициями в парламент напрямую. Таким образом, отдельные граждане и группы граждан оказывают непосредственное влияние на работу парламента.

В Великобритании картина, как я сказала, пестрая и неоднозначная. И, наверное, если сейчас писать конституцию с нуля, то мы бы на это даже не решились ввиду всех тех перипетий, которые существуют в законотворческом процессе Великобритании.

Вопрос (Р.Трэвис, Швеция)

Я хочу спросить: ведется ли дискуссия в научной среде по поводу федерации? С научной точки зрения Великобритании все больше и больше похожа на федеративное государство.

Ответ

На периферии политического спектра такое обсуждение идет, однако понятие «федерация» практически не используется, так как обществу данная идея не близка.

Ведется много обсуждений в академических кругах о том, как нам решать региональные вопросы Англии, хотя в Англии нет такой региональной идентичности. Проводился референдум: «Хотите вы региональную ассамблею?». И подавляющим большинством голосов граждане сказали «нет».

Сейчас, мне кажется, это общая проблема отношений между политическим классом и обществом. Есть очень много скептических настроений в отношении политических институтов как таковых. Поэтому сейчас идея федерализма никак не популярна. Но, тем не менее, проблема сама собой никуда не исчезает, она остается.

Вопрос (К.Сир, Великобритания)

Могли бы вы привести примеры эксклюзивных законодательных полномочий, например, в отношении шотландского и уэльского парламентов?

Ответ

Шотландский парламент имеет больше полномочий, чем Уэльская ассамблея. Я сейчас не могу привести какие-либо цифры, но Шотландский парламент имеет компетенцию по вопросам полиции, образования. В Уэльсе есть свои аспекты - по социальным и медицинским вопросам.

Вопрос (Р.Трэвис, Швеция)

Классическая особенность государства заключается в том, что принятие решения на разных уровнях происходит благодаря судам, определяющим, будет ли данный законопроект проведен или нет, какой аспект этого законопроекта является соответствующим законодательству. Есть ли проблема в вашей системе ввиду отсутствия таких специальных судов?

Ответ

Сейчас у нас есть Верховный суд, который является арбитром, если есть какие-то разногласия. Мне кажется, что был один случай с законопроектом из Шотландии, имеющим отношение к дорожным

правонарушениям (дороги и управление движением были в сфере ведения Шотландии). Но дорожные правонарушения находились под юрисдикцией национального правительства. Поэтому вопрос законности национальных законов был подвергнут сомнению. Шотландский парламент хотел получить права решать вопросы дорожных правонарушений. И мне кажется, что более широкие полномочия были предоставлены Шотландской ассамблее. За последние 10 лет, наверное, это наиболее яркий пример, когда суд выступил в качестве внешнего арбитра между региональным и национальным парламентами.

Реплика (Р.Трэвис, Швеция)

Я не знал, что у вас есть Верховный суд.

Ответ (К. Лоуренс)

Да, Верховный суд был создан законом 2005 года. И в 2007-2008 годах начал осуществлять свою работу.

Комментарий (К.Сир, Великобритания)

Хотел бы добавить короткий комментарий. По поводу законопроекта «о локализме», поскольку я работаю в Палате общин. Эти тенденции по передаче полномочий касаются не только регионального уровня, но и уровня местных общин. Законотворческие процессы направлены на то, чтобы децентрализация шла дальше регионального и местного уровня. Я думаю, что это очень интересная тенденция для Великобритании.

Еще одно короткое замечание. Очень часто в Великобритании новое правительство стремится к децентрализации. И нынешнее правительство также намерено предложить свой собственный план децентрализации, который будет распространяться на более низкие уровни, нежели региональный и муниципальный.

Вопрос (И.Скотти, Италия)

Мне было интересно узнать больше о местных органах власти в Великобритании. Когда Вы говорите об местных органах, Вы имеете в виду графства или муниципалитеты, что Вы включаете в это понятие, и есть ли разница в полномочиях между ними в зависимости от размера территории?

Ответ (К.Сир, Великобритания)

Да, есть иерархия в органах местного управления: есть муниципалитеты, есть так называемые, округа, графства. Так, Совет графства может отвечать, например, за транспорт. А Совет округа занимается мусором, библиотеками. То есть в некоторых регионах есть унитарные советы, которые сочетают и первый, и второй уровень. Структура разная в зависимости от размера территории, но обычно существует небольшой окружной совет и больший совет графства, затем идет уже муниципальный, а на самом верху, конечно,

национальный совет или, точнее сказать, национальное правительство.

Централизация и децентрализация; циклический процесс передачи полномочий в Нидерландах

Франк Хендрикс, Палата
представителей Королевства
Нидерланды (вторая палата)
/ заместитель секретаря
Комитета по внутренним делам

Я бы хотел рассказать о том, что происходит в Нидерландах в отношении регионов, и о роли муниципалитетов в политике и в управлении, а также дам некоторые комментарии по поводу этнических меньшинств.

Я бы хотел подчеркнуть, что Нидерланды - очень маленькая страна, слишком маленькая для того, чтобы делить ее на регионы. Современная голландская политика сильно зависит от региональной политики прошлого, а также от нынешних этнических меньшинств, которые проживают на территории нашей страны. В связи с этим я хотел бы сделать два замечания.

Мы не называем наши области регионами, мы делим их на провинции и муниципалитеты. У нас есть всего 12 провинций. Исторически государственные корни восходят к XVI–XVII векам. В это время королевство представляло собой республику семи объединенных провинций. В то время, когда во всей Европе была монархия, у нас была буржуазная республика или даже, я бы сказал, семь маленьких республик. Ну а теперь, когда в Европе главным образом республики, в Королевстве Нидерландов - конституционная монархия.

Несмотря на то, что большинство населения проживало в Голландии, остальные республики обладали также большим суверенитетом. Поэтому процесс принятия решений был долгим и, как правило, он был очень дорогим.

То есть задача, стоявшая тогда – сформировать централизованное правительство. Сейчас это закреплено в Конституции.

В Конституции совсем не говорится о муниципалитетах, потому что их существование является незыблемым фактом. Это – реалии жизни. То есть это та основа, на котором строится все остальное.

Что касается истории муниципалитетов, они имеют исторически очень глубокие корни. Когда было сформировано централизованное

правительство, муниципалитеты были приняты как неотъемлемый факт, который никто никогда не будет менять.

В то же время особым законодательным актом парламента можно менять границы провинций. Однако за все время только западная провинция Голландии однажды была разделена на северную и южную части, потому что она была слишком большой. Это единственный случай за все время.

Однако сейчас наблюдается тенденция к объединению муниципалитетов в более крупные, так от тысячи муниципалитетов мы перешли приблизительно к 500. Мы не можем одновременно их укрупнить, потому что муниципалитеты могут усмотреть в этом грубое нарушение их прав.

Таким образом, исторически сложилось, что политическое администрирование было разбито на три уровня. Первый – это национальный уровень, второй – уровень провинции, третий – уровень муниципалитетов. Они не связаны друг с другом иерархически. И между ними наблюдается политический баланс, то, что мы называем децентрализованным унитарным государством Нидерландов. То есть все три уровня равнозначны. И мы называем их «открытым домом» всех трех уровней государственности.

Однако должен заметить, что в Конституции определено, что вопросы международной политики, обороны государства, финансовой системы, юридической и законодательной систем находятся в ведении центрального правительства, национального правительства.

Но бывают и очень интересные случаи в сфере ответственности муниципалитета. Например, один муниципалитет объявил, что он должен быть свободен от ядерного оружия. Вы думаете, что это вопрос национального уровня? Нет. Это совсем не так. Это как раз пример того, как муниципалитеты проявляют определенную независимость и право высказать свое мнение, подчеркивая эту независимость.

А более серьезным примером независимости муниципалитетов является выработка политики по поддержке бедных слоев населения. И такая политика, и независимость муниципалитетов принимается со стороны национального правительства.

Полномочия муниципалитетов ограничиваются Конституцией, законом о выборах и правилами финансирования.

Мы поговорили немного о Конституции, а теперь поговорим о законе о выборах. Парламентские выборы практически не влияют на национальную политику. Выборы в Первую (Сенат) и Вторую (Палата представителей) палаты проходят по системе пропорционального представительства, т.е. как бы в едином избирательном округе. Таким образом, представитель в парламенте не имеет никакой связи с

отдельным регионом или муниципалитетом.

Вопрос к голландскому парламентария о том, каков его избирательный округ, совершенно бессмыслен.

Что касается депутатов Первой палаты, Сената, которые выбираются депутатами советов провинций, они тоже не имеют отношения к провинции или региону. По Конституции каждый член парламента представляет народ Нидерландов.

В прошлый понедельник⁸ был выбран новый Сенат. Это были очень важные выборы для правительства меньшинства, которое правит в Нидерландах с ноября прошлого года. Но при этом не наблюдается никакого регионального влияния на Сенат.

Сейчас мы рассмотрим третий фактор, который касается финансирования и также ограничивает власть провинций и муниципалитетов.

Во-первых, я хотел бы сказать, что возможности провинций и муниципалитетов влиять на национальную политику очень ограничены, потому что все налоги централизованы в Нидерландах. Центральное правительство собирает налоги и определенную часть выделяет провинциям и муниципалитетам. Таким образом, около половины этой суммы провинции и муниципалитеты имеют право тратить по своему усмотрению. А другая половина идет под определенную задачу, которую перед ними ставит центральное правительство.

Провинции и муниципалитеты, как правило, не могут устанавливать собственные налоги, только если парламент примет соответствующий законодательный акт. И это случается очень редко. Муниципалитеты собирают всего лишь 10 процентов от своего дохода, а в провинциях этот процент еще меньше, он составляет два или три процента. То есть они получают все финансовые средства от центрального правительства.

Таким образом, сами муниципалитеты не делают почти никаких попыток, чтобы собрать свои собственные налоги, они не вырабатывают свою политику, касающуюся доходов. Провинции и муниципалитеты ограничены центральным правительством. Однако в центральном правительстве работает небольшой по численности аппарат, поэтому основную ношу исполнительной власти оно перекладывает на муниципалитеты. В этом смысле правительство очень сильно зависит от провинций и от муниципалитетов.

В настоящее время провинции и муниципалитеты имеют очень большое значение, но они действуют не по отдельности, а в группе. Они формируют Ассоциацию нидерландских муниципалитетов и

⁸ Выборы в Первую палату Генеральных штатов прошли 23 мая 2011 года.

Консультативный совет провинций.

Эти две организации принимают активное участие в законодательном процессе центрального правительства на всех этапах. То есть невозможно инициировать законопроект без предварительного согласования или обсуждения его в этих организациях, они также могут участвовать в парламентских слушаниях.

После того, как законопроект был принят и стал законом, они также договариваются о соответствующих подзаконных актах или мерах. Результаты таких договоров официально публикуются в документе, который мы называем «Соглашение об управлении».

Сейчас принято новое постановление, частное постановление, которое касается периода 2011–2015 годов. Это касается как раз переговоров с муниципалитетами. Но дискуссия на эту тему все еще продолжается.

И я хотел бы еще добавить несколько комментариев на тему меньшинств. В настоящее время в Нидерландах, конечно, существует проблема этнических меньшинств. И за последние десять лет эта проблема стала острой. И сейчас мы видим, как меняется политика в отношении этнических меньшинств.

До 2000 года мы рассматривали этнические меньшинства в качестве независимых общин, которые могли развивать свой собственный язык, свою собственную культуру в пределах нашей страны. Сейчас их права в этом смысле ущемляются. И это причина определенного напряжения. Но это происходит не только в нашей стране, но и во многих других странах. В настоящее время политика направлена на интеграцию этнических меньшинств в государственную структуру нашей страны. Спасибо большое за ваше внимание.

Комментарий (М. Ван дер Хульст, Бельгия)

Спасибо за очень интересный доклад. Между Нидерландами и моей страной очень много общего. Возможно, это связано с буржуазными революциями. Во всяком случае можно сделать вывод, что несмотря на то, что провинции действительно не участвуют сильно в законотворческом процессе на национальном уровне, их влияние на принятие решений в государстве весьма велико. Аналогичная ситуация наблюдается в Бельгии. У нас сильный закон в отношении политических полномочий, но на уровне мэров и парламента у нас есть большая связь с региональными интересами.

Вопрос (Т. Семенов, Российская Федерация)

Я хотел бы спросить о процедуре переговоров между центральным правительством и провинциями. Как это происходит? Какие документы принимаются в итоге?

Ответ

Как правило, не существует никакого регламента. Переговоры с провинциями и муниципалитетами проводятся после того, как закон в отношении провинций и муниципалитетов принят, и, собственно говоря, речь идет о применении этого закона. И когда проходят переговоры по поводу введения в действие этого закона, именно в этот момент создается некий документ.

Конечно, здесь существует некоторое напряжение, некоторый внутренний конфликт между провинциями. Но эти конфликты вполне допустимы.

Комментарий (Т. Семенов, Российская Федерация)

Я хотел бы выразить свою благодарность Фрэнку, потому что парламент Нидерландов был первым парламентом, который ответил на наш вопросник, подготовленный к семинару. Для кого-то это не имеет значения, но я считаю, что таким образом коллеги из Нидерландов показали свою эффективность в работе и интерес к тем вопросам, которые мы поставили. Спасибо, это было приятно.

Вопрос (К.-Д. Коггель, Германия)

Что происходит в случае провала переговоров между центральным правительством и местными властями? Они могут пойти с какими-то требованиями в суд?

Ответ

Мы не используем слово «суд». В случае если переговоры проваливаются, то есть мы не приходим ни к какому соглашению, правительство отвечает перед парламентом. Парламент решает, что правительство не осуществило свои планы, потому что не нашло общий язык с провинциями и муниципалитетами, и таким образом, правительство несет ответственность за этот результат.

Но в том случае, если принят закон, а результаты от его действия сильно отличаются от ожиданий, и это происходит на протяжении одного или двух лет, то у правительства возникают большие проблемы, потому что получается, что план был нереалистичным.

Во многих городах преобладает левое крыло, левоцентристские движения, социалисты, а правительство в них, например, правое, консервативные силы, то есть в этих городах чаще всего присутствует коалиционное правительство и между ними всегда существует некое напряжение, конфликт. И они должны принимать какие-то приемлемые, мудрые политические решения для того, чтобы сбалансировать интересы.

Вопрос (К. Койвукангас, Финляндия)

Мы говорим, что власть принадлежит народу. Мы знаем, что местные группы всегда лоббируют свои интересы. Мой вопрос

состоит в следующем. У вас есть какие-то этические правила, которые ограничивают лоббирование?

Ответ

У центрального правительства таких правил нет. Никакого этического кодекса, насколько я знаю, нет. В провинциях, в ассоциации муниципалитетов существует этический кодекс, который касается лоббирования.

Вопрос (И. Силлова, Чешская Республика)

Вы можете привести примеры, когда провинции не выполнили каких-то постановлений со стороны центрального правительства? Предположим, когда они отказались исполнять закон о безработице, о поддержке финансирования безработных.

Ответ

Вы привели прекрасный пример. Итак, безработица, ее контрольные цифры и финансовая поддержка безработных, установленные центральным правительством.

Я знаю, что именно сейчас есть некий уровень безработицы и некий размер пособия. Мы пытаемся уменьшить этот уровень, и муниципалитеты должны принять эту цифру пособия. Они должны помочь людям найти новую работу, уменьшить число безработных.

Но муниципалитеты могут ответить, что ваши планы совершенно нереальны, потому что вы уменьшаете цифру по количеству безработных, но мы не сможем достичь этой цифры, мы не можем выполнить ваши требования. Это ответственность, которую несет центральное правительство.

Вопрос (Х. Тунчкашик, Турция)

Почему центральное правительство в Нидерландах не такое сильное?

Ответ

Это исторически сложилось, ведь центральное правительство образовалось гораздо позже провинциальных или муниципальных органов. И центральное правительство всегда нуждается в содействии местных властей. Это очень важно. Голландская политика, политическое устройство началось в регионах, прежде всего в больших городах. До XVIII века центрального правительства не было. Амстердам, Роттердам, Лейден росли и развивали свою собственную политику. Это были города, которые правили, которые сами по себе были городами-государствами. Уже после Наполеона, в XIX веке, была поставлена цель сформировать центральное правительство. И это было сделано, но цена была уплачена – ослабление власти городов. Но таким образом была сформирована страна.

4 сессия (27 мая). Делегирование национальных компетенций на субнациональные уровни

Путь от программы «Kapodistrias» к программе «Kallicrates»: постепенное делегирование национальных компетенций государства на субнациональный уровень

Георг Сотирелис, Парламент
Греции / корреспондент ЕЦПД

Уважаемые коллеги, я очень рад, что могу выступить и рассказать о процессе делегирования национальных компетенций на субнациональный уровень в Греции.

Греческое государство представляет собой типичный пример постепенной передачи компетенций с национального уровня на субнациональный. И этот процесс мы рассмотрим в свете положений Конституции Греции, принятой в 1975 году.

Эта Конституция в 1986 году претерпела определенные изменения и стала основой для современной Греческой Республики.

Статья 101 Конституции провозглашает, что управление государственными делами должно осуществляться в соответствии с принципом децентрализации власти. В статье 102 указано, что самоуправление первого и второго уровней власти возлагается на администрации местных органов власти.

На протяжении длительного времени Греция оставалась централизованным государством, где все базовые компетенции были прерогативой министерств и других централизованных служб, а префектуры являлись децентрализованными административными единицами. Последние в основном осуществляли подчиненные, вторичные функции, в то время как агентства по самоуправлению, то есть муниципалитеты и общины (всего 6500 таких представительств) в основном занимались местными территориальными вопросами в самом строгом смысле этого слова.

Что касается второго уровня местного управления, Греция объединяет 54 префектуры, возглавляемые префектурными советами и префектами, которые с 1994 года избираются непосредственно гражданами. Местные власти второго уровня выполняют обязанности только в той степени, когда особые проблемы не попадают во внимание муниципалитетов или сообществ.

Эта ситуация изменилась в результате двух политических реформ. Первая – реформа «Каподистрия»⁹ (1998 год). Основные

⁹ Программа реформ «Каподистрия» была представлена правительством Греции в 1998 г. Каподистрия Иоанн Антонович (1776-1831) - первый президент Греции (избран в 1927 г. в

особенности реформы можно суммировать в двух моментах. Первое – преобразование муниципалитетов и общин с сокращением их числа (1034 вместо 6500). Вместе с тем им даны новые полномочия. Эти вновь созданные муниципалитеты получили ряд компетенций, делегированных напрямую от центрального правительства. Второе – учреждение 13 новых децентрализованных административных единиц. Данные административные единицы заменили собой 54 префектуры, которые к тому времени, то есть к 1994 году, были преобразованы в 54 местных выборных органа власти второго уровня. В настоящее время процесс передачи компетенций от центрального правительства на региональный уровень продолжается.

Достижения этой первой реформы, то есть программы «Каподистрия», с одной стороны, привели к организации более децентрализованных и наделенных большими полномочиями местных административных единиц, и, во-вторых – к укреплению работы саморегулируемых общностей, приданию более широких полномочий властям на местах.

Вторая реформа произошла в 2010 году и носила более радикальный характер, нежели предыдущая. Она называется – программа «Калликрат»¹⁰, по имени великого греческого архитектора, который построил Парфенон в Афинах, программа, нацеленная на выстраивание новой архитектуры государства.

Главная ее характеристика – это, во-первых, более широкая передача компетенций на субнациональный уровень: определенные компетенции были делегированы муниципалитетам, число которых теперь равняется 325 вместо 1034 в недавнем прошлом и 6500 в далеком прошлом.

Эти новые муниципалитеты охватывают гораздо более крупные территории, нежели прежние. При этом каждый греческий остров, в отличие от континентальной территории, является отдельным муниципалитетом, независимо от размера.

Во-вторых, число местных выборных органов власти второго уровня (теперь регионы) также сократилось с 54 до 13.

В третьих, в ходе реформ административные единицы стали еще более децентрализованными, и их работа теперь соответствует стандартам Европейского союза.

Итак, эти новые административные единицы стали крупнее, но не получили больше полномочий, основные полномочия переданы на

ходе Греческой революции 1821-1829 гг.). В 1809-1827 гг. - находился на дипломатической службе в России, 1816-1822 гг. – Министр иностранных дел России. В 1831 г. - пал жертвой заговора.

¹⁰ Калликрат (470-420 гг. до н. э.) - древнегреческий архитектор, работавший в Афинах. Принимал участие в воплощении в жизнь архитектурной программы Перикла по превращению Афин в культурный центр Греции.

уровень саморегулируемых сообществ.

Несмотря на то, что программа «Калликрат» установила новый баланс между централизованными и децентрализованными компетенциями, привела к определенной экономии средств в это сложное для греческой экономики время, тем не менее, продолжают дебаты по поводу необходимости дальнейшей децентрализации государства.

Главным вопросом является уже не форма организации, поскольку определенная структура уже создана.

Необходимо определить, во-первых, разделение полномочий, относящихся к вопросам формирования политики, мониторинга и контроля, которые должны остаться в руках центрального правительства, то есть на национальном уровне.

Во-вторых, – те полномочия, которые имеют отношение к реальному осуществлению имплементации этой политики, передаче этих мер на субнациональный уровень, либо децентрализованным структурам, либо органам самоуправления. Это мое личное мнение о передаче полномочий на субнациональный уровень.

С одной стороны, определенные компетенции более уместно было бы оставить на общегосударственном уровне, если по своей природе они связаны с выработкой мер общей политики, мониторинга и контроля.

С другой стороны, компетенции, которые имеют отношение к реализации решений, принятых на национальном уровне, лучше перенести в те региональные органы, которые работают с людьми и находятся ближе к людям. Это ускорит формирование демократического процесса.

Как пойдет реформа дальше, трудно ответить. Дело в том, что существующая политическая ситуация связана с традицией. Например, Россия - огромная страна, а территория Греции составляет всего лишь территорию одного небольшого региона России. Есть федеральные государства, такие как Германия или Россия. Есть государства, где существуют сильные традиции самоуправления, такие как скандинавские страны, а также страны, которые объединяют в себе центральное государство и самоуправляемые организации, например, французская политическая традиция.

Греция - страна небольшая, но есть особые политические традиции, очень большое количество островов. Хотел еще упомянуть и о том, что делегирование полномочий не связано с созданием местных репрезентативных органов, кроме саморегулируемых советов самоуправляемых организаций. Этим советам отданы только небольшие компетенции в сфере регулирования. Их роль сводится к тому, чтобы передавать свое мнение парламенту. Парламент у нас

однопалатный.

Я надеюсь, что моя презентация внесла свой небольшой вклад в обмен мнениями и в работу нашего семинара.

Комментарий (М. Ван дер Хульст, Бельгия)

Благодарю Вас за рассказ. Я теперь знаю, кто такой Иоанн Кападистрия и какова его роль. Небольшой комментарий. Исторически делегирование компетенции на субнациональные уровни организации, я говорю это по своему опыту, это редко когда приводило к экономии средств. Поэтому я не уверен, приведет ли это к финансовой, так сказать, оптимизации. Ну, посмотрим, посмотрим.

Вопрос (Г. Садовникова, Российская Федерация)

Скажите, пожалуйста, укрупнение муниципалитетов и подведение муниципального управления под европейские стандарты не приведет ли к их унификации и к отказу от учета местных особенностей?

Ответ

Прежде всего, хотел бы напомнить вам, что это небольшая страна. И это означает, что муниципалитеты и торговые союзы тоже не очень крупные. В Греции мы поняли, что появление общин или сообществ муниципалитетов ведет к более мощным структурам самоуправления. А это, мне кажется, основная особенность Греции, потому что в прошлом у меньших местных сообществ было меньше власти или полномочий. Сейчас их полномочия расширены, и особенно в тех регионах, которые сейчас обрели определенные новые полномочия и возможности.

Поэтому трудно сказать, что произошли вот такие изменения, как те, о которых вы упомянули, в отношении изменения традиций, потери какого-то культурного фона и так далее. Но, с другой стороны, это все подтверждает возможность местных сообществ жить посредством самоуправления.

Вопрос (И. Скотти, Италия)

Вы упомянули о семи регионах. У них есть законодательные полномочия? И как они организованы? У них свои ассамблеи, исполнительная власть?

Ответ

7 административных территориальных единиц и 13 административных самоуправляемых регионов. Законодательных полномочий у них нет. У самоуправляемых территорий есть советы, которые осуществляют власть. Что касается муниципалитетов первого уровня и регионов, это второй уровень.

Что же до семи административных территориальных единиц, там нет никаких советов. Советы обладают весьма ограниченными правами и как бы подчиненной ролью, вспомогательной. У них нет

своих законодательных полномочий, кроме случаев, когда Конституция разрешает это. Но в целом процесс принятия решений на этом уровне — это прерогатива парламента, а не данных образований (территориальных).

Модель унитарного государства – скромная роль для местных интересов

*Робин Трэвис, Риксдаг Швеции
/ руководитель секции
исследовательской службы*

Швеция представляет собой классическое унитарное государство - однопалатный парламент, слабая Конституция, нет конституционных судов, которые поддерживали бы вертикальную субординацию. Важной отличительной особенностью нашей страны является то, что компетенции Швеции сконцентрированы в парламенте, а реализация этих компетенций децентрализована.

Это означает, что у муниципалитетов достаточно широкое самоуправление, но им не хватает финансов и энергии, может быть, какого-то административного ресурса, чтобы воспользоваться этими широкими возможностями для самоуправления. Правительство контролирует муниципалитеты посредством особых законов, которые предписывают муниципалитетам делать то или другое в таких областях, как здравоохранение, социальное обеспечение, защита окружающей среды, в сфере образования, строительства, стратегического управления и т.п. Таким образом, есть централизованная власть и децентрализованная реализация её предписаний.

Еще одна особенность шведской системы заключается в том, что это система независимых агентств. Это означает, что министерства у нас небольшие, они являются в большей степени координаторами, чем то, что вы представляете себе министерством. Основная политика реализуется независимыми агентствами. При этом министерство не может вмешиваться в деятельность агентства. Например, правительство решает выделить бюджет на строительство дорог. Независимое агентство принимает решение о том, какие и как именно они будут построены. Это также означает, что муниципалитеты получают заявки и предписания от агентств на то, что должно быть сделано.

В Швеции существует система выравнивания экономического неравенства. Основная часть налогов приходится на муниципальный уровень. Муниципалитеты взимают порядка 30% подоходного налога,

государство – 5-10%. Правительство имеет право передавать часть средств богатых муниципалитетов бедным муниципалитетам. Бедные муниципалитеты получают субсидии для того, чтобы обеспечить тот уровень жизни, который определяется государством на национальном уровне. Это, конечно, ограничивает стремление к инновациям в муниципалитетах.

Существует еще ряд законов, принятых в сложные времена, когда муниципалитетам для того, чтобы обеспечить необходимый уровень социального благосостояния жителей, приходилось повышать налоги. Но вмешалось центральное правительство. Оно определило некий потолок по сбору налогов. Это яркий пример того, как государство может вмешаться в политику муниципалитетов по части сбора налогов.

Итак, самоуправление на практике, действительно, децентрализовано. И если вы посмотрите на шведское общество, то много политических мер реализуется именно на местах, на местном уровне, по приказу свыше, конечно. Я имею в виду, что правительство всегда держит узду и с конституционной точки зрения принцип самоуправления реализуется, скажем так, в «лайт» («легкой») версии.

Местные власти весомо участвуют в формировании и реализации общенациональной политики, потому что муниципалитеты очень важны с точки зрения достижения политических целей, заявленных правительством.

В основном, взаимодействие национальных и региональных интересов в ходе законотворческого процесса осуществляется очень медленно. Обычно все начинается с дебатов, затем организуется комиссия экспертов по тому или иному вопросу. Заинтересованные стороны обсуждают вопросы о том, в чем проблема, каково решение, что можно предложить и так далее. Организации отвечают, что нужно сделать, осуществляют обратную связь.

Затем специальный комитет представляет отчет всем заинтересованным сторонам, чтобы они выразили какое-то мнение. После этого, если нет существенных возражений, законопроект поступает в парламент. В сопроводительных документах говорится о том, что шведский муниципалитет высказался так-то, мы считаем, что нужно принять какое-то решение по этому вопросу.

Когда законопроект уже представлен в парламент, то все более или менее решено, поэтому здесь нет места для торгов, уступок. Некоторые сотрудники в парламенте жалуются, что когда законопроект поступает в парламент, уже трудно что-то изменить. Это также значит, что в Швеции, если вы хотите оказать какое-то влияние, вам нужно быть очень активным на самом раннем этапе разработки законопроекта, потому что когда законопроект проходит в парламент,

то уже слишком поздно что-то менять. Я бы не сказал, что лоббирование играет такую уж значимую роль в Швеции. Каждый член парламента выступает от имени каких-то выборных округов. Это не значит, что они обязательно защищают их интересы. У парламентариев очень сильна связь с политическими партиями. Каждый парламентарий знает, что он не должен отклоняться от партийной линии.

В завершение хочу сказать о том, что Швеция – сильное унитарное государство. Я вижу объяснение этому в том, что политическая элита Швеции всегда стремилась уравнивать всю страну в правах. То есть каждый гражданин должен иметь доступ к одинаковому уровню образования, здравоохранения. Поэтому местный характер и специфика не очень учитывались, главное было все сделать одинаково доступно для всех.

Но можно также утверждать, что с учетом той ответственности, которая возложена на муниципалитеты в части реализации федеральной политики, есть местная специфика реализации национальных указаний. Есть рамочные законы, есть очень четкие указания сверху, но есть некая вариация в их использовании уже непосредственно на местах.

Местное влияние в основном осуществляется благодаря процедурам предварительных консультаций. То есть система консультаций, переговоров во время разработки и согласования законопроектов – это сильная сторона нашей демократии.

Это все, что я хотел сказать, Большое спасибо.

Вопрос (К.-Д. Коггель, Германия)

Есть ли возможности у муниципалитетов не исполнять решения центральной власти? Например, если в Риксдаге предложен какой-то законопроект, который накладывает дополнительные обязательства или ограничения, и муниципалитет не имел возможности повлиять на этот законопроект, есть ли способы отозвать, например, обратиться в суд, чтобы внести какие-то изменения, чтобы себя обезопасить?

Ответ

Ответ простой – нет. Муниципалитеты всегда жалуются, что на них накладывается ответственность, особенно связанная с финансовыми расходами. Они говорят: дайте нам денег, а правительство говорит: извините, денег нет, возьмите где-то еще. Но возникает интересная ситуация, когда муниципалитет отказывается что-то выполнять, он просто не делает, саботирует. И тогда нет суда, никак не накажешь их за это. То есть все это может тянуться достаточно долго, но короткий ответ – нет.

Вопрос (Х. Тунчкашик, Турция)

Есть ли представительные органы у местной власти? Если

таковые есть, каков их статус, компетенции, их позиция, кто эти представители? Из кого такое представительство может состоять?

Ответ

На региональном уровне есть лэндеры. Лэндер ответственен за вопросы транспорта, медицинское обеспечение, а муниципалитет – за все остальное, все сферы образования и так далее. Эксклюзивная компетенция на национальном уровне – это то, что касается выработки политики на национальном уровне. Например, вопросы безопасности.

Проблема в том, что эти региональные парламенты не очень много чего могут решить, хотя они всегда пытаются управлять тем, что на них было возложено. Они не могут решать какие-то крупные вопросы. Например, были вопросы о частных закупках, контрактах, обеспечении медицинских контрактов частными компаниями и так далее.

Вопрос (К. Сир, Великобритания)

Вы сказали, что законопроект, перед тем как поступить в парламент, должен попасть в руки заинтересованных лиц. И только в этот момент заинтересованные лица могут оказать влияние. Могут эти заинтересованные стороны вносить поправки, и каким образом?

Ответ

Это формальная процедура, потому что экспертная комиссия часто включают в себя группу парламентариев, которые связаны с этой комиссией.

Более того, если законопроект касается здравоохранения, а лэндлер, который отвечает за здравоохранение, возражает против законопроекта, комиссия должна это учесть.

То есть вся система построена так, чтобы смягчить эти острые углы и смягчить прохождение законопроекта. Да, у них нет формальных прав, но если ваша позиция аргументирована, вы представляете свое мнение правительству, правительство должно что-то с этим делать.

В итоге правительство хочет, чтобы этот закон работал, чтобы те, кто предоставляет медицинские услуги, делали это качественно и на одном уровне. Поэтому короткий ответ – да.

Вопрос (Ф. Хендрикс, Нидерланды)

Было много сказано о финансировании. Я говорил немного о финансировании местных региональных нужд Великобритании. Сейчас у нас идут дебаты о том, сколько денег должно предоставлять центральное правительство местным правительствам. Именно по той же причине, о которой вы говорили, то есть в настоящий момент богатые регионы платят в виде налогов деньги, которые затем перенаправляются в бедные районы. Есть у вас похожие дебаты по

поводу перераспределения бюджетных средств? Наше правительство например сейчас пытается изменить баланс в этой ситуации, каким-то образом решать бюджетные вопросы иначе.

Ответ

Действительно, бюджетный вопрос стоит. Есть механизмы по предоставлению дополнительных средств муниципалитетам, если планируется какой-то особо затратный проект. Накапливаются особые случаи и особые решения. Система приходит в дисбаланс, в неравновесие, она становится непрозрачной. Поэтому правительство хотело бы эти особые случаи свести к минимуму.

Несомненно, дебаты о богатых и бедных муниципалитетах и о перераспределении средств идут. Когда богатые говорят: «Знаете, мы так много платим бедным». Но бедная часть страны. У них шахты, у них производство, у них водные ресурсы. Они говорят: «Знаете, если мы могли бы оставить деньги у себя в регионе, мы тоже были бы такими богатыми, как вы».

Поэтому, несомненно, дебаты идут постоянно, этот вопрос, который всегда стоит на повестке дня.

Между федерализмом и передачей полномочий территориям: поиск пути на примере Италии

*Итало Скотти, Палата
депутатов Парламента Италии /
руководитель Аналитического
управления, корреспондент ЕЦПД*

В 2001 году итальянский парламент одобрил одну из самых крупных конституционных реформ, которая существенным образом затронула отношения между центральным правительством, регионом и местными властями. Италия все еще остается унитарным государством, но в 2001 году началось постепенное расширение полномочий регионов и местных властей. И этот процесс все еще продуктивно продолжается.

Самые главные черты этой реформы: в соответствии со 114-й статьей Конституции все регионы, провинции, метрополии и муниципалитеты признаются равноправными элементами республики. Их отношения основаны на принципе равноправного плюрализма. Таким образом, наша государственная система теперь не является иерархической. И в ней не превалирует роль центрального правительства.

Теперь признается, что центральное правительство не осуществляет надзор над региональными законами. Также в

некоторых случаях регионам предоставляются определенные дополнительные юридические права. Эти права у нас получили название «ассиметричные регионализмы».

Что же изменилось в области администрирования? Теперь административные функции исполняются на том уровне, который ближе всего к графствам, и, таким образом, функции администрирования переходят на плечи муниципалитетов. При необходимости они могут переходить на более высокие уровни и приписываются провинциям, метрополиям, и даже центральному правительству.

В некоторых особых случаях центральное правительство будет заменять все уровни субнациональной власти, например, в случае, серьезной угрозы общественной безопасности.

В соответствии со статьей 119 Конституции, региональные и другие местные власти должны обладать независимыми финансовыми источниками, которые состоят из местных налогов и доходов, а также доли государственных налогов, которая распределяется на определенные расходы.

Введен принцип так называемого «налогового федерализма». Эта новая налоговая система гарантирует эффективное распределение налогов по территориям. Создаётся специальный фонд выравнивания, финансовые средства которого распределяются между территориями с особенно низким доходом на душу населения.

В случае необходимости государство может распределить дополнительные ресурсы, а также принять специальные меры в отдельных регионах или, предположим, даже в муниципалитетах, для того, чтобы сбалансировать социально-экономическое неравенство.

Предполагается, что правительство будет поддерживать скоординированное взаимодействие с регионами и другими местными властями с помощью механизма диалога и политического компромисса, который будет основан на заключениях конференции. Существует три основных типа конференций. Первая конференция проходит на уровне государство – регионы, где обсуждаются различные проблемы. А Вторая конференция проходит на уровне правительство – метрополии – местные власти. Это смешанные органы, членство в которых принадлежит представителям центрального правительства, а также региональным правительствам, местным властям. Иногда эти конференции проводятся вместе. Это так называемые объединенные конференции, когда возникает тема, которая представляет общий интерес.

В ходе реформ возникло очень много проблем и вопросов, которые мы сейчас обсуждаем. Прежде всего, новое разделение законодательной и исполнительной власти привело к различным

интерпретациям по вопросам распределения полномочий, которые вызвали многочисленные дискуссии на уровне регионов. Такого рода споры будет решать Конституционный суд, который является последним ключевым звеном в правовой интерпретации.

Реформа подняла новую волну трений по вопросам разделения ответственности и административных функций, которые приписаны разным уровням государственной власти. Одной из важных причин этого является тот факт, что налоговый федерализм, который был основан этой реформой, внедряется очень медленно.

Также возникла еще одна проблема - двойная централизация власти (на уровне центрального правительства и на региональном уровне), которая ослабляет влияние муниципальной власти. В соответствии с итальянской традицией муниципальные и местные власти всегда обладали очень большими полномочиями. Поэтому концентрация власти на уровне провинции не популярна среди народа. Одной из нерешенных проблем является также отсутствие форума, который представлял бы местные интересы на уровне центрального правительства.

Можно сделать некоторые выводы. В краткосрочном плане итальянское правительство должно завершить внедрение налогового федерализма для того, чтобы обеспечить правильное администрирование на всех уровнях власти. Именно этим сейчас занимается Правительство Италии.

Что касается долгосрочных проблем. Очень важно усилить федеративный характер реформы 2001 года. Необходимо подключить целый ряд институтов и учреждений для того, чтобы они дали экспертную оценку слабым местам этой реформы, особенно в области законодательной власти. Важно также пересмотреть существующую систему двухпалатного парламента и отвести сенату роль представителя местных интересов на уровне центрального правительства.

Проблема состоит в том, чтобы, в конце концов, именно сенат занимался местными проблемами. Спасибо большое.

Вопрос (Й. Силлова, Чешская Республика)

Я хотела спросить. Провинции и регионы находятся на одном и том же уровне?

Ответ

Регионы имеют законодательные функции, а провинции имеют только административные функции. Есть только одно исключение. Существуют две автономные провинции Тренто и Больцано, у которых специальные автономные условия работы.

Вопрос (Х. Тунчкашик, Турция)

В чем же была главная мотивация, главный смысл этой

реформы 2001 года?

Ответ

Это очень важный вопрос. Итальянская Конституция 1941 года включила в себя образование регионов для того, чтобы децентрализовать государство и чтобы предоставить автономность федеральным субъектам, но в эту Конституцию, в эту реформу внесены многочисленные поправки.

В 1960 году мы представляли собой очень сильное централизованное государство, именно с этого времени многие эксперты, историки, а также критики заговорили о том, что новая реформа не была доведена до конца, что регионам не была дана независимость, автономность. И эта реформа, эта Конституция были пересмотрены. В 1970 году регионам была дана большая независимость и автономность.

Эта реформа проходила постепенно, в три этапа, и только к 2001 году действительно была принята новая конституционная реформа, которая на самом деле дала возможность регионам быть независимыми в финансовом, юридическом и административном плане.

Вопрос (Г. Сотирелис, Греция)

Вы также упомянули о том, что отдельные регионы обладают большими полномочиями?

Ответ

Я упомянул о самых обыкновенных регионах. В 1949 году и после этого существовало только пять регионов: Сицилия, Сардиния, Трентино-Альто Адидже, Валле д'Аоста и Фриули-Венеция Джулия. Они получили очень важные полномочия, и они называются социальными автономными областями. Мы называем это явление асимметричным регионализмом, потому что эти пять регионов обладают гораздо большей властью по сравнению с другими регионами. Новое деление включает в себя 20 регионов. И оставшиеся регионы могут также запросить большие полномочия, которые даны пяти автономным регионам. Они пытаются это сделать, но сейчас находятся в процессе поиска, что им точно нужно...

Вопрос (Г. Сотирелис, Греция)

Не существует ли опасности, которая будет исходить от более мелких уровней власти, опасности сильного влияния на национальную политику?

Ответ

Это, конечно, вопрос, который лежит в корне проблемы и европейской дискуссии.

В Италии продолжаются активные дебаты, должны ли мы усиливать те структуры, которые занимаются общенациональными

интересами или, наоборот, отдать это в руки местных властей. В настоящее время рассматривается даже такой вопрос, как, отделение северной части Италии от остальной части страны. Это очень деликатный вопрос. Италия была сформирована из территорий, имеющих разные традиции. У нас есть области с совершенно разными языками, культурой, мировоззрением. Поэтому процесс объединения очень неоднозначный, он не завершен к настоящему времени. В своё время этот процесс был начат именно на севере, а теперь получается так, что именно север Италии хочет отделиться, именно на севере Италии возникли настроения идти совершенно другим путем. Центральное правительство испытывает сейчас очень большое давление. Есть опасность, что центральное правительство будет ослаблено. Сейчас, оно ведет переговоры с разными государственными учреждениями и органами, но решать все эти вопросы должен парламент, обсуждать эти вопросы в рамках своей деятельности.

Заккрытие семинара

Виктор Дмитриевич Кривов,
начальник Аналитического
управления Аппарата Совета
Федерации, корреспондент ЕЦПД

Уважаемые коллеги! По поручению Руководителя Аппарата Совета Федерации Владимира Валентиновича Свиначева и от себя лично хочу поблагодарить за замечательную профессиональную работу всех участников и сказать, что теперь руководство Совета Федерации будет оказывать еще большую поддержку деятельности ЕСРД, в чем я вижу заслугу участников нашего семинара. И поблагодарить, и сказать, что мы всегда рады встречать гостей и готовы проводить такие семинары впредь и участвовать в тех семинарах, которые проходят, и вообще в работе ЕСРД. Большое спасибо. Благодарю за внимание.

Марк Ван дер Хульст,
координатор направления ЕЦПД
«Парламентская практика и
процедуры»

(Обращается к В.Д. Кривову) От имени Исполкома нашего Центра хотел бы поблагодарить Вас за этот семинар, за гостеприимство, за ваши усилия по проведению этого семинара на очень высоком уровне – как материальном, так и интеллектуальном. Думаю, что все мы оставляем в Москве свое сердце. Пожалуйста, передайте признательность обоих со-директоров ЕЦПД всем Вашим руководителям.

(Обращается к аудитории). Я думаю, это был очень успешный и очень интересный семинар.

Я хотел бы напомнить, что у нас есть веб-сайт, на котором есть страница, специально посвященная направлению «Парламентская практика и процедуры». И мы будем благодарны, если вы будете нам присылать материалы и оставлять свои комментарии. В частности, мы поместим материалы этого семинара, а также, может быть, последующих. Если возможно, пожалуйста, присылайте. Может быть, не обязательно именно на эту тему, но связанную с парламентской практикой. Я постараюсь их выложить на веб-сайт.

Ульрих Хюшен, администратор и
со-секретарь ЕЦПИД,
корреспондент ЕЦПИД

Я хотел бы сделать небольшой комментарий. Сегодня в беседе с нами Руководитель Аппарата Совета Федерации высказал предложение о том, чтобы наиболее интересные примеры («бест практик») из парламентской практики были собраны где-то на веб-странице ЕЦПИД, то есть создать такое место, где можно было бы собирать интересные материалы, где можно будет поделиться такого рода материалами.

Я приветствую эту идею и считаю создание такой страницы хорошим новым механизмом для обмена информацией. Для того, чтобы найти полезные примеры для улучшения своей работы. Думаю, страница направления «Парламентская практика и процедуры» могла бы служить таким местом и хочу всем участникам передать это предложение.

Тимур Ервантович Семенов,
референт Аналитического
управления Аппарата Совета
Федерации

Еще два слова. Хочу особенно поблагодарить тех участников, которые сочли возможным выступить на русском языке.

Спасибо, что внимательно выслушали те выступления, которые рассказывали о российском опыте и о работе Совета Федерации. Все материалы, которые были подготовлены нами и предоставлены вам в электронном виде и на бумажном носителе, подготовлены в Аналитическом управлении Аппарата Совета Федерации.

Особенно мне приятно поприветствовать профессора Галину Садовникову, она присутствует здесь. Благодарю за большую помощь в подготовке материалов Екатерину Косевич, Тимофея Мочалова и еще несколько наших добровольных помощников, я, к сожалению, не смогу перечислить всех.

Мы постараемся учесть все замечания, которые вы высказали. Если они будут еще, будем рады получить их от вас по электронной почте. Мы подготовим новую версию нашего обобщающего материала. Спасибо большое всем!

II. Итоговый экспертный отчет

«Представительство местных и региональных интересов в деятельности национальных парламентов»

Тимур Ервантович Семенов,
референт Аналитического
управления Аппарата Совета
Федерации

Галина Дмитриевна Садовникова,
доцент кафедры
конституционного и
муниципального права МГЮА им.
О.Е. Кутафина.

**При участии В.П. Уманской,
Т.Н. Мочалова, Е.Ю. Косевич**

По традиции, сложившейся в Европейском центре парламентских исследований и документации, палата парламента, организующая семинар, заблаговременно готовит и рассылает коллегам специальный вопросник по теме семинара.

Вопросник к семинару «Представительство местных и региональных интересов в деятельности национальных парламентов» был подготовлен Аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации при участии координатора направления деятельности ЕЦПД «Парламентская практика и процедуры» Марка Ван дер Хульста. Вопросник был разослан в начале 2011 года Секретариатом ЕЦПД в Брюсселе во все палаты парламентов, участвующие в работе ЕЦПД.

Всего на вопросник было получено 35 ответов от зарубежных коллег, соответствующий материал о ситуации в России был подготовлен и в Совете Федерации. По материалам, полученным Аналитическим управлением в ответ на вопросник, был подготовлен итоговый отчет. В создании указанных материалов принимала участие группа внешних экспертов во главе с Г.В. Садовниковой.

Итоговый отчет был размещен в Интернете для сведения всех участников сети ЕЦПД в мае 2011 года на английском языке, а затем, в откорректированном после семинара виде, в июне 2011 года, на английском и русском языках.

Основным принципом при подготовке отчета было: максимально точное указание основных (общих) тенденций и фиксация отдельных «нетипичных» примеров (иллюстраций), характеризующих

разнообразие парламентской практики по рассматриваемым вопросам. Указанные примеры даны в тексте отчета курсивом.

Поскольку не все страны, представляющие интерес с точки зрения региональной тематики, направили свои исследования в адрес семинара, авторы Отчета сочли необходимым и возможным продолжить работу над ним. Силами внешних экспертов были подготовлены материалы по Франции и Швейцарии, в которых разнообразие регионов и их значимость в государственной жизни посвоему велики. В настоящее время ожидается подготовка некоторых других материалов, в частности, по Венгрии. После необходимого редактирования новые материалы будут включены в Отчет. Материалы по Франции и Швейцарии даются в дополнении к текущей редакции Отчета.

ВОПРОСНИК, РАЗОСЛАННЫЙ В ПАРЛАМЕНТЫ – ЧЛЕНЫ ЕЦПИД ПЕРЕД СЕМИНАРОМ

I. Избирательная система, мандат члена парламента и местные и региональные интересы

	Вопрос	Примечание или дополнительный вопрос
1.	<p>Можно ли охарактеризовать вашу избирательную систему (для выборов в национальный парламент или в нижнюю палату), как</p> <p>а) мажоритарную с одномандатными избирательными округами;</p> <p>б) основанную на пропорциональном представительстве (PR), в котором депутаты избираются в многомандатных избирательных округах, совпадающих с административными единицами государства (или, в которых размер избирательного округа, сопоставим с показателями таких единиц), так что можно сказать, что избранный депутат представляет определенную территорию;</p> <p>с) на основе пропорционального представительства (PR), в которой представители выбираются в больших многомандатных избирательных округах и не могут быть тесно связаны с конкретным регионом или территорией;</p> <p>г) смешанную систему, сочетающую в себе элементы мажоритарной и пропорциональной систем.</p>	<p>Пожалуйста, укажите подробности. Пожалуйста, укажите пропорции между региональными списками пропорционального представительства и национальным списком (если применимо).</p>

2.	Если избирательная система была изменена в последние 3-5 лет, то а) была ли она изменена на другой тип избирательной системы (например, от мажоритарной к пропорциональной); б) заключались ли перемены в изменении различных порогов выборов; в) заключались ли перемены в изменении размеров избирательных округов; г) другие	Если да, укажите подробности.
3.	Если есть вторая (верхняя) палата в вашем парламенте, и каков механизм избрания или назначения ее членов?	Пожалуйста, укажите подробности.
4.	Есть ли у вас механизм, позволяющий территориям непосредственно делегировать членов парламента?	Если да, то, укажите подробности: Кто имеет право быть выдвинутым (гражданин, житель региона, депутат и т.д.)? Кто может выдвинуть кандидата (кандидатов)? Кто принимает решение о назначении?
5.	Используете ли вы выражения "депутат, представляющий определенную территорию" или аналогичные выражения в парламентской практике?	Если да, то просьба указать, является ли это юридическим термином, общепотребительным выражением или другой разновидностью формулировки
6.	Пожалуйста, дайте оценку количества членов политических партий в вашей стране (в процентах от электората)	Пожалуйста, укажите источник информации, или это ваша экспертная оценка
7.	Можно ли выдвинуть в определенном регионе (территории) или избирательном округе независимого кандидата в депутаты (без какого-либо партийного механизма выдвижения)?	Пожалуйста, укажите подробности.
8.	Подразумевает ли математическая формула, используемая для определения количества депутатских мандатов в зависимости от полученных партий голосов, что необходимо преодолеть определенный барьер а) в процентах от общего числа голосов б) в процентах от общего числа голосов, а также в определенном количестве регионов или избирательных округов?	Если ответ б), то укажите подробности.

9.	Есть ли определенное количество мест в парламенте, отведенные для представителей а) конкретного региона или территории; б) определенных меньшинств; с) представителей диаспоры?	Если да, то укажите подробности.
10.	Все ли члены вашего парламента а) избираются, б) или есть те, которые назначаются или делегируются?	Если ответ б), то укажите подробности и источник информации.
11.	Является ли избирательная система на региональном / муниципальном уровне: а) мажоритарной с одномандатными избирательными округами; б) с пропорциональным представительством (PR) на основе региональных (муниципальных) списков партий по соответствующей территории; в) смешанная система, сочетающая различные элементы	
12.	Предоставляется государственное финансирование политическим партиям? Каковы ограничения на такое финансирование? Когда такое финансирование было введено?	Если нет, то является ли этот вопрос предметом обсуждения?

II. Внутренняя парламентская организация и процедуры

	Вопрос	Примечание или дополнительный вопрос
1.	Посещают ли регулярно члены парламента во время парламентской сессии территории, которые они представляют?	Является ли это правом или обязанностью члена парламента? Регулируется ли работа депутатов на территории, которую они представляют, нормой регламента? Регулируется ли это календарем сессии? Регулируется ли это другим способом или является сложившейся практикой?
2.	Если да, то оплачивает ли ваш парламент расходы, связанные с этими посещениями?	

3.	Есть ли у членов парламента правовая обязанность делать доклады (отчеты) перед своим избирательным округом на регулярной основе?	
4.	Есть ли у членов парламента (у одного, двух... или всех), представляющих определенную территорию, особые полномочия в палате относительно назначений на должности, внесения вопросов в повестку дня, осуществление права на расследование, и т.д.?	Если да, то укажите подробности и источник этих конкретных полномочий (закон, правила процедуры, традиции и т.д.).
5.	Есть ли в вашем парламенте постоянный комитет (комиссия) по региональным и территориальным вопросам?	
6.	Есть ли в вашем парламенте постоянный комитет (комиссия) по вопросам местного самоуправления?	
7.	Есть ли у членов парламента в их регионах (территориях) помощники, работающие на тех же условиях, как в парламенте?	Мы рассматриваем не сотрудников партийных структур, а лиц, работающих в рамках структуры гражданской службы. Если да, укажите подробности.
8.	Если член парламента тесно связан в своей деятельности с определенной территорией, то как осуществляется финансирование расходов, связанных с территориальными вопросами (расходы на поездки, звонки, и т.д.). (Например, члены Совета Федерации РФ могут посещать "свой" регион в любое время, но визит в другой регион должен быть специально согласован для покрытия расходов на поездку)	Если да, укажите подробности.

III. Участие региональных и местных органов и гражданского общества в национальном законодательном процессе и других видов деятельности парламента - Инициативы от территорий

	Вопрос	Примечание или дополнительный вопрос
1.	Может ли быть законопроект инициирован сбором подписей граждан?	Если да, то ограничивается ли данное право определенной территорией? Есть ли другие территориальные ограничения?

a.	Может ли быть референдум инициирован сбором подписей граждан?	
2.	Может ли местный/региональный референдум быть инициирован сбором подписей граждан?	Пожалуйста, укажите подробности. Регулируется ли такой референдум национальным или региональным законодательством?
3.	Является ли результат такого референдума обязательным для местных / региональных властей?	
4.	Имеет ли решение о проведении такого референдума последствия для национального парламента? Обязан национальный парламент принять решение, аналогичное решению референдума, или обсуждать вопрос референдума или таких обязательств нет?	Пожалуйста, приведите примеры, если это применимо.
5.	Существуют ли механизмы для прямого взаимодействия между парламентом и территориальными (региональными и местными) органами власти и управления?	
6.	Могут ли территориальные (региональные и местные) органы власти и управления требовать, чтобы было созвано пленарное заседание национального парламента или выбирать темы для обсуждения?	Пожалуйста, укажите подробности.
7.	Могут ли территориальные (региональные и местные) органы власти и управления инициировать законы (другими словами: пользоваться правом законодательной инициативы)?	Если да, то: 1. Каков статус такого законопроекта? 2. Может ли быть законопроект инициирован совместно несколькими территориями?
8.	Если да, то просьба дать краткую оценку, как часто власти территорий используют такое право?	Если применимо, приведите пример.
9.	Требуются ли заключения территориальных (региональных или местных) властей на законопроекты, рассматриваемые в национальном парламенте?	Если да, то является ли это обязательным или необязательным? Является ли это общим правилом или касается определенных вопросов?

10.	Если да, то обязан ли парламент учитывать мнения территориальных органов?	Является ли это обязательство правовым или неофициальным, или это только связано с общей политикой, в соответствии с которой весь спектр мнений принимается во внимание?
11.	Есть ли нормативное правовое регулирование или сложившаяся практика, которые позволяют парламенту проводить официальные мероприятия (пленарные заседания, заседания комитетов, конференции, семинары, "круглые столы" и т.д.) за пределами столицы или в определенных территориях?	Если да, то приведите примеры.
12.	Есть ли нормативное правовое регулирование или сложившаяся практика, которые позволяют парламенту проводить официальные мероприятия с участием региональных или местных властей?	Если да, то приведите примеры.

IV. Территориальный состав государства, региональные и местные органы, делегирование национальных компетенций

	Вопрос	Примечание или дополнительный вопрос
1.	Какова административно-территориальная структура вашего государства (федеральная, конфедеративная система или унитарное государство)	
2.	Если государство унитарное, то существуют ли какие либо автономные регионы или территории с делегированными им государственными полномочиями?	
3.	Если у вас имеются регионы или территории с особым статусом, то был ли этот статус изменен в последние 5-10 лет (стали ли их полномочия шире или были ограничены, были ли регионы созданы или упразднены)?	Если это применимо
4.	Есть ли у регионов/территорий свои собственные правительства и парламенты (представительные органы с собственным законодательством). Делят ли эти органы государственный суверенитет с центральной властью или они осуществляют те полномочия, которые им делегированы с национального уровня?	Если применимо, укажите подробности.

5.	Существует ли механизм консультаций между региональными и между местными органами власти и управления? Более конкретно, существует ли какие-либо парламентские ассоциации или форумы, объединяющие региональные и местные представительные органы?	Если это применимо. Если есть, то официальный или неофициальный? Если возможно, укажите подробности, включая веб-ссылки.
6.	Если да, то кто отвечает за взаимодействие с такими форумами (ассоциациями) на национальном уровне: исполнительная власть, парламент, специализированные учреждения? Заключаются ли специальные официальные соглашения между национальными государственными органами и региональными (местными) властями? Если да, приведите пример.	Если это применимо.
7.	Существуют ли особые региональные или национальные меньшинства, чье представительство в национальных или региональных исполнительных или представительных органах гарантируется квотами?	Если так, то укажите подробности.
8.	Есть ли тенденция к увеличению или уменьшению числа регионов (административных единиц) или к "сохранению статус-кво" в последние 5-10 лет?	Если это применимо.
9.	Происходит ли в последние годы процесс передачи (делегирования) государственных полномочий с национального на региональный уровень?	Если да, то укажите подробности. Если нет, то является ли этот вопрос предметом обсуждения в настоящее время?

ТЕКСТ ИТОГОВОГО ЭКСПЕРТНОГО ОТЧЕТА

I. Избирательная система, мандат члена парламента и местные и региональные интересы

Структура парламентов государств, представивших материалы для исследования:

Однопалатные парламенты: Финляндия, Андорра, Турция, Израиль, Исландия, Болгария, Эстония, Хорватия, Литва, Кипр, Чехия, Греция, Сербия, Норвегия, Швеция, Бывшая Югославская Республика Македония, Молдова.

Двухпалатные парламенты: Россия, Бельгия, США, Канада, Испания, Австрия, Италия, Великобритания, Ирландия, Нидерланды, Польша, Словения, ФРГ, Румыния.

Вопросы 1-5, 7-11. Типы избирательных систем, применяемых на выборах парламентов (нижних палат), принимая во внимание наиболее распространенную классификацию избирательных систем: мажоритарная, пропорциональная и смешанная:

Мажоритарная избирательная система – США, Финляндия, Польша, Великобритания (палата общин), Швеция, Словения, Канада (палата общин).

Пропорциональная избирательная система – Россия (Государственная Дума), Бывшая Югославская Республика Македония (далее – Македония), Молдова, Румыния, Исландия, Австрия, Италия, Турция, Бельгия, Израиль, Эстония, Хорватия, Кипр, Чешская Республика, Греция, Сербия, Нидерланды.

Смешанная избирательная система (часть депутатов избирается по территориальным избирательным округам, другая часть – по партийным спискам) – Испания, Андорра, Болгария, Литва, Норвегия, ФРГ (Бундестаг).

Смешанная, включающая не только территориальное, но и функциональное представительство (торгово-промышленные палаты, профсоюзы, фермеры, университеты и др.): Словения, Ирландия.

Так называемая персонифицированная смешанная (в соответствии с определением, данным в представленном материале): Канада (фактически: депутаты палаты общин избираются по мажоритарной системе, сенаторы назначаются Генерал-губернатором).

Определенные особенности имеет избирательная система Ирландии, которая основана на пропорциональном представительстве в рамках небольшого числа

многомандатных избирательных округов. При этом кандидаты, которые не выдвинуты политической партией, могут выдвинуть свою кандидатуру самостоятельно или их может представить член нижней палаты парламента.

Назначение членов парламента: Канада (Сенат); ФРГ (Бундесрат – назначение правительствами земель); Российская Федерация (половина членов Совета Федерации назначаются высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации).

Типы избирательных систем, применяемых на **региональных/муниципальных выборах:**

Мажоритарная избирательная система: Канада, США, Словения, Великобритания (форма проведения выборов зависит от территорий).

Пропорциональная избирательная система: Исландия, Израиль, Австрия, Италия, Швеция, Норвегия, Испания, Финляндия, Бельгия, Эстония, Сербия, Нидерланды, Турция, Литва, Чешская Республика, Бывшая Югославская Республика Македония, Молдова, Ирландия.

Смешанная избирательная система: ФРГ, Греция, Россия, Хорватия, Андорра, Болгария, Великобритания (на региональных выборах - варьируется в зависимости от региона).

Выбор избирательной системы зависит от численности населения в муниципалитетах – Польша и Россия.

Избирательное законодательство в государствах-участниках исследования является динамичным. В течение последних 3-5 лет изменениям подверглись избирательные системы следующих государств: Россия, Андорра, Италия, Болгария, Хорватия, Канада, Кипр, Чешская Республика, Норвегия, Нидерланды (Сенат), Румыния.

Изменения планируются (соответствующий законодательный процесс иницирован, но не доведен до результата): Финляндия, Польша, Македония. В Великобритании важные изменения в системе выборов в Палату общин отвергнуты в мае 2011 года на референдуме.

В соответствии с оценками, имеющимися в представленных материалах, механизм, в той или иной степени позволяющий территориям (регионы, территории избирательных округов) **непосредственно делегировать членов парламента**, имеется в России (Совет Федерации), Испании, ФРГ.

Очень часто к парламентариям обращаются как к «депутатам от определенной территории» или «представителям определенной территории», однако это скорее традиция, чем общепринятая норма.

Депутаты (часть депутатов) однопалатных парламентов и нижних палат двухпалатных парламентов считаются

представителями территорий в соответствии с законодательством или парламентской процедурой в Исландии, Словении, Канаде, Италии (депутаты от нескольких регионов в Палате депутатов), Великобритании (в Палате Общин депутаты представляют избирательные округа), Испании, России и Германии.

В то же время в конституциях большинства государств подчеркивается, что депутаты (члены парламента) являются **представителями всей нации.**

Представительство национальных меньшинств осуществляется в Хорватии, в определенном смысле в Бельгии (от голландской и французской коллегий выборщиков), в Македонии (три члена Парламента от диаспоры).

6. Количество членов политических партий (в процентах от количества избирателей) в представивших свои материалы странах варьирует от 0,5% (Польша) до 17,5 % (Кипр), в среднем не превышает 5-6%. Это составляет **абсолютное меньшинство избирателей** и заставляет задуматься о целесообразности столь широкого применения пропорциональной избирательной системы, особенно на региональных/муниципальных выборах.

12. Государственная поддержка в виде частичного финансирования политических партий в той или иной степени имеет место во всех исследуемых государствах.

Выводы по разделу I:

В большинстве государств, представивших данные для исследования, парламенты являются однопалатными, что вписывается в общую закономерность наличия однопалатных парламентов в унитарных государствах и двухпалатных – в федеративных.

Наиболее распространенный тип избирательных систем, применяемых на парламентских выборах в государствах-участниках опроса – пропорциональный, обеспечивающий представительство в парламентах политических партий, а не территорий.

Территориальное представительство наиболее четко выражено во вторых палатах двухпалатных парламентов (кроме Великобритании), что также является вполне логичным, поскольку представительство территорий в федеративных государствах, где регионы имеют определенную степень автономии, наиболее важно, учитывая специфику федеративной формы государственно-территориального устройства.

Для унитарных государств территориальное представительство характерно, как правило, в случаях, если в составе государства есть

территории, имеющие определенные особенности, либо представительство территорий обусловлено историческими традициями.

Изменения избирательного законодательства последних лет в государствах-участниках опроса свидетельствуют о четко просматриваемой тенденции увеличения доли пропорционального представительства политических партий в парламентах. Территориальное, а тем более – национальное представительство в парламентах является далеко не столь значимым, как партийное. В то же время доля членов политических партий в обществе невелика (обычно 3-6%).

Государство увеличивает финансовую поддержку политических партий, что свидетельствует о признании их важной роли в политической системе.

II. Внутренняя парламентская организация и процедуры

1. Регулярное посещение парламентариями территорий в большинстве случаев является их правовой обязанностью, но в ряде стран – лишь традицией (Швеция, Финляндия), либо зависит от желания самого парламентария – Норвегия, Греция, Эстония, Нидерланды, Турция, Кипр, Италия (Сенат), Хорватия, Италия, Канада. Фактически, в подавляющем большинстве государств члены парламента, учитывая их основное предназначение, не уклоняются от этой обязанности. Календарь сессий дает возможность посещать свои территории.

2. Парламенты оплачивают связанные с этим расходы.

Но в некоторых странах возмещение расходов происходит иначе, например, в Польше (Сенат) парламентские дотации не связаны с поездками в округа. Поездки членов Бундесрата оплачиваются правительствами земель.

В любом случае поездки членов парламентов в регионы так или иначе финансируются государством.

3. Обязанность делать доклады (отчеты) перед своим избирательным округом на регулярной основе не предусматривается законодательством государств, участвующих в данном исследовании.

4. У членов парламента, представляющих определенную территорию, как правило, нет особых полномочий в палате относительно назначений на должности, внесения вопросов в повестку дня, осуществления права на расследование (исключения по некоторым вопросам предусмотрены в США). При этом любой член

парламента вправе предлагать включить в повестку дня любой вопрос, касающийся их территорий.

5. Постоянный комитет (комиссия) по региональным и территориальным вопросам есть в большинстве парламентов.

Нет их в парламентах Австрии, Андорры, Турции, Эстонии, Сербии, США, Швеции, Финляндии, Нидерландов, Кипра, ФРГ, Македонии (в парламенте Канады, а также в Палате общин Великобритании, есть комитеты по делам отдельных территорий). В этих государствах региональными и местными делами занимаются парламентские комитеты (комиссии) по внутренним или административным делам.

6. Постоянный комитет (комиссия) по вопросам местного самоуправления есть только в некоторых парламентах (например, в Израиле, Польше (Сенат), Испании, Исландии, Норвегии, Сербии, Македонии).

В парламентах ряда государств созданы единые комитеты по региональной политике и местному самоуправлению (Андорра, Болгария, Польша (Сейм), Литва, Словения, Хорватия).

7. У членов парламента в их регионах (территориях), как правило, есть помощники, работающие на тех же условиях, что и в парламенте (кроме Исландии, Италии, Швеции, Эстонии, Сербии, Молдовы).

8. Финансирование расходов, связанных с территориальными вопросами (расходы на поездки, звонки, и т.д.) осуществляется на основе законодательства государства. Это касается, как правило, не только поездок в «свои» регионы, которые представляют члены парламентов, но и поездок по всей территории страны для выполнения своих обязанностей.

Выводы по разделу II:

Внутренняя организация парламента и законодательно закрепленные процедурные вопросы в участвующих в исследовании государствах содержат условия и возможности для выполнения парламентариями их основной функции – представлять интересы своих избирателей.

Парламентарии, представляющие определенные территории, имеют те же права, что и их коллеги, избранные в составе партийных списков. Парламент любого государства считается общенациональным представительным органом. В связи с этим все члены парламентов, даже избранные от определенных территорий, считаются представителями всего народа, таким образом, равный статус парламентариев обоснован общенациональными интересами.

Наличие в парламентах большинства государств комитетов

(постоянных комиссий) по вопросам региональной политики (либо возложение обязанности решения этих вопросов на иные комитеты) свидетельствует о том, что парламенты на регулярной основе занимаются вопросами территорий.

Депутаты парламента имеют достаточно высокий статус, условия и возможности для осуществления своих функций вне столицы (включая наличие помощников, бесплатный проезд по всей территории страны или к избирателям своего округа).

Наличие в законодательстве участвующих в исследовании государств норм о финансировании поездок парламентариев в свои регионы и работающих в регионах на постоянной основе помощников позволяет членам парламентов иметь постоянную связь с регионами, быть в курсе региональных проблем, полноценно защищать интересы регионов. Активность работы в этом направлении зависит от самих парламентариев. Многие из них имеют офисы в регионах, чтобы обеспечивать связь с территорией/округом.

III. Участие региональных и местных органов и гражданского общества в национальном законотворческом процессе и других видах деятельности парламента. Инициативы от территорий.

1. Законопроект может быть инициирован **сбором подписей граждан** в государствах: Испания, Исландия, Литва, Польша, Сербия, Италия и Румыния.

В Нидерландах с помощью так называемой «гражданской инициативы» можно организовать дебаты по определенным вопросам в Палате Представителей и она должна будет сформулировать позицию по ним.

2. Референдум может быть инициирован сбором подписей граждан в государствах: Исландия, Польша, Сербия, Литва, Италия, Хорватия, Македония, Россия и Молдова.

3-4. Местный референдум может быть инициирован сбором подписей граждан в государствах: Исландия, Норвегия, Швеция, Польша, ФРГ, Финляндия, Бельгия, Эстония, Сербия, Нидерланды, Кипр, Великобритания, Чешская Республика, Италия, Болгария, Хорватия, Израиль, Канада, Македония, Молдова.

Решение, принятое на региональном/местном референдуме является обязательным для региональных/ местных властей, за исключением **консультативного референдума**, решения которого носят рекомендательный характер и являются формой выявления мнения населения.

5. Решения такого референдума не влекут предусмотренных

законом обязательств для национального парламента, поскольку принимаются по региональным (местным) вопросам, в которые центральные власти не могут вмешиваться, но такие решения должны учитываться парламентами в ходе выработки общей региональной политики.

В некоторых случаях законопроекты по некоторым вопросам должны представляться в Парламент только после консультации с гражданами административно-территориальных единиц путем проведения референдума. В таком случае решение, принятое на референдуме, де факто является обязательным.

6. Механизмы для прямого взаимодействия между парламентом и территориальными (региональными и местными) органами власти и управления существуют в большинстве государств, это наиболее четко закреплено в законодательстве таких стран, как: Испания, Исландия, Словения, Греция, Бельгия, Литва.

В Финляндии такие механизмы предусмотрены лишь для парламента Аландских островов.

В то же время в некоторых государствах такой механизм, в соответствии с приведенными оценками, отсутствует: Норвегия, Польша, США, ФРГ, Эстония, Нидерланды, Турция, Хорватия, Израиль, Канада и Македония.

7. Как правило, территориальные (региональные и местные) органы власти и управления не могут требовать, чтобы было созвано пленарное заседание национального парламента или выбирать темы для обсуждения. Но парламентарии, представляющие территории, могут влиять на повестку дня в ходе парламентских сессий.

8-9. В ряде государств (Россия, Чешская Республика, Италия) территориальные (региональные или местные) органы власти и управления **могут инициировать законы**.

В Финляндии – только парламент Аландских островов, в Сербии – парламентские ассамблеи автономных провинций. В Македонии регионы могут инициировать непринятие закона.

Территориальные власти почти во всех случаях (кроме России) нечасто используют это право.

Такое право отсутствует в Норвегии, Швеции, Польше, ФРГ, Эстонии, Нидерландах, Турции, на Кипре, Хорватии, Израиле, Греции, Канаде, Испании, Исландии, Норвегии, Бельгии, Литве, Болгарии, Андорре, Австрии, Молдове.

10-11. Заключение территориальных (региональных или местных) властей на законопроекты, рассматриваемые в национальном парламенте, требуются в России (региональных властей - по вопросам совместного ведения РФ и субъектов РФ),

Румынии, Исландии, Эстонии, Литве, Италии, в Австрии – в особых случаях. В Финляндии могут быть такие заключения лишь от Аландских островов.

Парламент, как правило, в той или иной степени обязан учитывать мнения территориальных органов.

12. Как нормативное правовое регулирование, так и сложившаяся практика позволяют парламенту (кроме некоторых государств: Испания, Исландия, Норвегия, Швеция, США, Эстония, Израиль) проводить **официальные мероприятия** (пленарные заседания, заседания комитетов, конференции, семинары, "круглые столы" и т.д.) **за пределами столицы или в определенных территориях** в большинстве государств.

В Великобритании специальные комитеты и комитеты по делам Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии могут заседать и собирать материалы за пределами Вестминстера. В Греции, Польше, Молдове и Румынии есть такая сложившаяся практика, однако нормативное регулирование отсутствует.

13. И нормативное правовое регулирование и сложившаяся практика позволяют парламентам большинства государств (кроме Норвегии, Швеции, Польши, Эстонии, Чехии, Израиля, Македонии) проводить официальные мероприятия с участием региональных и местных властей.

В Греции, Молдове, Румынии, Ирландии есть такая сложившаяся практика, однако нормативное регулирование отсутствует.

Выводы по разделу III:

В национальном законотворческом процессе, безусловно, должны учитываться как общенациональные интересы, так и интересы регионов, в большинстве случаев неотделимые от интересов всей страны. Законодательство ряда участвующих в исследовании государств позволяет инициировать законодательный процесс и референдумы всех уровней сбором подписей граждан, что свидетельствует о влиянии гражданского общества на решение вопросов общегосударственного значения.

Формально влияние региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления на законодательный процесс и референдум довольно слабое. В некоторых государствах (например, Великобритании) такое влияние предусмотрено лишь в отношении отдельных территорий. Фактически же в большинстве случаев национальные парламенты учитывают позицию регионов по рассматриваемым вопросам.

Прямые связи депутатов общенационального парламента с регионами осуществляются с использованием разных форм взаимодействия, в том числе путем приглашения региональных представителей для участия в мероприятиях, организованных парламентами.

Выездные мероприятия парламентов в регионах/муниципалитетах в целом не характерны для парламентов. Их более широкое применение послужило бы укреплению связей центральных и местных властей

IV. Территориальный состав государства, региональные и местные органы, делегирование национальных компетенций

1. Из участвующих в опросе государств **федеративными** являются: Россия, Канада (по собственной оценке – конфедеративное государство), США, ФРГ, Бельгия.

Унитарные государства: Польша, Исландия, Швеция, Эстония, Турция, Кипр, Литва, Чешская Республика, Болгария, Хорватия, Андорра, Бывшая Югославская Республика Македония, Румыния, Ирландия и т.д.

2. Унитарные государства с **автономными регионами** или с территориями, которым делегированы государственные полномочия: Испания, Норвегия, Греция, Финляндия, Сербия, Нидерланды, Великобритания, Италия и Молдова.

3. **Статус регионов** (всех или некоторых) менялся в последние годы в следующих государствах: Россия, Швеция, Сербия, Нидерланды, Великобритания, Италия, ФРГ, Канада и США.

4. Регионы **со своими правительствами и парламентами** имеются, как правило, в федеративных государствах. В унитарных государствах региональные/местные представительные и исполнительные органы публичной власти нельзя назвать парламентами и правительствами в полном смысле, поскольку законы в таких государствах могут принимать только общенациональные парламенты.

Тем не менее, в Польше, например, Сеймик воеводства считается местным парламентом. В Испании все самоуправляющиеся общины имеют свои собственные правительства и парламенты, полномочия которых устанавливаются их собственными Уставами, утвержденными национальным парламентом. По собственным оценкам парламенты и правительства регионального уровня есть в Италии, Австрии.

В Норвегии существует особый парламент для народа Саами, в Сербии – для автономного края Воеводина, в Молдове – для автономного региона Гагаузия, в Великобритании Шотландия обладает собственным Парламентом, Северная Ирландия и Уэльс – собственными Ассамблеями (Собраниями).

5. Механизмы консультаций и заключения официальных соглашений между общенациональными и региональными и местными органами власти и управления в большинстве исследуемых государств не развиты в законодательстве.

Парламентские ассоциации или форумы, объединяющие региональные и местные представительные органы, в той или иной степени имеются в России, Сербии, Бельгии, Испании (не на парламентском уровне), неофициальные форумы в США, несколько национальных ассоциаций местных органов власти, таких как "Немецкая Ассоциация городов и общин" по вопросам коммунального лоббирования в ФРГ, ассоциация региональных/местных органов власти в Норвегии, Литве, Андорре, Национальная Ассоциация муниципалитетов Болгарии, Ассоциация единиц местного самоуправления в Македонии, Ассоциация местных органов власти в Молдове, в Ирландии – Ассоциация местных органов власти Ирландии и Ассоциация окружных и городских советов, независимые группы по интересам (IPO и VNG) в Нидерландах и т.д.

6. За взаимодействие с такими органами отвечают: парламент (Сербия), правительство (Румыния), органы исполнительной власти (Норвегия, Канада), специально созданный орган (Совет законодателей в России, Объединенная Министерская Комиссия в Великобритании, Сопения (в Италии), либо (в большинстве государств) формально такие полномочия официально не возлагаются ни на один орган.

7. Особые региональные или национальные меньшинства, чье представительство в национальных или региональных исполнительных или представительных органах гарантируется **квотами или привилегиями,** имеются лишь в нескольких государствах из числа исследуемых: Италия, Словения, Хорватия, Финляндия (1 депутат от Аландских островов), Кипр (места в парламенте и других государственных органах для представителей турецкой общины), Польша и ФРГ (на выборах для партий, представляющих национальные меньшинства, нет необходимости преодолевать порог, чтобы получить места в парламенте).

8. Тенденция к сокращению числа регионов (административных единиц) в последние 5-10 лет просматривается в России, Греции, Сербии, Исландии, Швеции, Финляндии, Эстонии,

Нидерландах, Хорватии, к фактическому увеличению – в Румынии.

Идут дискуссии о необходимости их уменьшения/увеличения в Норвегии, Бельгии и ФРГ.

9. Процесс передачи (делегирования) государственных полномочий с национального на региональный/муниципальный уровень наблюдается в России, Испании, Исландии, Греции, Швеции, Бельгии, Литве, Чехии, Италии, Хорватии, Андорре, ФРГ, Италии, Молдове и Румынии.

Дискуссии по этому поводу ведутся в Турции и Австрии (не в данный момент, но повторяются время от времени).

Выводы по разделу IV:

Государственное политико-территориальное устройство в большинстве исследуемых государств является в целом стабильным, реформы происходят в направлении укрупнения регионов, но, в основном, в сфере укрупнения административно-территориальных единиц, что может свидетельствовать о преобладании экономических интересов над интересами регионального/местного представительства. Наличие дискуссий свидетельствует о вовлечении общественности в процесс поиска оптимального территориального устройства.

Региональное представительство в парламентах наиболее четко выражено в федеративных государствах. В унитарных государствах оно имеет место там, где есть регионы с особым статусом.

Взаимодействие между общенациональными и региональными/муниципальными органами в законодательстве четко не прописывается, но в той или иной степени имеет место. Значительную роль в таком взаимодействии играют неправительственные ассоциации. Видимо, данное направление нуждается в более четкой законодательной регламентации, в том числе в плане установления органов/должностных лиц, отвечающих за такое взаимодействие.

В значительном количестве государств (в данном исследовании – в половине) с центрального на региональный/местный уровень власти передаются те полномочия, которые целесообразно решать органам, наиболее приближенным к населению, с учетом местной специфики.

ДОПОЛНЕНИЕ К ИТОГОВОМУ ЭКСПЕРТНОМУ ОТЧЕТУ¹¹

(материалы по Франции и Швейцарии)

1. Избирательная система, мандат члена парламента и местные и региональные интересы

	Швейцария	Франция
1.	В Национальный совет, нижнюю палату Федерального Собрания Швейцарии, депутаты избираются по пропорциональной системе. На выборах формируется только список регионального представительства (каждый кантон – один избирательный округ, где избирается от 1 до 34 депутатов).	На выборах в Национальное Собрание – мажоритарная система, где выборы проводятся по одномандатным округам в 2 тура. Для победы в 1-м туре – надо набрать абсолютное большинство, но не менее 1/4 от списочной численности избирателей в округе. Во 2-м туре – относительное большинство, участвуют кандидаты, набравшие не менее 12,5% голосов в 1-м туре. Если только один человек набрал в 1-м туре более 12,5% голосов, то во 2-й тур проходит также следующий по количеству.
2.	Избирательная система в последние годы не менялась.	Избирательная система была изменена в последние годы на выборах в Сенат см.п. 1.3.
3.	Верхняя палата – Совет кантонов. Избирается по 2 представителя от каждого из 20 кантонов, по 1 представителю от каждого из 6 полукантонов. Каждый кантон сам определяет процедуру выборов своих представителей. В полукантоне Аппенцелль-Иннерроден депутат избирается непосредственно народным собранием, в кантонах Юра и Невшатель используется пропорциональная система выборов. В остальных кантонах депутаты избираются по мажоритарной системе.	С 2010 г. в Сенат избирается 348 депутатов вместо 321. На 6 лет вместо 9, ротация - на 1/2 через 3 года (ранее – на 1/3). Избираются на территориальной основе непрямым голосованием территориальных коллегий. Избирательными округами являются департаменты. В избирательную коллегию входят все избираемые депутаты всех уровней + делегаты от коммун. От коммун до 9000 жителей - 1 - 12 делегатов (пропорционально численности жителей), от 9000 до 30 000 - весь состав муниципального совета, более 30 000 - весь состав муниципального совета + по 1 делегату на каждую тысячу жителей, от числа, превышающего 30 000 чел. Представительство депутатов в Сенате - от 1 до 12 чел. от департамента в зависимости от численности жителей. Если в департаменте избираются 1 - 2 депутата, то голосование проводится по мажоритарной системе в 2 тура, причем оба тура в один день: с 9 до 11 ч. – 1-й тур, с 13 до 15 ч. – 2-й. Победителя определяют аналогично выборам в нижнюю

¹¹ Материалы подготовлены Дарьей Вадимовной Чуриловой и Сергеем Артуровичем Саакяном, студентами факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова.

		палату. В департаментах, где избирается 3 и более сенаторов, выборы проходят по пропорциональной системе в один тур.
4.	Непосредственного делегирования от территорий нет.	Непосредственного делегирования от территорий нет.
5.	Выражение «депутат, представляющий определенную территорию», является общеупотребительным.	Выражение «депутат, представляющий определенную территорию», является общеупотребительным.
6.	Нет данных	Нет данных
7.	Избирательная система предполагает выборы на основе партийных списков. При этом избиратели могут голосовать за список, распределять голоса в рамках списка, осуществлять перекрестное голосование.	Да, возможно самовыдвижение с использованием избирательного залога.
8.	Нет	Да, см. п. 1.1.
9.	Нет	12 сенаторов назначаются Высшим Советом французов, проживающих за рубежом.
10.	Все ли члены вашего парламента избираются.	См.: п. 1.9.
11.	Избирательная система на региональном/муниципальном уровне является пропорциональной основе региональных (муниципальных) списков партий по соответствующей территории.	Избирательная система на региональном/муниципальном уровне является смешанной.
12.	Швейцария – одна из немногих стран Европы, где нет государственного финансирования партий, участвующих в выборах.	С 1988 г. осуществляется государственное финансирование партий, участвующих в выборах и представленных в Парламенте. С 1995 г. - и остальных партий. Объем финансирования зависит от количества представителей партии в парламенте и от численности кандидатов от партии на выборах в парламент.

2. Внутренняя парламентская организация и процедуры

	Швейцария	Франция
1.	Недостаточно данных	Члены парламента пользуются правом регулярно посещать территории, которые они представляют. Однако не во время сессий, так как существуют вычеты за «прогул» заседаний.

2.	Недостаточно данных	Парламент оплачивает расходы, связанные с этими посещениями.
3.	Недостаточно данных	Не существует правовой обязанности делать доклады (отчеты) перед своим избирательным округом.
4.	У группы членов парламента, представляющих определенную территорию, нет особых процедурных полномочий в палате	Нет информации о наличии у группы членов парламента, представляющих определенную территорию, особых процедурных полномочий в палате.
5.	В парламенте нет постоянного комитета по региональным и территориальным вопросам	Нет данных
6.	В парламенте нет постоянного комитета по вопросам местного самоуправления	Нет данных.
7.	Нет данных	Нет данных
8.	Недостаточно данных	Депутатам предоставляется бесплатная телефонная связь, бесплатный проезд по железной дороге и самолетом.

3. Участие региональных и местных органов и гражданского общества в национальном законотворческом процессе и других видах деятельности парламента – Инициативы от территорий

	Швейцария	Франция
1.	В Швейцарии развита система прямой демократии. Законопроект, выдвинутый путем сбора подписей граждан, выносится на всенародный референдум. Парламент только рекомендует гражданам, принять или не принять законопроект	Законопроект не может быть инициирован сбором подписей граждан. Право законодательной инициативы принадлежит Правительству и парламентариям (причем Правительство вносит законопроекты, а депутаты – «законопредложения»).
2.	Референдум может быть инициирован сбором подписей граждан	Референдум не может быть инициирован сбором подписей граждан. Он инициируется Правительством или совместным решением обеих палат парламента. Референдум может назначаться после этого Президентом.
3.	Местный референдум может быть инициирован сбором подписей граждан. Вопросы проведения регулируются региональным законодательством	Местный/региональный референдум может быть инициирован сбором подписей граждан, в соответствии с ординарными законами 1971, 1992, 1995 и 2003 гг. До 2003 г. местный референдум был возможен только в двух случаях и только по территориальным вопросам. Поправка к Конституции (2003 г.) предусматривает право

		избирателей всех территориальных коллегиях требовать проведения референдума по различным вопросам (для этого необходимо собрать определенное число подписей). Хотя во Франции к местным референдумам относятся отрицательно, в разных частях страны проводится в среднем семь местных референдумов в год.
4.	Результаты референдумов, как правило, обязательны для местных и региональных властей	Результаты референдумов, как правило, обязательны для местных и региональных властей, но не всегда, есть исключения, закрепленные законодательно.
5.	Нет, результаты местных референдумов не влекут обязательств для центральных властей	Такие примеры были в истории: результаты референдумов о независимости: Алжира в 1962 г., Коморских островов в 1977 г., о статусе островов Майотт (1976 г.).
6.	Нет данных	Нет данных
7.	Нет данных	Территориальные органы не имеют права требовать, чтобы было созвано пленарное заседание национального парламента
8.	Определенные виды законов могут выноситься на референдум 8-ю кантонами	Территориальные органы не имеют права инициировать законы
9.	Недостаточно данных	Не применимо
10.	Заключения территориальных властей на законопроекты, рассматриваемые в национальном парламенте, не требуются	Заключения территориальных (региональных или местных) властей на законопроекты, рассматриваемые в национальном парламенте, не требуются
11.	Не применимо	Не применимо
12.	Нет данных	Парламент может проводить официальные мероприятия за пределами столицы.
13.	Нет данных	Парламент может проводить официальные мероприятия с участием региональных или местных властей.

4. Территориальный состав государства, региональные и местные органы, делегирование национальных компетенций

	Швейцария	Франция
1.	Швейцария – конфедерация	Франция - унитарное государство
2.	Не применимо	Имеются элементы децентрализации и предоставления полномочий по самоуправлению (5 заморских департаментов и 4 заморских территории, 1 территория со специальным статусом – Майотт)

3.	Статус регионов (кантонов) не менялся в последние годы	Регионы с особым статусом за последние годы существенно не меняли своего юридического положения
4.	У каждого кантона есть своя Конституция, не противоречащая федеральной, свои правительства и парламенты. Конфедерация берет на себя те задачи, с которыми не справляются кантоны	Собственные правительства и парламенты есть у заморских территорий и о. Корсика. Местные органы власти осуществляют делегированные национальными властями полномочия. Есть генеральные советы департаментов и региональные советы – представительные органы и их председатели, осуществляющие исполнительную власть
5.	Данных о консультациях между региональными и между местными органами власти и управления недостаточно	Данных о консультациях между региональными и между местными органами власти и управления недостаточно. Известно, что вся корреспонденция между центральными и местными органами государственной исполнительной власти проходит через префекта. Деятельность ассоциаций и форумов территориальных представительных органов в стране не выявлена
6.	Не применимо	Не применимо
7.	О квотах представительства для региональных или национальных меньшинств в исполнительных или представительных органах неизвестно	О квотах представительства для региональных или национальных меньшинств в исполнительных или представительных органах неизвестно
8.	Административно-территориальное деление в последние годы не менялось	В основном число регионов сохраняется на прежнем уровне: 101 департамент, 22 региона, 4 заморские территории. Правда, число департаментов в метрополии выросло с 96 до 99.
9.	Процесс передачи (делегирувания) государственных полномочий с национального на региональный уровень не характерен для Швейцарии	Процесс передачи (делегирувания) государственных полномочий с национального на региональный уровень характерен в основном только для заморских территорий. Трудный процесс децентрализации, начавшийся в 1982 г., довольно сильно прогрессирует и постепенно ослабляет унитарные традиции, тем более что глубокая интеграция в Европе способствует этому. Законы 1982-1983 гг., которые сформировали новый Административный кодекс Франции, ввели, по крайней мере, три наиболее важных нововведения, чем резко подняли статус органов местного самоуправления: 1) были установлены однообразные правила административного контроля за действиями

		<p>местных органов со стороны государства. А именно, одинаковый контроль устанавливался по отношению к решениям всех местных органов - муниципальных, генеральных и окружных советов, мэров или глав генеральных и окружных советов. Причем этот контроль был уже не на предмет целесообразности, а лишь на предмет законности решений, с применением судебных процедур;</p> <p>2) префект уже не является исполнительным органом департамента как местного сообщества, его функции перешли к председателю генерального совета. Теперь департамент как самоуправляющееся территориальное сообщество стал управляться исключительно выборными органами;</p> <p>3) принципиально изменился статус округа, который до 1982 г. был только общественным образованием. После реформы он также стал управляться выборным административным органом.</p>
--	--	---

**Список участников семинара
«Представительство местных и региональных интересов
в деятельности национальных парламентов»**

1. Список участников от Российской Федерации

	Должность	ФИО
1.	Заместитель Председателя Совета Федерации	Вячеслав Анатольевич Штыров
2.	Руководитель Аппарата Совета Федерации	Владимир Валентинович Свиарев
3.	Первый заместитель Руководителя Аппарата Совета Федерации	Валерьян Николаевич Викторов
4.	Начальник Аналитического управления, корреспондент ЕЦПД	Виктор Дмитриевич Кривов
5.	Начальник Управления международных связей	Андрей Глебович Бакланов
6.	Начальник Управления информационного и документационного обеспечения	Валерий Валериевич Попов
7.	Заместитель начальника Аналитического управления	Игорь Викторович Барбашин
8.	Референт Аналитического управления, заместитель корреспондента ЕЦПД	Тимур Ервантович Семенов
9.	Заместитель начальника отдела государственного строительства Аналитического управления	Наталия Валентиновна Бубличенко
10.	Советник отдела социальной политики Аналитического управления	Лариса Николаевна Тимофеева
11.	Консультант отдела экономического анализа Аналитического управления	Михаил Алексеевич Тетерин
12.	Заместитель начальника Управления международных связей	Валерий Станиславович Агальцов
13.	Ведущий специалист-эксперт Управления международных связей	Александра Владимировна Купреева

Приглашенные

14.	Доцент кафедры конституционного и муниципального права МГЮА имени О.Е. Кутафина	Галина Дмитриевна Садовникова
-----	---	-------------------------------

2. Список зарубежных участников семинара

	Страна / организация	Парламент /должность	ФИО
1.	ЕЦПД, Бельгия	Координатор направления ЕЦПД «Парламентская практика и процедуры»	Марк Ван дер Хульст
2.	Европарламент	Администратор и со-секретарь ЕЦПД, корреспондент ЕЦПД	Ульрих Хюшен
3.	Азербайджан	Милли Меджлис (парламент) / Начальник отдела Управления по конституционному законодательству	Сэрван Садигов
4.	Армения	Национальное собрание / начальник отдела юридической экспертизы Правового управления	Карина Арутюнян
5.	Бельгия	Палата представителей/ заместитель корреспондента ЕЦПД	Альберик Горис
6.	Бельгия	Сенат Бельгии / советник юридического отдела, корреспондент ЕЦПД	Андре Резохази
7.	Болгария	Народное собрание / главный эксперт, корреспондент ЕЦПД	Венетта Ценкин
8.	Великобритания	Палата общин / старший клерк отдела информационных услуг	Крис Сир
9.	Великобритания	Палата лордов/ старший клерк юридического отдела	Кейт Лоуренс
10.	Германия	Бундесрат / начальник Управления документации и архива	Альбрехт Вальслебен
11.	Германия	Бундесрат / руководитель секретариата Комитета по правовым вопросам Бундесрата Германии и Посреднического комитета Бундестага и Бундесрата	Клаус-Дитер Когель
12.	Греция	Греческий парламент / заместитель корреспондента ЕЦПД	Ставрала Вассилуони
13.	Греция	Греческий парламент / корреспондент ЕЦПД	Георг Сотирелис
14.	Испания	Сенат / юридический советник Генерального комитета автономных сообществ, директор службы международных связей	Хорхе Вильярино
15.	Италия	Палата депутатов / руководитель Аналитического управления, корреспондент ЕЦПД	Итало Скотти
16.	Италия	Сенат / заместитель корреспондента ЕЦПД (Библиотека Сената)	Раиса Теодори
17.	Кипр	Палата представителей / отдел международных отношений	Габриэла Марангу д'Авернас

18.	Литва	Сейм / руководитель аппарата Комитета по вопросам государственного управления и местного самоуправления	Бронюс Клепонис
19.	Македония (Бывшая Югославская Республика Македония)	Собрание / советник Комитета по вопросам политической системы и межнациональным отношениям	Габриэла Спирковска
20.	Молдавия	Парламент / старший консультант юридического отдела	Елена Жеру
21.	Нидерланды	Палата представителей (вторая палата) / заместитель секретаря Комитета по внутренним делам	Фрэнк Хендрикс
22.	Польша	Сейм / заместитель директора Парламентской библиотеки Республики Польша, корреспондент ЕЦПД	Вислав Сташкевич
23.	Польша	Сенат / главный специалист	Анджей Красновольский
24.	Румыния	Сенат / парламентский советник	Иоанна Русу
25.	Сербия	Народная скупщина / парламентский аналитик-исследователь	Марина Прийич
26.	Словения	Государственное собрание / заместитель секретаря отдела исследований и документации, исследовательский сектор	Катарина Жагар
27.	Словения	Государственный совет / юрисконсульт	Ана Ивас Брезигар
28.	Словения	Государственный совет / руководитель службы по правовым и аналитическим вопросам, корреспондент ЕЦПД	Душан Штрус
29.	Турция	Великое Национальное Собрание / специалист по правовым вопросам	Халит Тунчкашик
30.	Финляндия	Парламент/ руководитель Правового управления	Кейо Алан Койвукангас
31.	Финляндия	Парламент / ведущий аналитик, заместитель корреспондента ЕЦПД	Ян Хенрик Пурсиайнен
32.	Хорватия	Хорватский Сабор / эксперт Комитета по конституционным вопросам, регламенту и политической системе	Гордан Струич
33.	Чехия	Директор Парламентского института Парламента Чешской Республики	Йиндржишка Силлова
34.	Швеция	Риксдаг Швеции / руководитель секции исследовательской службы	Робин Трэвис
35.	Эстония	Рийгикогу / советник	Райхо Кангур

УКАЗАТЕЛЬ СТРАН

Государство	Стр.
Россия	16 - 21
Бельгия	33 – 38
Великобритания	29 – 32, 65 – 71
Германия	38 – 46
Греция	77 – 81
Испания	52 – 55
Италия	85 – 89
Кипр	50 – 52
Нидерланды	71 – 76
Польша	56 – 59
Сербия	62 – 65
Словения	46 – 50
Хорватия	21 – 25
Чехия	25 – 28, 59 – 62
Швеция	81 – 85

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Представительство местных и региональных интересов в деятельности
национальных парламентов (материалы международного семинара
в Совете Федерации, 26-27 мая 2011 года)

Серия: Международный опыт парламентской деятельности. Актуальные темы

Аналитический вестник № 28 (440)

Под общей редакцией
начальника Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации,
доктора экономических наук
В.Д. Кривова

Составитель: Т.Е. Семенов

Редакторская группа:
О.Ю. Сундатов, Э.В. Ходина, Т.Н. Мочалов,
С.А. Саакян, Д.В. Чурилова, Н.В. Додонов, Е.А. Антюхова,
Г.С. Добкин, А.И. Бойко

Компьютерная верстка и техническая редакция:
С.Н. Титов, Л.Н. Тимофеева

Материалы представлены Аналитическим управлением
Аппарата Совета Федерации

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации

Подписано в печать 16.12.2011. Формат 60х84 1/16. Усл. печ. л. 9,07.
Тираж 150 экз. Заказ № ...

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации