

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации  
Европейский центр парламентских исследований и документации

## ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОРГАНИЗАЦИИ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ. СРАВНИТЕЛЬНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

(Сборник материалов)

Серия: Международный опыт  
парламентской деятельности.  
Актуальные темы

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ



Настоящий сборник подготовлен Аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации на основе материалов Европейского центра парламентских исследований и документации (ЕЦПИД), поступивших в период с марта 2012-го по апрель 2013-го года.

Задачей сборника, в рамках серии Аналитических вестников «Международный опыт парламентской деятельности. Актуальные темы», является распространение опыта, идей и передовых разработок парламентов иностранных государств по вопросам, актуальным для современной российской парламентской практики.

В издании собраны наиболее интересные для членов Совета Федерации и работников Аппарата палаты результаты сравнительных исследований, касающиеся организации деятельности парламентов, их кадрового обеспечения, а также некоторых смежных аспектов работы парламентских аппаратов.

Данная публикация будет использована в ходе подготовки международного семинара «Модернизация правил и процедур обеспечения парламентской деятельности. Традиции и новые вызовы», проведения которого запланировано Советом Федерации совместно с ЕЦПИД в сентябре 2013 года в Санкт-Петербурге.



## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Вступительное слово заместителя Председателя Совета Федерации И.М.-С. Умаханова .....</b>	4
<b>Раздел 1. Парламент и общество.....</b>	
<b>Запрос № 2209.</b> Международные парламентские связи в странах Евросоюза. Ответственные комитеты и ресурсное обеспечение .....	6
<b>Запрос № 1893.</b> Второе чтение: цели, сфера действия и процедура.....	14
<b>Запрос № 1995.</b> Парламентский контроль за деятельностью правительства в законодательном процессе.....	27
<b>Запрос № 2091.</b> Научные учреждения и исследования под эгидой парламентов стран ЕС.....	37
<b>Запрос № 1973.</b> Транспарентность («прозрачность») парламента и государственных структур. Законы и практика.....	49
<b>Раздел 2. Обновление парламентских кадров и управление персоналом.....</b>	
<b>Запрос № 2023.</b> Представительство женщин на высших руководящих должностях. Анализ ситуации в парламентах Европы.....	53
<b>Запрос № 2170.</b> Карьерный рост сотрудников аппарата и планирование преемственности.....	59
<b>Запрос № 2186.</b> Материальное обеспечение бывших членов парламента.....	63
<b>Запрос № 1999.</b> Личный контроль членов парламента и сотрудников аппарата.....	69
<b>Запрос № 2084.</b> Опыт борьбы с кумовством («анти-непотизм»*)....	71

\* Непотизм (англ. nepotism) – иностранный парламентский термин, обозначающий назначение граждан на должности благодаря родственным связям, без учета их личных качеств. На русский язык переводится как «семейственность», «кумовство».



**Вступительное слово  
заместителя Председателя Совета Федерации  
И.М.-С. Умаханова**

Развитие межпарламентского сотрудничества традиционно является одним из важных направлений деятельности Совета Федерации. Наша палата участвует в работе более чем 20 международных парламентских организаций. Среди них: МПА СНГ, МПА ЕврАзЭС, Парламентская Ассамблея Совета Европы, Парламентская Ассамблея ОБСЕ, Межпарламентский союз, Парламентская Ассамблея Черноморского экономического сотрудничества. Мы принимаем участие в парламентских саммитах объединений стран «Группы восьми» и «Группы двадцати». Важнейшим событием в сфере межпарламентского взаимодействия в нынешнем году стало проведение во Владивостоке 21-й сессии Азиатско-Тихоокеанского парламентского форума, организатором которой выступил Совет Федерации. Отличительной чертой форума стало участие в нем и европейских парламентских организаций.

Межпарламентское сотрудничество реализуется не только нашей палатой, ее органами, сенаторами, деятельное участие в нем принимает и Аппарат Совета Федерации. Одной из составляющих этого процесса является взаимодействие с Европейским центром парламентских исследований и документации (ЕЦПИД).

Мы с большим интересом относимся к возможностям, которые реализуются благодаря сотрудничеству в рамках Европейского центра. Ключевым механизмом взаимодействия здесь являются запросы в зарубежные парламенты и ответы на запросы партнеров. Сегодня практически в режиме он-лайн сотрудники Аппарата Совета Федерации и их зарубежные коллеги делятся опытом, обмениваются идеями и мнениями, обсуждают актуальные проблемы законодательной деятельности и совершенствования работы аппаратов представительных органов власти.



Большое значение имеют тематические семинары ЕЦПИД, которые проводятся регулярно в различных странах. В Совете Федерации подобные семинары проводились уже дважды. В этом году – юбилейном для Федерального Собрания Российской Федерации – мы пригласили наших коллег в Санкт-Петербург, где в сентябре в Таврическом дворце пройдет семинар «Модернизация правил и процедур обеспечения парламентской деятельности. Традиции и новые вызовы».

Главная цель сотрудничества с парламентами различных государств в рамках ЕЦПИД – получение дополнительной аналитической и экспертной информации для обеспечения деятельности членов Совета Федерации, повышения эффективности законодательной работы. Материалы, содержащие анализ парламентского опыта, процедур законотворческой деятельности зарубежных стран будут интересны сенаторам, комитетам Совета Федерации, структурным подразделениям Аппарата нашей палаты.

Данный сборник продолжает серию Аналитических вестников «Международный опыт парламентской деятельности. Актуальные темы», которые совместно готовят Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации и ЕЦПИД.

Тема сборника – «Эффективность организации парламентской деятельности» – говорит сама за себя. Эта тема актуальна и востребована – как в парламенте России, так и в научно-экспертном сообществе. Полагаю, что материалы сборника могут быть использованы и в практической деятельности региональных законодателей.



## Раздел 1. Парламент и общество

### Запрос № 2209

#### Международные парламентские связи в странах Евросоюза<sup>1</sup>. Ответственные комитеты и ресурсное обеспечение

Итоговый отчет подготовлен Департаментом парламентских исследований  
Парламента Греции

Чара Папаиоанну  
E-mail: x.papaioanou@parliament.gr

февраль 2013 г.

#### Содержание запроса:

1. Какие парламентские комитеты занимаются международной проблематикой?
2. Является ли руководство этих комитетов двухпартийным или избирается большинством?
3. Какой процент сотрудников аппарата парламента участвует в обеспечении международной деятельности?
4. Какой процент парламентского бюджета расходуется на международную деятельность членов парламента и соответствующих парламентских структур?
5. Назовите 3 географических пункта, куда чаще всего совершают поездки парламентские делегации (за исключением Брюсселя и Страсбурга).

#### Полученные ответы:

Страна	Ответ на вопрос № 1	Ответ на вопрос № 2	Ответ на вопрос № 3	Ответ на вопрос № 4	Ответ на вопрос № 5
Австрия. Парламент (Национальный совет и Бундесрат)	1. Комитет по внешней политике. 2. Главный комитет (постоянный подкомитет) Национального совета по делам	Избирается большинством	10%	0,51%	Париж, Берлин, Нью-Йорк

<sup>1</sup> Информация предоставлена по государствам Евросоюза, а также по Канаде, Хорватии и Швейцарии.



	ЕС. 3. Комитет по делам ЕС Бундесрата.				
Бельгия. Палата представителей	1. Постоянный комитет по международным делам. 2. Постоянный комитет по обороне. 3. Консультативный комитет по европейским делам.	Избирается пропорционально	2-3% <sup>2</sup>	0,66%	Париж, Нью-Йорк, Вена, Женева
Бельгия. Сенат	1. Комиссия по внешним связям и обороне. 2. Комиссия по контролю за иностранными военными миссиями. 3. Федеральный совещательный комитет по европейским делам.	Является двухпартийным	6,57%	0,75%	Париж, Вена, Женева
Болгария. Народное Собрание	1. Комитет по внешней политике и обороне. 2. Комитет по европейским делам и контролю европейских фондов.	Избирается большинством	6%	3,67%	Вена, председательствующие страны ЕС
Великобритания. Палата общин	1. Комитет по обороне. 2. Комитет по международным делам. 3. Комитет по вопросам международного развития. 4. Комитет европейских исследований.	Не доступно	3%	Не доступно	1. Афганистан; США; Фолклендские острова. 2. Афганистан и Пакистан; Нью-Йорк и Вашингтон; Рио-де-Жанейро; Анкара и Стамбул; Каир, Тунис и Триполи; Брюссель. 3. Нью-Йорк и

<sup>2</sup> Для некоторых из них это не является основным видом деятельности.



					Вашингтон; Индия, Демократическая республика Конго; Руанда и Бурунди; Судан и Южный Судан; Замбия и Малави; Брюссель. 4. Будапешт, Варшава и Копенгаген.
Венгрия. Государственное собрание	1. Комитет по международным делам. 2. Комитет по европейским делам. 3. Комитет по обороне и охране правопорядка.	Избирается пропорционально	5%	Не доступ но	Страны Вышеградской группы, соседние страны
Германия. Бундесрат	1. Комитет по международным делам. 2. Комитет по обороне. 3. Комитет по делам ЕС и международному законодательству.	Не доступно	15%	Не доступ но	Председательствующая страна ЕС, Франция, Россия
Греция. Парламент	1. Постоянный комитет по национальной обороне и междунароdным делам. 2. Комитет по европейским делам (Специальный постоянный комитет).	Является двухпартийным	10%	0,71%	Париж, Берлин, Вашингтон
Ирландия. Ойрхатас (Парламент)	1. Объединенный комитет по международным делам и торговли. 2. Объединенный комитет по делам ЕС. 3. Объединенный комитет по реализации Белфастского соглашения.	Избирается пропорционально	2,7%	0,3%	Париж, Вена, председательствующая страна ЕС



Испания. Конгресс депутатов Генеральных Кортесов	1. Постоянный комитет по международным делам.	Является двухпартийным	10%	Не доступ но	Париж
Италия. Сенат	1. 3-й комитет (по международным делам). 2. 14-й комитет (по европейским делам).	Избирается большинством	5%	300 тыс. евро	Нью-Йорк, столицы европейских государств
Канада. Палата общин	1. Постоянный комитет по иностранным делам и международному развитию <sup>3</sup> . 2. Постоянный комитет по внешней торговле. 3. Постоянный комитет по национальной обороне.	Является двухпартийным	2,2%	1,6%	Вашингтон, Париж, Лондон
Канада. Сенат	1. Постоянный комитет по иностранным делам и международной торговле. 2. Постоянный комитет по национальной безопасности и обороне.	Избирается большинством			
Кипр. Палата представителей	1. Постоянный комитет по международным и европейским делам <sup>4</sup> .	Является многопартийным	10%	2,7%	Афины, Лондон, Вена
Литва. Сейм	1. Комитет по международным делам. 2. Комитет по европейским делам.	Является двухпартийным	10%	1,4%	Эстония, Латвия, председательс твующие страны ЕС
Нидерланды. Вторая палата Генеральных Штатов (Палата Представителей)	1. Постоянный комитет по международным делам. 2. Постоянный	Является многопартийным	2,4%	0,5%	Столицы стран, председательс твующих в ЕС

<sup>3</sup> Имеет подкомитет по правам человека.

<sup>4</sup> Другие комитеты могут принимать участие.



	комитет по обороне. 3. Постоянный комитет по европейским делам. 4. Общий комитет по внешней торговле и развитию сотрудничества.				
Польша. Сейм	1. Комитет по международным делам. 2. Комитет по связям с соотечественниками, проживающими за рубежом. 3. Комитет по вопросам национальных и этнических меньшинств. 4. Комитет по делам ЕС.	Является многопартийным	4,5%	1,5%	Берлин, Москва, Кишинев
Польша. Сенат	1. Комитет по международным делам. 2. Комитет по делам ЕС.	Является двухпартийным	8,3%	6,5% <sup>5</sup>	Центральная и Восточная Европа, развивающиеся демократии, государства Восточного партнерства
Португалия. Собрание Республики	1. Комитет по международным делам. 2. Комитет по европейским делам.	Является трехпартийным	6,34%	0,8%	Председательствующие страны ЕС, Париж
Румыния. Палата депутатов	1. Комитет по европейским делам. 2. Комитет по внешней политике. 3. Комитет по поддержанию общественного порядка, обороне и национальной безопасности.	Является многопартийным	2,8%	0,83%	Берлин, Лондон и Рим

<sup>5</sup> Общая сумма расходов, связанных с международной деятельностью.



Словакия. Национальный Совет	1. Комитет по иностранным делам. 2. Комитет по европейским вопросам.	Избирается большинством	6,77% (2,5+4,27)	0,66%	Страны, председатель- ствующие в ЕС, Прага, Вена, Вашингтон
Словения. Государственное собрание	1. Комитет по внешней политике. 2. Комитет по делам ЕС.	Является двупартийным	10%	0,97%	Страны, председатель- ствующие в ЕС, Хорватия, Италия, Австрия.
Финляндия. Парламент (Эдускунта)	1. Большая Комиссия (по вопросам евроинтеграции). 2. Комитет по международным делам.	Является двупартийным	7%	5,8%	Копенгаген, Париж, Вашингтон
Франция. Сенат	1. Комитет по международным делам. 2. Комитет по европейским делам.	Является двупартийным	4,45%	Не доступ но	не доступно
Франция. Национальное собрание	1. Комитет по международным делам. 2. Комитет по национальной обороне. 3. Комитет по делам ЕС.	Является многопартийным	5,6%	0,55%	Германия, США, Великобрита- ния, Кипр, Дания, Швейцария
Хорватия. Сабор (Парламент)	1. Комитет по внешней политике. 2. Комитет по вопросам европейской интеграции. 3. Комитет по вопросам межпарламент- ского сотрудничества.	Избирается большинством (если иное не указано в специальном распоряжении)	10%	1,91%	Страны-члены ЕС и страны юго-восточной Европы
Швейцария. Федеральное собрание	1. Комитеты по международным делам <sup>6</sup> . 2. Постоянные делегации по развитию отношений с	Является многопартийным	4,7%	Не доступ но	Париж, Лондон и Вена

<sup>6</sup> В Совете кантонов действует Внешнеполитическая комиссия.



	парламентами иностранных государств.				
Швеция. Риксдаг (Парламент)	1. Комитет по иностранным делам. 2. Комитет по вопросам ЕС. 3. Международ- ный департамент аппарата Риксдага.	Является двуихпартийным	Не доступно	Не доступ но	Не доступно
Эстония. Рийгикогу (Парламент)	1. Комитет по международным делам. 2. Комитет по национальной обороне. 3. Комитет по делам ЕС.	Избирается большинством	8-9%	1,92%	Страны Балтии (Латвия, Литва), Берлин, Париж.

### Резюме ответов на запрос:

Заданные вопросы касались пяти аспектов межпарламентской деятельности. Основываясь на ответах, полученных на запрос № 2209, можно сделать следующие выводы.

В семи законодательных собраниях руководящие структуры парламентских комитетов, занимающихся международной проблематикой, избираются большинством голосов. В частности, – в Австрии, Болгарии, Италии (Сенат), Канаде (Сенат), Словакии, Хорватии и Эстонии.

Формирование структуры по пропорциональной системе характерно для Бельгии (Палата представителей), Венгрии (Государственное собрание) и Ирландии.

Руководящие структуры соответствующих комитетов являются двухпартийными в Бельгии (Сенат), Греции, Испании (Конгресс депутатов Генеральных Кортесов), Канаде (Палата общин), Литве, Польше (Сенат), Словении (Государственное собрание), Финляндии, Франции (Сенат) и Швеции. В Португалии руководящая структура – трехпартийна.

Многопартийностью отличаются руководящие структуры парламентских комитетов Кипра, Нидерландов (Вторая палата Генеральных Штатов), Польши (Сейм), Румынии (Палата депутатов), Франции (Национальное собрание) и Швейцарии.



## Информация о Бундесрате Германии и Палате общин Великобритании по данному показателю отсутствует.

В большинстве законодательных собраний предусматривается, что международной проблематикой в основном занимаются два комитета: Комитет по обороне и международным делам и Комитет по европейским делам.

Самый высокий процент сотрудников аппарата, принимающих участие в обеспечении международной деятельности, наблюдается в **Бундесрате Германии** (около 15%), а самый низкий – в **Канаде** (2,2%).

Наибольший процент парламентского бюджета, израсходованного на международную деятельность членов парламента и соответствующих парламентских структур, приходится на **Сенат Польши** (6,5%), а наименьший – на **Ирландию** (0,3%).

Председательствующее государство ЕС становится наиболее часто посещаемым местом со стороны парламентских дипломатических делегаций, если не учитывать Брюссель и Страсбург.



## Запрос № 1893

### Второе чтение: цели, сфера действия и процедура

Итоговый отчет подготовлен Правовым управлением Палаты представителей Парламента Бельгии

Ноэль Игот

E-mail: noel.igot@lachambre.be

март 2012 г.

#### Обоснование запроса:

После преодоления правительенного кризиса в Бельгии, длившегося полтора года, партнерам по коалиции 10 декабря 2011 г. удалось подписать Соглашение «О государственной политике». Данное Соглашение предполагает проведение реформы Парламента Бельгии. В частности, предполагается ограничение законодательных полномочий Сената (верхней палаты), а также введение процедуры второго чтения в ходе обсуждения законопроектов на пленарных заседаниях Палаты представителей (нижней палаты).

В связи с этим мы стремимся больше узнать о том, какие особенности имеют процедуры второго, а также третьего (и последующих, если таковые предусмотрены), чтения в законодательном органе вашей страны. Мы запросили следующую информацию по данной теме.

#### Содержание запроса:

1. Является ли ваш законодательный орган:
  - a) частью двухпалатного парламента, в котором вторая палата (например, Сенат) обладает значительными законодательными полномочиями?
  - b) единственной палатой парламента?
  - c) частью двухпалатного парламента, в котором вторая палата (например, Сенат) не обладает значительными законодательными полномочиями?



*Если Ваш ответ а), то, будьте добры, ответьте на вопрос № 4.*

*Если Ваш ответ б) или с), то, будьте добры, ответьте на все вопросы.*

Процедурные и практические особенности чтений:

2. Во скольких чтениях может быть принят правительственный или депутатский законопроект, представленный на рассмотрение в Ваш законодательный орган?

2.1. В каких случаях организуется второе (третье, последующее) чтение?

2.2. Во скольких чтениях принимается большинство законопроектов?

2.3. Должны ли делаться обязательные перерывы между двумя последовательными чтениями? Если да, то, сколько они делятся?

2.3.1. Возможны ли отклонения от правил установления таких перерывов? При каких обстоятельствах?

2.4. Сколько по времени обычно длится перерыв между двумя чтениями во время пленарного заседания?

2.5. Сколько времени уделяется каждому чтению, и сколько продолжается процесс рассмотрения законопроекта?

Содержание и процедурные рамки чтений – возможность принятия поправок:

3. Каковы содержание и процедурные рамки каждого из чтений на пленарных заседаниях: если происходит второе (третье, последующее) чтение, является ли оно чисто формальной, технической процедурой или же, наоборот, во время него происходит окончательное (после пересмотра содержания) принятие законопроекта?

3.1. Могут ли поправки вноситься и рассматриваться во время пленарного заседания?

3.1.1. Могут ли поправки к правительенным и депутатским законопроектам вноситься и рассматриваться в каждом чтении? Действуют ли одни и те же правила относительно внесения поправок в каждом из чтений?

3.1.2. Составляется ли текст законопроекта с принятыми поправками в перерыве между двумя последовательными чтениями? Если да, то публикуется ли он? В каком виде и



спустя какое время после чтения он публикуется?

3.2. Есть ли возможность учета реакции гражданского общества (например, через внесение поправок) в случае, если законопроект рассматривается во втором (третьем, последующем) чтении? Установлен ли в вашем законодательном органе особый порядок учета позиции гражданского общества?

4. Обсуждение возможности реформирования/упразднения второй палаты. Лишение второй палаты ее законодательных полномочий или их сокращение:

а) если при ответе на первый вопрос Вы выбрали вариант «а», то скажите, ведется ли в вашей стране обсуждение возможности реформирования/упразднения второй палаты парламента?

б) если при ответе на первый вопрос Вы выбрали вариант «б», и ваш парламент ранее был двухпалатным, то скажите, каким образом организовано проведение парламентских чтений после упразднения второй палаты?

с) если при ответе на первый вопрос Вы выбрали вариант «с», и законодательный орган, который Вы представляете, является частью двухпалатного парламента, в котором вторая палата ранее имела обширные законодательные полномочия (которых впоследствии лишилась), то скажите, какие изменения произошли в вашей палате в сфере проведения парламентских чтений после сокращения полномочий второй палаты?

#### **Предварительное разъяснение:**

Так как целью запроса является не обзор процедурных норм и практики проведения второго и последующих чтений в палатах парламентов-членов ЕЦПИД, а изучение опыта и поиск подходящих схем организации данного процесса в однопалатных парламентах и парламентах, находящихся в процессе трансформации из двух- в однопалатные, мы решили не обобщать ответы. Вместо этого мы стремимся выделить ключевые элементы, которые могут послужить своего рода основой принятия решений в ходе проведения парламентской реформы в Бельгии.



## Полученные ответы:

В соответствии с поставленной целью мы выделили следующие ключевые элементы ответов на запрос, полученных из 33 стран<sup>7</sup>:

### A. Парламенты, состоящие из одной палаты с момента основания

*A1. Парламенты, в которых у членов парламента существует возможность пересмотреть позицию по законопроекту в случае вето Президента.*

#### **1. Кипр**

Президент может вернуть одобренный Парламентом законопроект на повторное рассмотрение. В этом случае Парламент должен вынести решение по данному законопроекту в течение 15 дней с момента его возврата (30 дней, если речь идет о Бюджете).

#### **2. Латвия**

После того, как законопроект был рассмотрен Сеймом, Президент может потребовать его повторного рассмотрения (ст. 71 Конституции Латвии). Тогда Сейм направляет замечания Президента в ответственный комитет и комитеты-соисполнители и устанавливает срок, по истечении которого предложения по законопроекту должны быть утверждены, а сам он пересмотрен. Законопроект повторно обсуждается на пленарном заседании, но рассмотрению подлежат лишь замечания президента и ответные предложения, сформулированные парламентскими комитетами.

#### **3. Сербия**

После того как законопроект одобрен Народной скупщиной (Парламентом), Президент может вернуть его обратно для повторного голосования. Народная скупщина должна решить (на первом заседании после возврата законопроекта на повторное голосование), отказывается ли она от этого законопроекта, либо проводит повторное голосование.

<sup>7</sup> Ответы были получены из следующих стран: Австрия, Канада, Хорватия, Кипр, Чехия, Дания, Эстония, Финляндия, Франция (Национальное собрание и Сенат), Германия (Бундестаг и Бундесрат), Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Израиль, Италия (Сенат), Латвия, Литва, Македония, Молдова, Черногория, Нидерланды (Первая палата и Вторая палата Генеральных Штатов), Норвегия, Польша (Сейм и Сенат), Португалия, Россия, Сербия, Словакия, Словения, Швеция, Швейцария, Великобритания, США.



Законопроект в этом случае считается одобренным, если за него проголосовало абсолютное большинство от общего числа депутатов<sup>8</sup>.

*A2. Парламенты, в которых существуют механизмы мониторинга реакции гражданского общества на содержание законопроекта*

### **1. Кипр**

Все законопроекты (правительственные и депутатские) незамедлительно публикуются в официальном печатном издании Республики.

### **2. Молдавия**

Текст законопроекта публикуется на сайте Парламента, после чего представители гражданского общества могут представить свою оценку, анализ последствий принятия законопроекта, мнения, комментарии и т.д.

*A3. Парламенты, в которых существует практика предоставления депутатам «времени на размышление» перед окончательным голосованием по законопроекту*

### **1. Германия (Бундестаг)**

Законопроект всегда принимается в трех чтениях, но возможность пересмотра текста законопроекта весьма ограничена:

- третье чтение проходит незамедлительно после второго, если не было принято каких-либо поправок;

- поправки, выносящиеся на голосование в третьем чтении, должны относиться к положениям, измененным во время второго чтения, а также они не могут быть внесены отдельными депутатами;

- даже если во втором чтении были приняты поправки, срок между поступлением обновленной версии законопроекта с поправками и третьим чтением не должен превышать двух дней.

### **2. Исландия**

Законопроект всегда принимается в трех чтениях. Если поправка была предложена в третьем чтении, и на пленарном заседании было принято решение отложить дальнейшие дебаты до вынесения полного текста законопроекта на голосование, а также направить текст законопроекта на

<sup>8</sup> Следует отметить, что процедура возврата законопроекта на повторное голосование наиболее распространена в странах с республиканской формой государственного правления.



повторное рассмотрение в соответствующий комитет, то в течение этого времени министр, комитет или член комитета также могут внести новые поправки.

### **3. Литва**

Законопроект всегда принимается в трех чтениях. Третье чтение – это стадия принятия законопроекта (после того как он был скорректирован по итогам второго чтения и размещен в парламентской базе данных вместе с заключением Правового управления). Однако в третьем чтении также могут быть внесены новые поправки, при условии, что их внесение поддерживает хотя бы 1/5 часть от общего числа депутатов. Кроме того, текст законопроекта должен быть передан депутатам и направлен в правительство не позднее, чем за три рабочих дня до установленной даты проведения заседания.

#### **B. Однопалатные парламенты, ранее являвшиеся двухпалатными**

***B1. Парламенты, в которых у членов парламента существует возможность пересмотреть позицию по законопроекту при голосовании во втором и последующих чтениях***

##### **1. Дания**

Согласно Конституции Дании, принятой в 1953 году, двухпалатный Фолькетинг (Парламент) стал однопалатным.

Статья 42 Конституции определяет два способа отмены законопроекта после его одобрения в третьем чтении путем проведения референдума

1) по письменному запросу в адрес Президента от не менее, чем 1/3 депутатов в течение трех рабочих дней с момента окончательного голосования по законопроекту.

##### **Обратите внимание:**

Референдум может быть отменен, если Парламент в течение 5 рабочих дней после окончательного голосования по законопроекту принимает решение об отмене принятого законопроекта.

Финансовые законопроекты (законопроекты о дополнительных или временных ассигнованиях, законопроекты о заработной плате и пенсиях, законопроекты об экспроприации, законопроекты о прямом/косвенном налогообложении и т.д.), законопроекты о предоставлении гражданства,



законопроекты об отмене существующих международно-правовых обязательств не могут быть предметом референдума.

2) если (в особых случаях или в условиях чрезвычайного положения) законопроект незамедлительно получил одобрение Короля (если в самом законопроекте содержатся положения на этот счет), 1/3 депутатов может выдвинуть запрос на проведение референдума с целью отмены принятия данного законопроекта.

**Обратите внимание:**

В обоих случаях для отмены принятия законопроекта требуется: одобрение данной инициативы со стороны большинства парламентариев, участвующих в голосовании, и не менее 30% от общего числа избирателей, наделенных правом голоса.

**2. Хорватия**

Проведение третьего чтения на пленарном заседании возможно, но на практике это происходит в исключительных случаях. Оно возможно по решению Парламента или автора законопроекта, и, как правило, только в том случае, если поправки, выдвинутые автором законопроекта во втором чтении, значительно меняют смысл законопроекта.

**Обратите внимание:**

Формулировка «значительно меняют смысл законопроекта» была включена в Основные Положения после упразднения Второй палаты в 2001 году.

**B2. Парламенты, в которых существуют механизмы мониторинга реакции гражданского общества на содержание законопроекта**

**1. Дания**

Все новые законопроекты должны пройти процедуру обсуждения с участием представителей гражданского общества перед тем, как они попадают на рассмотрение в Парламент.

**2. Хорватия**

Не более 6 государственных служащих, ученых и специалистов могут быть приглашены по инициативе парламентских «рабочих органов» (в основном, это комитеты и комиссии) для того, чтобы выразить свою позицию и мнение по обсуждаемым вопросам. На заседаниях «рабочих



органов» приглашенные эксперты обладают теми же правами, что и члены этих органов, за исключением права принимать решения.

**Обратите внимание:**

Включение вышеупомянутых экспертов в состав комитетов или комиссий производится после того, как официальное приглашение с указанием имен кандидатов на данные позиции опубликовано в прессе, официальном печатном издании и на сайте Парламента.

*В3. Парламенты, в которых перед окончательным голосованием депутатам предоставляется «время для размышления»*

**1. Дания**

Процедура обсуждения законопроекта всегда проходит в трех чтениях (см. Конституцию).

**Первое чтение:**

Проводится не ранее, чем через 2 дня, и не позднее, чем на 14 рабочий день после публикации текста законопроекта на одном из сайтов Парламента. Проводятся дебаты по существу, и нет возможности предлагать поправки.

**Второе чтение:**

Проводится не ранее, чем через 2 дня после первого чтения. В ходе второго чтения проводятся дебаты по законопроекту в общем, по его отдельным положениям и по поправкам. Принимается решение по поводу направления законопроекта на доработку в комитет. Могут вноситься поправки, и проводится голосование по поправкам.

**Третье чтение:**

Проходит не ранее, чем через 30 дней после внесения законопроекта, и не ранее, чем через 2 дня, после второго чтения. Законопроекты, по запросу группы не менее, чем 2/5 от общего числа депутатов, могут быть вынесены на обсуждение в третьем чтении не ранее, чем через 12 рабочих дней после завершения второго чтения (за исключением финансовых законопроектов; законопроектов по процедуре получения гражданства; законопроектов по конфискации собственности; законопроектов по непрямому налогообложению). Выносится решение по поводу отправки законопроекта на повторную доработку в комитет.



Если решение положительное, то новые поправки могут быть внесены в комитете.

Если решение отрицательное, то комитет, который участвовал в доработке законопроекта между первым и вторым чтением, может пересмотреть позицию между вторым и третьим чтением.

Существует возможность внесения новых поправок. В первую очередь обсуждаются и рассматриваются поправки, внесенные комитетами (между вторым и третьим чтениями) и поправки, внесенные во время третьего чтения. Проводится голосование по законопроекту.

### C. Двухпалатные парламенты, в которых вторая палата обладает ограниченными законодательными полномочиями

#### **1. Австрия**

Палатой, обладающей наибольшими полномочиями, является Национальный совет (Национальрат). Вторая палата – Бундесрат – представляет интересы земель, но значительными законодательными полномочиями не обладает.

Законопроект должен пройти второе и третье чтения, чтобы стать законом.

Если законопроект отклонен во втором чтении, то третье чтение не назначается.

Обычно третье чтение начинается сразу же по окончании второго, но оно может быть отложено по предложению Президента или по ходатайству депутата. Во время третьего чтения происходит голосование по законопроекту в целом, и лишь формальные изменения могут быть приняты на этом этапе.

В контексте австрийского «консоционализма» (политической системы, основанной на консультациях между элитой и главными социальными группами), предзаконодательные и неформальные процедуры предшествуют формальным парламентским процедурам.

#### **2. Польша**

Процедура обсуждения законопроекта в Сейме всегда проходит в трех чтениях, при этом в третьем чтении отсутствует возможность внесения поправок.

Возможность установления «времени на размышление» между первым и вторым чтениями в Сейме ограничена, так как второе чтение может быть



назначено не ранее, чем на 7 день (если иное время не определено специальным постановлением Сейма) после того, как депутатам предоставлен отчет, подготовленный соответствующим комитетом по окончании первого чтения.

Инициатор законопроекта или Маршал (спикер) Сейма направляет законопроект в профильные организации, чтобы получить по нему экспертное заключение.

### **3. Словения**

Палатой, обладающей значительными законодательными полномочиями, является Государственное собрание. Вторая палата, Государственный совет, может лишь вносить предложения и накладывать вето. После того как законопроект одобрен Государственным собранием, Государственный совет может наложить на него вето, т.е. отправить законопроект на повторное рассмотрение в собрание, что косвенно приводит к временной паузе в законотворческом процессе.

Отсутствует возможность пересмотра законопроекта после его окончательного принятия.

Принятие законопроекта всегда проходит в трех чтениях, но во время третьего чтения нет возможности для пересмотра законопроекта, так как оно должно быть проведено не позднее первого пленарного заседания, проводящегося после окончания второго чтения.

#### **D. Парламенты, в которых реформирование или упразднение второй палаты произошло или планируется**

##### **1. Великобритания**

Предпринималось много попыток, в том числе и со стороны Правительства, реформировать Палату лордов (предложения поступают с 1911 года) или вовсе упразднить ее (предложения поступают с 1970-х годов). Были осуществлены лишь две реформы, затрагивающие процедурную часть работы палаты – в 1911 и в 1949 годах. Однако, насколько нам известно, возможные последствия этих реформ для Палаты общин никогда не обсуждались.

Так называемая правительенная «Белая Книга» от 17 мая 2011 года подразумевает, начиная с 2015 года, растянутый на три избирательных цикла переход к «полностью или на 80% избираемой верхней палате», однако одно из положений реформы гласит: «полномочия обеих палат и



соотношение между их ролями в законодательном процессе должны остаться прежними».

## **2. Ирландия**

В 2012 году правительство Ирландии планировало проведение конституционного референдума по вопросу упразднения Сената, который в современном виде был утвержден Конституцией 1937 года. Референдум должен был пройти не раньше осени 2012 года. Даже если бы население высказалось за упразднение Сената, то конкретные временные рамки для осуществления данного решения отсутствовали. Аппарат Премьер-министра до сих пор работает над законопроектом, в котором, в частности, должны быть обозначены меры по сглаживанию эффектов, вызванных упразднением Сената. На сегодняшний день материалы по этому законопроекту еще не публиковались.

## **3. Италия**

Во время последней парламентской сессии Парламент Италии рассмотрел серию предложений, одно из которых было отвергнуто на референдуме, направленных на отмену двухпалатной системы формирования Парламента. Большинство из этих предложений подразумевали превращение Сената в «Федеральный Сенат», который занимался бы в основном решением вопросов местного и регионального уровня. Также звучало много предложений по внедрению, по примеру белгийского Парламента, трех разных законодательных процедур с участием обеих палат в зависимости от тематики законопроекта. Некоторые предложения подобного характера до сих пор находятся на рассмотрении.

### **Основные выводы:**

Помня о цели данного запроса и опираясь на основные ответы, полученные в ходе исследования, мы можем прийти к следующим выводам:

**A. По вопросам окончательного чтения, каковым в большинстве случаев является третье, и относительно возможности пересмотра законопроекта после его окончательного утверждения:**

1. Третье чтение системно применяется в 17-ти палатах из 21-ой, ответившей на запрос, будь то однопалатный парламент или же часть двухпалатного парламента, в котором вторая палата лишена значительных



законодательных полномочий. В большинстве из этих 17-ти палат третье чтение проходит сразу же после окончания второго (иногда даже в тот же день) и является, по сути, голосованием за законопроект в целом. Лишь в некоторых случаях во время третьего чтения существует возможность внести технические и лингвистические правки в текст. В некоторых палатах парламента (**Германия (Бундестаг), Дания, Исландия, Литва и Хорватия**) во время третьего чтения могут быть внесены полноценные поправки, однако такая возможность носит скорее теоретический, нежели практический характер.

2. В **Австрии, Дании и Исландии** третье чтение по законопроекту может быть отложено для того, чтобы были внесены новые поправки, однако в одной из этих стран – **Австрии** – речь идет только о формальных поправках.

3. **Дания** и ее однопалатный Парламент (Фолькетинг), заслуживает особого внимания, не только потому, что 1/3 депутатов может потребовать проведения референдума по отмене законопроекта, который был принят Парламентом и подписан Королем, но и потому, что:

- Устав палаты гласит, что третье чтение не может проводиться ранее, чем через 30 дней после внесения законопроекта, и ранее, чем через 2 дня после второго чтения;

- законопроекты, по запросу группы не менее, чем 2/5 от общего числа депутатов, могут быть вынесены на обсуждение в третьем чтении не ранее, чем через 12 рабочих дней после завершения второго чтения.

4. В таких государствах, как **Кипр, Литва и Сербия**, президент страны может вернуть законопроект на повторное рассмотрение в парламент.

5. В **Словении** на законопроект, который был одобрен нижней палатой, в верхней палате может быть наложено вето, после чего он направляется на повторное рассмотрение в нижнюю палату.

#### ***В. Другие аспекты, по которым была получена информация, достойная внимания:***

1. Во многих парламентах промежуточные версии законопроектов незамедлительно направляются депутатам и публикуются на сайтах палат.

2. На **Кипре** тексты всех законопроектов публикуются в официальном печатном издании.



3. В **Дании, Молдавии, Польше и Хорватии** участие гражданского общества в разработке законодательных актов облегчено благодаря:

- мерам, направленным на обеспечение публикации в открытых источниках необходимых документов,

- предоставлению экспертам права участия в заседаниях парламентских комитетов,

- обеспечению представителей гражданского общества возможностью сообщить свое мнение непосредственно парламенту, либо через процедуры предварительного обсуждения законопроектов с ответственными комитетами и комиссиями.

4. В **Австрии** проведение консультаций с гражданским обществом и его активное участие в законотворчестве в определенной степени даже важнее, чем официальные парламентские процедуры.



## Запрос № 1995

### Парламентский контроль за деятельностью правительства в законодательном процессе

Итоговый отчет подготовлен

Службой парламентских связей Бундесрата ФРГ

**Беатрис Клейнерт**

E-mail: 494.kleinert@bundesrat.de

февраль 2013 г.

#### Содержание запроса:

- |   |
|---|
| 1. Механизмы контроля до официального внесения правительенного законопроекта в парламент.           |
| 2. Общие аспекты участия правительства в законодательном процессе.                                  |
| 3. Механизмы обсуждения законопроектов, внесенных в парламент правительством.                       |
| 4. Контроль за исполнением законов.   |
| 5. Контроль за исполнением законов со стороны Конституционного суда.                                |
| 6. Оценка законодательства.   |
| 7. Основные проблемы контроля парламента за деятельностью правительства в законодательном процессе. |

В целом ответы были получены от корреспондентов 27 стран: Австрии, Андорры, Бельгии, Великобритании, Греции, Дании, Израиля, Ирландии, Испании, Италии, Канады, Кипра, Норвегии, Македонии, Литвы, Польши, Португалии, Российской Федерации, Сербии, Словении, Турции, Финляндии, Франции, Хорватии, Черногории, Швеции, Эстонии.



## **Резюме типичных ответов на запрос:**

### Раздел 1. Механизмы контроля до официального внесения правительственного законопроекта в парламент

*Участвует ли ваш парламент в разработке правительственного законопроекта?*

10 парламентов ответили положительно. В большинстве парламентов стран, отвечающих на данный запрос, законопроекты разрабатываются правительством, но парламентарии могут участвовать в работе над ними в составе рабочих групп или самостоятельно (**Австрия, Греция, Черногория, Ирландия**).

В ряде стран право внесения законопроекта принадлежит не только правительству, но и группам избирателей, гражданам, учреждениям и объединениям (**Македония**).

В **Португалии Парламент** принимает участие в законодательном процессе только по вопросам, находящимся в его компетенции.

*Существуют ли средства парламентской критики на этапе работы над законопроектами? Если да, то какие?*

В 6 палатах парламентов существует практика активного участия в работе над могут на различных стадиях подготовки обсуждать законопроекты, правительственными законопроектами. Не вмешиваясь в работу правительства, парламентарии вносить свои замечания и предложения (**Эстония, Литва, Норвегия**).

В ряде случаев у депутатов есть возможность вызывать на свои заседания представителей правительства с докладом о планируемой законотворческой деятельности (**Испания**).

В **Македонии** существует возможность организовывать общественные слушания по разрабатываемым правительством законопроектам.

Однако в большинстве случаев мнение парламентариев носит рекомендательный характер.

*Существует ли долгосрочное планирование законодательной работы?*

14 корреспондентов ответили положительно на поставленный вопрос. В основном на заседаниях палат парламентов выступают представители правительства с докладами об основных направлениях законотворческой



деятельности на предстоящий год. Периодичность подобных выступлений 1-4 раза в год (**Канада, Дания, Эстония**).

В **Италии** в соответствии с Конституцией правительство должно получить одобрение обеих палат Парламента в течение 10 дней до формирования правительства.

В некоторых странах (**Греция, Македония**) информация о направлениях законотворческой деятельности правительства размещается в открытом доступе на интернет-сайтах. Вносить свои замечания и предложения могут заинтересованные граждане и организации.

#### *Имеет ли право Ваш парламент обращаться к правительству?*

Все 29 корреспондентов ответили положительно. Формы обращения парламентов к правительству отличаются. Это могут быть парламентские запросы (**Австрия, Кипр, Греция, Испания**), отчеты на заседаниях профильных парламентских комитетов (**Канада, Бельгия, Турция**), ответы на пленарных заседаниях палат парламента (**Эстония, Финляндия, Сербия**), в **Литве** парламентарии имеют право получать копии всех интересующих их документов.

#### *Обязано ли правительство предоставлять информацию?*

В 16 странах из числа приславших ответы правительство обязано предоставлять интересующую парламент информацию. Эти положения могут быть закреплены в конституциях, законах (**Канада, Словакия, Польша**). Информация может представляться правительством в виде ответов на вопросы депутатов на пленарных заседаниях парламента (**Кипр, Дания, Сербия**).

#### *Раздел 2. Общие аспекты участия правительства в законодательном процессе*

Во всех странах, приславших ответы, члены правительства имеют право участвовать в пленарном заседании и заседаниях комитетов. Исключение составляют **Дания и Швеция** – обычно комитеты в этих странах проводятся «за закрытыми дверями», для участия в заседаниях комитетов членов правительства необходимо решение комитета.

На вопрос о возможности участия главы правительства в пленарных заседания парламента отрицательно ответили только корреспонденты двух



стран: **Канады** (Премьер-министр участвовал в Сенатской комиссии только однажды, в 2006 году, когда правительство предложило законопроект о реформе Сената) и **Польши** (Глава правительства участвует только в торжественных заседаниях).

Как правило, парламентарии могут задать вопросы членам правительства или их представителям, которые участвуют в заседаниях комитетов или в пленарном заседании. В **Андорре, Финляндии, Ирландии, Норвегии, Польше, Испании** на пленарном заседании парламента не предоставляется время (на регулярной основе) для ответов на вопросы, касающиеся инициированного правительством законопроекта. Так, например, в **Андорре и Финляндии** предоставляется определенное время для обсуждения общих вопросов (в том числе и по рассматриваемым законопроектам).

На вопрос о наличии дополнительных прав оппозиции при обсуждении законопроектов, внесенных правительством, ответили 15 корреспондентов. Стандартный ответ – все члены палаты имеют равные права в законодательном процессе. В некоторых странах (**Швеция, Норвегия, Литва, Италия**) из числа ответивших отмечают, что у оппозиции есть определенные дополнительные права в осуществлении парламентского контроля.

За исключением **Великобритании и Канады**, все страны ответили положительно на вопрос о праве членов парламента на внесение в парламент законодательной инициативы.

На вопрос, имеет ли право парламент проводить публичные слушания по законопроекту, в основном все корреспонденты ответили положительно. Однако в **Турции** на заседаниях комитета разрешено присутствовать только депутатам, членам правительства и чиновникам, приглашенным комитетом. По усмотрению комитета, на заседании комитета могут присутствовать представители прессы.

**Израиль:** «Кнессет не проводит слушания. Правительственные законопроекты обсуждаются в рамках пленарных заседаний и заседаний комитетов. Некоторые из них публично транслируются парламентским телеканалом». **Кипр:** «Общественные обсуждения являются обязательством правительства. Однако комитеты парламента проводят встречи для обсуждения проекта закона, на которые приглашаются все заинтересованные стороны».



На вопрос: «Ваш парламент имеет возможность создавать комитеты по расследованию в целях контроля правительства в законодательной деятельности?» 20 корреспондентов ответили положительно, остальные страны – отрицательно. **Кипр**: «Из-за разделения полномочий властей, предусмотренных Конституцией, это невозможно». **Эстония**: «Парламент может формировать следственные комитеты для изучения событий, представляющих общественный интерес. В Парламенте **Эстонии** таких прецедентов не было». **Израиль**: «Кнессет может создать парламентскую следственную комиссию в целях контроля правительства в законодательной деятельности, но она должна иметь те же полномочия, что и постоянные комитеты». **Италия**: «В соответствии со ст. 82 Конституции «каждая палата может проводить расследования по вопросам, представляющим общественный интерес», однако в отношении правительства расследования не проводились». **Черногория**: «Парламент может по предложению не менее 27 членов парламента создать Следственную комиссию».

На вопрос «Могут ли региональные парламенты контролировать законодательную деятельность Федерального правительства?» ответили 11 стран, из них отрицательно – 2 страны; положительно – 3; 4 корреспондента ответили, что у них нет региональных парламентов. **Великобритания** указала, что были отдельные прецеденты.

### Раздел 3. Механизмы управления в верхней палате парламента

На вопрос о возможности обсуждения законопроектов, инициированных правительством, и законопроектов, принятых в нижней палате парламента, большинство корреспондентов ответили, что парламенты имеют такую возможность.

Большинство парламентов имеют право принимать поправки в законопроект, однако не все парламенты имеют право вносить поправки в законы, которые были приняты другой палатой парламента. В **Словении**, например, закон может быть принят только в Государственном собрании, а Государственный совет может предлагать законопроекты или поправки к ним, а также может наложить вето на закон, принятый Государственным собранием. В **Италии** каждая палата имеет право принять поправки в законопроект. Причем, например, во **Франции** в случае принятия поправки одной из палат другая палата имеет право принять, отклонить или изменить законопроект. В **Польше** поправки, принятые в Сенате, являются



обязательными в том случае, если Сейм не отклоняет их большинством голосов.

Большинство парламентов имеют право отклонить или наложить вето на законопроекты, вносимые правительством или принятые другой палатой парламента. В **Польше**, например, «Сейм имеет право отклонить или наложить вето на законопроекты, принятые другой палатой парламента. Сенат имеет право наложить вето на законопроект, но Сейм имеет право преодолеть вето Сената большинством голосов членов своей палаты».

На вопрос, возможно ли создать согласительную комиссию, если обе палаты не согласны с содержанием законопроекта, и могут ли представители правительства войти в эту комиссию, большинство стран ответили, что создание согласительной комиссии с участием представителей правительства не предусмотрено законодательством.

#### *Раздел 4. Контроль за исполнением законодательства*

Большинство парламентов осуществляют контроль за исполнением законов. Например, в **Норвегии** Контрольно-конституционный комитет может инициировать проведение парламентского контроля, запрашивать информацию, проводить слушания и т.д.; Контрольно-конституционный комитет может провести аудит эффективности исполнения правительством законов.

#### *Раздел 5. Контроль исполнения законов со стороны Конституционного суда*

*Могут ли члены вашего парламента оспорить закон в Конституционном суде? Если да, то на каком основании?*

В целом ответы были получены от корреспондентов из 21 страны. В 13 странах члены парламента такое право имеют. При этом для инициирования данной процедуры в разных странах необходимо участие различного количества законодателей (например, 6 – в **Андорре**, 1/3 от общего числа законодателей палаты – в **Австрии**, 1/5 от общего числа законодателей палаты – в **Хорватии и Словакии**, 1/10 от общего числа законодателей палаты – в **Португалии**). В **Парламенте Польши** 50 депутатов или 30 сенаторов могут обратиться с заявлением в Конституционный суд, **во Франции** для этого необходимо 60 сенаторов. На **Кипре** такое право имеет только Президент Республики Кипр.



В ряде стран в судебной системе Конституционный суд отсутствует (например, в **Дании**, **Финляндии**, **Израиле**).

В 5 странах члены парламента такого права не имеют.

*Может ли Конституционный суд объявлять законы недействительными, если они нарушают Конституцию?*

Ответы были получены от корреспондентов из 24 стран. В 20 странах суд имеет право признать закон недействительным, если он противоречит положениям Конституции страны.

Например, согласно статье 55 Закона о Конституционном суде **Республики Хорватия**, Конституционный суд должен отменить закон, другой нормативный акт или отдельные его положения, если он обнаружит, что он вступает в противоречие с Конституцией страны или действующим законодательством.

Конституционный суд обладает полномочиями для принятия решения о неконституционности закона. Законы и другие правовые акты, имеющие силу закона, прекращают свое действие с даты публикации о таком решении в официальном бюллетене.

#### *Раздел 6. Оценка законодательства*

*существует ли общая процедура оценки законодательства?*

В ответе на данный вопрос принял участие 21 корреспондент. Положительно ответили 11 стран, отрицательно – 7. Так, например, на **Кипре** оценка законодательства возможна только в рамках парламентского контроля.

*Может ли Парламент обязать правительство представить оценку законодательного акта?*

Из 13 корреспондентов, ответивших на данный вопрос, 7 ответили положительно, 4 – отрицательно.

#### *Раздел 7. Основные проблемы*

На вопрос об основных проблемах контроля действий правительства в законодательном процессе поступили, в частности, следующие ответы.

Довольно часто на пленарном заседании Совета Федерации высказывается мнение о недостаточном качестве подготовки законопроектов, внесенных Правительством. Часто это связано с коротким



сроком подготовки законопроекта. Вторая проблема, с которой часто приходится сталкиваться, - отсутствие подзаконных актов, необходимых для надлежащего исполнения закона, проект которого был представлен Правительством (**Российская Федерация**).

Правительственные законопроекты вносятся в парламент с опозданием, и не могут быть тщательно рассмотрены. Пояснительные записки, которые сопровождают законопроекты, как правило, содержат недостаточно информации о подготовительной работе, проведенной правительством (**Бельгия**).

Правительство оказывает давление на парламент, чтобы законопроекты были приняты быстро (**Эстония**).

Основная проблема заключается в том, что правительство нарушает план законодательной работы (вносит законы позже), что вызывает «законодательную лихорадку» в парламенте. Особенно это касается осеннего сезона, поскольку большинство принятых законов вступает в силу в начале следующего года (**Финляндия**).

Не определено минимальное время, которое должно пройти между временем, когда правительство вносит законопроект, и временем, когда этот законопроект должен быть принят (**Ирландия**).

Парламент сталкивается с трудностями в осуществлении контроля за действиями правительства в законодательном процессе, особенно в сфере бюджетного законодательства (**Израиль**).

Ограниченнное (недостаточное) число работников аппарата парламента (**Черногория**).

Одна из проблем заключается в том, что правительство не обязано информировать парламент об основных законодательных актах, которые оно планирует внести в парламент. Поэтому возникает проблема времени, и нет возможности правильно оценить и подготовить законопроект (**Норвегия**).

Существует политический контроль, есть зависимость от политических договоренностей. Недостаточна юридическая ответственность (**Испания**).

Поскольку существует партийная дисциплина, парламентские комитеты не играют решающей роли в законодательном процессе. Большинство комитетов формируется из членов правящей партии; комитеты, в основном, принимают законопроекты в соответствии с государственной необходимостью (**Турция**).



\* \* \*

В заключение приводятся сообщения корреспондентов о наиболее эффективных методах повышения качества законодательного процесса, используемых парламентом, который они представляют.

**Эстония.** Важно установить четкие процедурные правила, которые должны применяться и последовательно выполняться всеми парламентскими комитетами. Парламент также принял Программу развития правовой политики до 2018 года, где подчеркивается необходимость сотрудничества между парламентом и правительством с целью повышения качества законодательства. Парламентские комитеты должны привлекать заинтересованные группы к обсуждению законопроектов, приглашать их на заседания комитета и (или) запрашивать их мнение (письменно).

**Испания.** Привлекать социальные группы для обсуждения законопроектов.

**Российская Федерация** в отчете указала следующие эффективные методы повышения качества законодательного процесса:

1. Члены палаты участвуют в деятельности рабочих групп, созданных Правительством при подготовке законопроекта.

2. На заседании палаты регулярно проводится «правительственный час», где Председатель Правительства Российской Федерации или члены правительства делают доклад и отвечают на вопросы членов Совета Федерации.

3. На заседания комитетов Совета Федерации регулярно приглашаются заместители министров или главы департаментов министерств, которые принимают активное участие в обсуждении законопроектов.

4. Регулярно, 1-2 раза в год, Председатель Совета Федерации приглашает на встречу всех статс-секретарей – заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, которые отвечают за законодательную работу в своих министерствах.

5. Каждый год Совет Федерации принимает постановление о формировании концепции федерального бюджета.

6. Как эффективный способ сотрудничества Совета Федерации и Правительства Российской Федерации могут быть рассмотрены следующие мероприятия: парламентские слушания, «круглые столы», международные



встречи и другие мероприятия, проводимые Советом Федерации с участием представителей регионов, экспертов и бизнес-сообщества для принятия рекомендаций Правительству Российской Федерации.



## Запрос № 2091

### Научные учреждения и исследования под эгидой парламентов стран ЕС

Итоговый отчет подготовлен Отделом парламентских исследований и права ЕС Управления законодательных исследований и документации Палаты депутатов Парламента Румынии

**Богдан Константин Мрежеру**  
E-mail: [bmrejeru@gmail.com](mailto:bmrejeru@gmail.com)

октябрь 2012 г.

#### Содержание запроса:

1. Существуют ли какие-либо научно-исследовательские институты, подчиненные вашему парламенту?
2. Если да, то как эти научно-исследовательские институты организованы?

От 22 парламентских корреспондентов государств-членов Европейского союза были получены ответы, которые можно разделить, на основании первого вопроса, на положительные и отрицательные.

Краткие отрицательные ответы получены из Бельгии, Венгрии, Германии, Греции, Дании, Латвии, Литвы, Словении, Франции, Эстонии.

*Следует отметить, что отсутствие в структуре парламента научно-исследовательского института не означает, что в аппарате палаты нет исследовательской службы и аналитического управления. Например, в Греции, из которой на первый вопрос был получен отрицательный ответ, в структуре Парламента функционируют Научно-экспертный Совет, а также Департамент парламентских исследований с большим числом подразделений (примечание составителя).*



## Обзор полученных ответов:

### Австрия

Научно-исследовательских институтов, подчиненных австрийскому Парламенту, нет. Однако отдел научной поддержки и координации парламентских вопросов в администрации парламента имеет сильную ориентацию на парламентские исследования и сотрудничает с рядом австрийских университетов и исследовательских групп.

### Великобритания

В Великобритании нет научно-исследовательских институтов, непосредственно подчиненных Парламенту. Тем не менее, Парламент предоставляет ежегодный грант Институту истории парламента. Исследования парламентской группы, которая состоит из парламентских служащих и ученых, также связано с деятельностью Парламента. Большинство парламентских исследований проводится внешними научными учреждениями.

### Испания

В Испании в 1985 году создан Институт парламентского права<sup>9</sup> в результате соглашения о сотрудничестве, подписанного между Конгрессом депутатов (Палатой депутатов) и Мадридским университетом Комплутенсе.

Институт парламентского права имеет следующие органы управления и администрации: директор (профессор конституционного права, назначается спикером палаты и вице-канцлером Мадридского университета Комплутенсе); секретарь (служащий испанского парламента, как правило, также преподаватель университета и руководитель исследований палаты); директор исследований (преподаватель университета); международный комитет гарантов (назначается исполнительным комитетом университета).

### Италия

Для осуществления научно-исследовательской деятельности и подготовки специалистов в интересах Парламента администрация Палаты депутатов Италии сотрудничает с университетами (например, Неаполя, Пизы, Рима, Флоренции) и с частными исследовательскими организациями<sup>10</sup> (например, с Институтом исследований законодательной деятельности<sup>11</sup>).

<sup>9</sup> <http://www.ucm.es/info/idp/>

<sup>10</sup> <http://www.centrostudiparlamentari.it/>

<sup>11</sup> <http://www.isle.it/>



## **Кипр**

Отдельного научно-исследовательского института, подчиненного Палате представителей Кипра, нет. Но Служба исследований, анализа и публикаций палаты, в числе прочих своих обязанностей, проводит исследования и собирает данные для анализа, готовит рекомендации по соответствующим вопросам, доклады и исследования.

## **Нидерланды**

Не существует научно-исследовательских институтов, подчиненных Парламенту Нидерландов. При этом ряд институтов выполняют консультативную роль по отношению к Парламенту и Правительству (в том числе Совет по здравоохранению, Совет по культуре, Научный Совет по политике правительства).

## **Польша**

Научных институтов, подчиненных Сейму, нет. Но Бюро исследований Канцелярии Сейма функционирует как научное учреждение. Бюро исследований является одним из подразделений Канцелярии Сейма, находящимся в непосредственном подчинении главы Канцелярии. Бюро состоит из нескольких отделов, групп и административных единиц.

Хотя основной задачей Бюро исследований является подготовка экспертных оценок относительно различных вопросов, которые рассматривает Сейм или его органы, Регламент Канцелярии Сейма устанавливает дополнительные задачи. Например, «проведение исследовательской работы по вопросам, интересным Сейму», «организация специализированных семинаров и лекций». Бюро исследований выполняет эти функции при подготовке публикаций (доступны бесплатно, например, посредством веб-сайта Бюро<sup>12</sup>) на различные правовые, экономические и социальные вопросы, выпускает издание «Правовые документы», участвует в организации семинаров и конференций.

## **Португалия**

В Португалии нет исследовательских институтов, подчиненных Парламенту. Тем не менее, в 1988 году Собрание Республики подписало соглашение с португальскими государственными университетами с целью создания постоянной системы взаимного информирования и консультаций по вопросам, представляющим общий интерес.

<sup>12</sup> <http://www.bas.sejm.gov.pl/>



## Финляндия

Финляндский институт международных отношений основан в 1961 году и до 2006 года оставался частным институтом, независимым от правительства или какой-либо политической партии, поддерживался Фондом внешних политических исследований. В 2006 году институт перешел в ведение Парламента Финляндии (Эдускунты).

В связи со своим столетним юбилеем, Парламент принял решение о создании института для проведения исследований в области международных отношений и ЕС, был принят закон об исследовательском Институте международных отношений и европейских дел. Законом установлено, что институт является независимой исследовательской организацией, которая работает совместно с парламентом. Целью проводимых Институтом исследований является создание высококачественной продукции для использования научным сообществом и лицами, принимающими решения, а также в общественных обсуждениях. Институт активно участвует в международном сотрудничестве, в публичных дискуссиях, семинарах, конференциях в стране и за рубежом, предоставляет свои экспертные материалы различным СМИ.

Институтом руководит совет из девяти человек, назначаемых Парламентом при содействии консультативного и научно-консультативного советов. Совет принимает решение относительно финансовых и исследовательской программы, которая реализуется Институтом в соответствии с принципами академической автономности, а также назначает директора организации.

Управленческая комиссия Парламента назначает членов парламента в качестве членов консультативного совета по международным делам Финляндии. Также комиссия назначает двадцать других членов из центральных отделений Института.

В обязанности Совета входит мониторинг деятельности Института и поддержание связей с заинтересованными сторонами. Кроме того, консультативный Совет следит за социальными последствиями деятельности института. Срок действия полномочий Совета составляет четыре года.

Исполнительный Совет назначает научно-консультативный Совет сроком на три года. В задачи консультативного Совета входит предоставление консультаций по исследованию руководящих принципов



политики Института международных дел, оценка качества и значимости его исследовательской работы и международной деятельности.

Срок действия полномочий директора Института составляет 5 лет. Одно и то же лицо может быть назначено в качестве директора не более двух раз подряд. В штате Института также состоят руководители программ, менеджеры проектов и исследователи, административный и другой поддерживающий персонал.

### **Швеция**

Исследовательских институтов, подчиненных Парламенту Швеции (Риксдагу), нет. В Швеции институт, как правило, определяется как образовательное и исследовательское учреждение. Шведские институты являются частными или государственными; последние представлены в форме государственных учреждений, подчиненных правительству.

Существуют четыре органа, которые находятся в подчинении у Риксдага, однако их вряд ли можно рассматривать как институты, выполняющие исследования по запросам Риксдага.

1) *Администрация Риксдага* является органом, подчиняющимся Риксдагу, задачей которой является поддержка деятельности парламента. Администрация обеспечивает депутатов фактической информацией и справочными материалами при принятии решений, обеспечивает условия труда. Она также отвечает за предоставление информации о Риксдаге и его работе. Исследовательская служба (Аналитическое управление) является частью Администрации Риксдага.

2) *Омбудсмен юстиции* или Парламентский омбудсмен, избирается Риксдагом для гарантии, что государственные органы и их сотрудники соблюдают законы и другие нормативные акты, регулирующие их деятельность. Омбудсмен осуществляет контроль путем оценки и изучения жалоб, полученных от общественности.

3) *Шведская государственная ревизионная служба* является частью центральной контрольной власти. Это гарантирует, что Риксдаг подвергается скоординированному и независимому аудиту. Шведская государственная ревизионная служба является единственным органом, который может проводить аудит всех государственных финансов.

*Центральный банк* Швеции подчиняется Риксдагу. Банк Риксдага отвечает за денежную политику с целью поддержания стабильности цен. На Банк также возложена задача по поддержке безопасной и эффективной



платежной системе.

Подробные и информативные ответы были получены из **Словакии** и **Чехии**. В структурах парламентов этих государств успешно работают самостоятельные научно-исследовательские учреждения, задачами которых являются информационное обеспечение, обучение и организация научных мероприятий.

### **Словакия**

В Словакии Парламентский институт существует в рамках Канцелярии Национального Совета. Согласно статье 144 Регламента:

(1) Парламентский институт, в рамках Канцелярии, должен выполнять информационные и учебные задачи, связанные с деятельностью Национального Совета и его членов.

(2) Иные особенности работы Парламентского института регулируются регламентом Канцелярии.

Парламентский институт является частью Канцелярии Национального Совета. Задачей Канцелярии является профессиональное, организационное и техническое обеспечение деятельности Национального Совета.

Парламентский институт обеспечивает членов парламента информацией, материалами и исследованиями касательно парламентских измерений их политической работы в широком спектре вопросов, которые могут возникнуть в ходе исполнения депутатами своих функций в качестве членов парламента.

Статус и объем функций Парламентского института регулируется ст. 144 Регламента. Парламентский институт выполняет информационные и образовательные задачи, связанные с деятельностью Национального Совета и депутатов.

Количество и разнообразие информации, необходимой для депутатов законодательного органа, требует взаимного сотрудничества следующих отделов: Парламентского института, парламентской библиотеки и парламентского архива. Библиотека и архив Парламента находятся в подчинении у директора Парламентского института.



## **Парламентский институт: аналитическая деятельность и парламентские исследования**

Институт публикует информацию по законопроектам, детально обрабатывает информацию по экономической и социальной ситуации в Словакии, в случае необходимости готовит информационные материалы по фактическим проблемам. Кроме того, институт с применением методов комплексного и сравнительного анализа готовит парламентские исследования по отдельным темам, затрагивающим деятельность Национального Совета.

По запросу сотрудники Института также проводят сравнение законопроектов с аналогичными правовыми документами других стран или же историческое сравнение. Сотрудники также отвечают на запросы членов парламента (в области внешней политики, экономики, образования, культуры, социальной сферы, СМИ, окружающей среды и т.д.). Институт готовит материалы по государственному бюджету для их обсуждения Национальным Советом. Институт анализирует сведения о работе Национального Совета в соответствии с его основными функциями. Результаты этого исследования представляются в виде экспертных публикаций («Как работает парламент», «Практическое руководство по работе члена парламента», «Малый парламентский словарь» и т.д.). Информация, собранная во внутренних парламентских исследованиях, хранится в специальной базе данных.

### **Межнародное и межпарламентское сотрудничество**

Парламентский институт сотрудничает с Европейским центром парламентских исследований и документации (ЕЦПИД). С 1995 года Канцелярия стала членом ЕЦПИД.

Институт отвечает на запросы от 70 парламентских палат из 46 парламентов европейских государств, объединенных в экспертную сеть, собирает информацию, необходимую для работы членов Национального Совета.

Сбор информации по просьбе членов парламента о различных аспектах правового регулирования в государствах-членах ЕЦПИД является основной задачей членов ЕЦПИД. Для обработки такой информации необходимо обеспечить достаточное время - по крайней мере, три недели. Затем собранные данные обрабатываются парламентом, который запросил информацию, им проводится сравнительный анализ.



Секретариат ЕЦПИД выполняет функцию по сбору и распределению запросов. Все запросы направляются в электронном виде и на рабочих языках ЕЦПИД. Секретариат Парламентского института ведет учет и составляет статистику запросов и ответов, базы данных обработанных материалов. Важным направлением деятельности ЕЦПИД является организация мероприятий в области парламентаризма (семинаров, конференций) для сотрудников аппаратов парламентов.

### **Образовательная деятельность**

В области образования Парламентский институт организует обучение для членов парламента и их помощников; готовит семинары и конференции на темы исследований; организует лекции и консультативные мероприятия.

Деятельность Института, связанная с образованием, в основном направлена на членов парламента и практикантов. Темы связаны с фундаментальными вопросами парламентаризма, статуса и функций Национального Совета. Образовательные мероприятия чаще проводятся в начале сессии парламента и дополняются другими мероприятиями по отдельным экономическим и социальным проблемам. Они организуются также для определенных профессиональных групп, часто – совместно с национальными или международными научными организациями.

Организация стажировок в Национальном Совете также находится в ведении Парламентского института. Целью стажировки является ознакомление студентов с деятельностью и функциями Национального Совета, подготовка молодых специалистов для работы в этой области. В течение 13 лет почти 600 студентов прошли стажировку. Например, в 2011/2012 учебном году в программе стажировки участвовали 29 студентов из университетов Словакии, Чехии и Австрии. Стажеры работают в разных отделах Канцелярии, в секретариатах комитетов, участвуют в выполнении оперативных задач соответствующих подразделений, а также развивают темы во время семестровых проектов. Стажировка длится с октября по май. После окончания программы стажировки выпускники получают диплом.

### **Краткосрочные стажировки для сотрудников зарубежных парламентов**

На основе положительного опыта 1990-х годов, когда Национальный Совет получал международную поддержку со стороны США и государств-членов ЕС, словацкий парламент решил также оказать поддержку парламентам стран-партнеров, не входящих в ЕС. Это происходит в форме



краткосрочных стажировок и ознакомительных поездок. В настоящее время, международная поддержка в основном направлена на страны балканского региона и бывшего Советского Союза.

Парламентский институт обеспечивает профессиональную и квалификационную сторону поддержки международной деятельности в сотрудничестве с отделом внешней и европейской программы и при финансовой поддержке неправительственных организаций (Национального демократического института, Вестминстерского фонда демократии и организаций). Целью стажировок и ознакомительных поездок является знакомство участников с системами и формами работы подразделений Канцелярии (аппарата) с упором на практическое применение полученных знаний.

### **Как делается запрос на предоставление услуг Парламентского института?**

Председатель Национального Совета и его заместитель, комитеты и члены парламента, руководство Канцелярии направляют свои запросы в Парламентский институт.

Запросы для получения оперативной информации могут быть переданы лично по телефону или по электронной почте, заполнив специальную форму в сети Интранет. Заполненная форма высыпается директору и в секретариат Парламентского института. Впоследствии, форму необходимо послать в письменном виде внутренним письмом на имя директора института.

Запросы на подробные исследования должны быть переданы в письменном виде после предварительной консультации с директором Парламентского института. Затем директор распределяет задания согласно закрепленным направлениям работы. В случае, если отдел регистрирует количество запросов, которое превышает допустимую нагрузку, директор принимает решение о приоритетности и порядке выполнения запросов в соответствии с распределением нагрузки между сотрудниками.

### **Содержание и назначение запроса**

Для ответа на запрос необходимо точно определить проблему или информацию, представляющую интерес. Важно знать назначение запроса, что облегчает принятие решения о соответствующей форме, и содержании ответа. Необходимо указать тип и характер запроса (законодательная инициатива, материалы для аргументации при обсуждении законопроекта,



материалы для выступления в СМИ, ответы на вопросы избирателей). Если запрос имеет специфический характер (в части формы, содержания и масштабов), то необходимо предупредить об этом в тексте письменного запроса вместе с запрашиваемым сроком окончания работы. Если запрос носит срочный характер, то рекомендуется заранее проверить, имеет ли отдел возможность для своевременного выполнения запроса. В случае необходимости проведения сравнительно анализа, минимальное время составляет три недели по причине необходимости обращения к иностранным парламентам.

### **Чехия**

В Парламенте Чехии существует Парламентский институт<sup>13</sup> (ПИ), который решает задачи научного, информационного и образовательного характера для Палаты депутатов и ее аппарата, депутатов, управления Палаты, а также для Сената, сенаторов и Канцелярии Сената.

В целях обеспечения наилучшего обслуживания, ПИ разделен на три отдела.

Отдел общего анализа имеет дело преимущественно с депутатскими и сенаторскими запросами и обеспечивает аппараты Палаты депутатов и Сената услугами общего характера и аналитической продукцией в области международных отношений.

Отдел по делам ЕС служит, в основном, в качестве экспертной основы для комитета по европейским делам Палаты депутатов. Отдел разрабатывает и поддерживает базу данных документов ЕС и тех, которые имеют какое-либо отношение к ЕС.

Отдел коммуникации и образования предоставляет общественные услуги и управляет информационным центром Палаты депутатов.

Отделы в ПИ тесно сотрудничают друг с другом и организуют семинары, как для депутатов, так и для общественности. Сотрудники каждого отдела обычно участвуют в крупных проектах и исследованиях.

Кроме того, ПИ служит в качестве образовательного и учебного центра для Палаты депутатов и его аппарата, его служащих, а также для Канцелярии палаты, которая организует семинары и исследовательские поездки. ПИ оказывает аналогичные услуги для Сената и его Канцелярии.

<sup>13</sup> <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=40>



Семинары и исследовательские стажировки, как правило, осуществляются по инициативе самого ПИ или по просьбе соответствующего органа. Это относится к любому должностному лицу или органу в парламенте или, по крайней мере, к группе из четырех депутатов или сенаторов. Большинство семинаров, однако, готовятся по запросу комитетов парламента.

Семинары и исследовательские стажировки организуются по двум основным направлениям.

Первое (общее) включает вопросы парламентаризма, деятельности парламента, статуса депутата и процессуальных правил законотворчества. Примеры семинаров данного направления: «Положение парламента в системе конституционных институтов в Чешской Республике», «Отношения между Палатой депутатов, Сенатом и Президентом», «Вопросы статуса депутата и сенатора (права и обязанности)».

Второе направление ориентировано на Европейский Союз. ПИ организует семинары по общим темам европейской интеграции – истории, институтам, законодательному процессу, а также по специализированным темам: европейскому праву, прецедентному праву Европейского суда, признанию профессиональной квалификации, социальной защищенности мигрантов и т.д. Отдельные темы относительно дел ЕС обсуждаются на семинарах о будущем развитии европейской интеграции. Примеры тем семинаров – институты ЕС; бюджет ЕС; структура и принципы ЕС; свободное передвижение лиц, квалификация, социальная безопасность; европейский экономический и валютный союз; внешняя политика ЕС.

Семинары и исследовательские стажировки, как правило, организуются сотрудниками ПИ. В случае заинтересованности в теме, которая не находится в компетенции сотрудников, ПИ имеет возможность привлечь внешнего эксперта в соответствующей области. По тематике и продолжительности семинаров и стажировок проводятся консультации с заявителем. Главной целью является обеспечение наилучшей эффективности использования времени. При проведении семинаров используются презентации, ПИ обеспечивает подготовку необходимых документов и материалов.

С 2006 года ПИ вместе с другими отделами Канцелярии Палаты депутатов организует семинары для вновь избранных депутатов, которые не обладают опытом парламентской работы. Семинар разделен на пять тематических разделов: 1) депутатский статус, депутатская



неприкосновенность, услуги и поддержка Канцелярии; 2) законодательный процесс и законотворчество; 3) правила распорядка и процедуры в Палате депутатов и Сенате; 4) внешняя деятельность парламента; 5) Парламент Чешской Республики и Европейский Союз.

В период председательства Чешской Республики в Европейском Союзе ПИ участвует в создании документов для различных видов парламентской деятельности.



## Запрос № 1973

### Транспарентность («прозрачность») парламента и государственных структур. Законы и практика

Итоговый отчет подготовлен Управлением исследований и документации Конгресса депутатов Генеральных Кортесов Испании

**Мария Роза Риполлес Серрано**

E-mail: mrr@congreso.es

апрель 2012 г.

#### Содержание запроса:

1. Существуют ли в вашей стране законодательные нормы, регулирующие «прозрачность» государственных структур и относящиеся, например, к правилам доступа граждан к правительственный информации, к сведениям о заключаемых государственных контрактах, о работе государственных компаний или о доходах и пособиях политических деятелей, министров, государственных служащих?
2. Как ограничен общественный доступ к информации по вопросам, относящимся к национальной безопасности, обороноспособности государства, конфиденциальной информации о гражданах, защите данных, расследованиям преступлений?
3. Каким образом в вашем парламенте предоставляется доступ к публичной информации и обеспечивается «прозрачность» государственных структур: через веб-сайт, архивные службы или как-то иначе?

#### Информация по организации запроса:

Ответы на запрос были получены из 37 стран.

#### Резюме ответов на запрос:

Почти во всех странах есть специальный закон о доступе граждан к публичной информации. Некоторые страны – такие, как **Австрия, Андорра, Греция, Россия, Румыния и Финляндия** – включили данные



законодательные нормы в свои национальные конституции как одно из основополагающих прав граждан.

Наряду с большинством государств, которые признают право на доступ собственных граждан к публичной информации, в таких странах, как **Чехия** или **Черногория**, собственные и иностранные граждане уравнены в правах доступа к публичной информации. Некоторые страны, например, **Словения**, для доступа к публичной информации требуют наличия основанного на законе правового интереса.

Существуют некоторые типичные для большинства стран ограничения на доступ к информации, касающейся вопросов национальной безопасности, международных отношений и внешней политики, налоговых процедур, административного или уголовного преследования, коммерческих или экономических интересов, а также защиты персональных данных.

Существует два способа предоставления доступа к публичной информации:

1) путем размещения (опубликования) информации (обычно через сайт, газеты, телевидение);

2) путем предоставления информации по запросу граждан в устной или письменной форме. В этом вопросе интересна практика **Израиля**, где министр юстиции несет ответственность за предоставление запрашиваемой информации и устанавливает перечень тарифов на данные услуги.

Наиболее распространенным способом сделать информацию доступной для общественности является ее размещение на парламентских интернет-сайтах. Сайты обычно содержат информацию о парламентской деятельности и законотворческой работе, например, аудио- или видеозаписи заседаний, их протоколы. Так, **Парламент Эстонии** обязан поддерживать и обеспечивать работу сайта. В **России** на сайте также размещена особая форма для запроса информации. В тех же целях на сайте **Сената Италии** существует раздел «взаимодействие с гражданами». **Парламенты Канады и Израиля** обязаны размещать свой годовой отчет.

Информация о доходах, имуществе и активах депутатов, политических деятелей, государственных служащих, как правило, находится в открытом доступе на официальном сайте соответствующего органа государственной власти. Стоит обратить внимание на **Андорру**, поскольку в данной стране отсутствуют какие-либо нормы и правила относительно размеров заработной платы государственных служащих и доступа к информации о



них. В **Македонии**, наоборот, существует специальная Государственная комиссия по предотвращению коррупции – орган, ответственный за обеспечение принципа «прозрачности». **Сенат Италии** размещает на своем сайте декларации о финансовом положении сенаторов.

Предоставление доступа к сведениям о размере заработной платы государственных служащих может регулироваться в общем порядке законами, как, например, в **Австрии или Румынии**, или специальными постановлениями о заработной плате депутатов. **Обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации** размещают сведения о доходах и имуществе депутатов и государственных гражданских служащих на своем сайте. На **Кипре** заработка платы депутатов утверждается годовым бюджетом Парламента без упоминания имен депутатов.

Реестр капиталовложений депутатов доступен на сайтах многих парламентов: в **Бельгии, Великобритании, Люксембурге, Нидерландах, Португалии, Финляндии, Черногории**.

В **Нидерландах** Генеральный секретарь получает информацию о подарках на сумму более 50 евро, полученных депутатами, или о зарубежных поездках по приглашению третьих лиц.

В **Финляндии**, по решению Совета председателей Парламента, парламентариев просят предоставить уведомление о капиталовложениях в начале каждого срока парламентских полномочий и при необходимости обновлять уведомление в течение срока. По закону уведомление предоставляется в добровольном порядке, но большинство парламентариев подают уведомление в Главное управление Парламента.

В некоторых странах парламент является предметом особого режима прозрачности, который отличается от общего. Это относится к **Австрии, Норвегии и Франции**, где установлены определенные ограничения на доступ к информации об этом органе власти. В **Великобритании** Закон о свободе информации не распространяется на депутатов, однако Независимое общество парламентских стандартов публикует информацию по этому вопросу на своем сайте с некоторыми исключениями, связанными с депутатской неприкосновенностью. Парламенты **Италии и Дании** принимают при необходимости отдельные положения, касающиеся законодательного ограничения на доступ к информации о своей работе. В **Сейме Польши и Европейском парламенте** ограничения на доступ к публичной информации установлены регламентом. Кроме того,



**Европейский парламент** также обязан создать реестр парламентских документов.

С другой стороны, во многих странах, как, например, в **Израиле, Турции и России**, общие нормы законодательства об обеспечении доступа к информации, распространяются как на палаты парламента, так и на все государственные органы.



## Раздел 2. Обновление парламентских кадров и управление персоналом

### **Запрос № 2023**

#### **Представительство женщин на высших руководящих должностях. Анализ ситуации в парламентах Европы**

Итоговый отчет подготовлен группой высокого уровня по гендерному равенству и разнообразию Европейского парламента

**Альберто Россетти**

E-mail: [alberto.rossetti@europarl.europa.eu](mailto:alberto.rossetti@europarl.europa.eu)

**апрель 2013 г.**

#### **Информация по организации запроса:**

Будучи работодателем, Европейский парламент видит своей целью поддержание гендерного равенства и поощрение сбалансированного представительства женщин и мужчин на должностях всех уровней в Секретариате.

Статистика показывает, что женщины не проявляют большого желания претендовать на замещение руководящих позиций. С целью выяснить причины недостатка заявлений, подаваемых женщинами на замещение постов начальников отделов в Секретариате Европарламента, Председатель группы высокого уровня по гендерному равенству и разнообразию решил отправить в парламенты запрос.

#### **Содержание запроса:**

Какие меры предпринимаются (или предпринимались в прошлом) в вашем парламенте для стимулирования развития карьеры женщин, работающих на неруководящих административных должностях. Если возможно, то расскажите об этом максимально подробно.

#### **Ситуация в Европейском парламенте**

Шесть лет назад среди высшего менеджмента Европейского парламента не было представлено ни одной женщины, сегодня же четыре женщины работают на руководящих постах высокого уровня (36% от всех



начальников управлений), что пропорционально является довольно высоким результатом по сравнению с другими структурами. Так, среди менеджмента среднего звена (начальники отделов) женщины составляют лишь 24%.

С целью найти решение данной проблемы была организована дискуссия в формате «круглого стола» с участием женщин, которые могут претендовать на позиции начальников отделов, но по каким-то причинам не подают заявления на замещение соответствующих должностей. По итогам данного мероприятия были выявлены основные препятствия, из-за которых женщины не стремятся подниматься вверх по служебной иерархии. Например, некоторые женщины заявили, что им не хватало программ обучения для приобретения навыков, необходимых для работы на высоких постах. Другие указали на сложности, возникающие при совмещении служебных и семейных обязательств. По завершении данного исследования стало возможным принять реальные меры.

Начиная с 2007 года, отдел профессиональной подготовки ведет специальную программу подготовки потенциальных начальников отделов.

#### Итоговый отчет:

Страна	Парламент	Информация	Политика развития гендерного равенства
Австрия	Национальный совет Бундесрат	Генеральный секретарь: 1 муж. Заместители Генерального секретаря: 1 муж., 1 жен. Главы управлений: 4 муж. 2 жен., 1 позиция вакантна Заместители глав управлений: 4 муж., 3 жен. Главы отделов: 17 муж., 17 жен.	НЕТ
Бельгия	Палата представителей	Генеральный секретарь: 1 жен. Заместители Генерального секретаря: 1 муж. Генеральный директор: 1 муж. Директора: 9 муж., 11 жен. Занимают должность «генеральный советник»: 4 муж., 1 жен. Занимают должность «главный советник»: 14 муж., 18 жен.	НЕТ



Бельгия	Сенат	Высшие чиновники: 3 муж. Директора: 9 муж., 3 жен. Занимают должность «первый консультант»: 7 муж., 3 жен.	НЕТ
Великобритания	Палата общин	На данный момент не выдвинуто никакой инициативы по обеспечению гендерного равенства, но эта тема стала приоритетной и инициатива будет запущена в ближайшее время	НЕТ
Венгрия	Государственное собрание	Проводится политика по недопущению дискриминации в отношении женщин. Доля женщин: 63,5% (181 муж., 315 жен.) Среди высшего руководства: 26 жен.	ДА
Германия	Бундесрат	50% руководящих должностей занимают женщины, что, безусловно, связано с существованием возможности согласования служебной и личной жизни, а также высокими профессиональными качествами женщин	НЕТ
Германия	Бундестаг	На 31.12.2011 года, женщины занимали 36,9% руководящих позиций (из 122). План действий (01.07.2010-30.06.2014) по обеспечению равного представительства был запущен в 2010 году с целью достичь гендерной пропорции в 50% во всех сферах деятельности Бундестага	ДА
Греция	Парламент	Сотрудники Парламента Греции: 57% жен. Высшее руководство: 54% жен.	Нет данных
Испания	Конгресс депутатов Генеральных Кортесов	<u>2004</u> : Директора: 66,7% (2 муж., 4 жен.) Начальники отделов: 58,6% (12 муж., 17 жен.) <u>2012</u> : Директора: 63,3% (4 муж., 7 жен.) Начальники отделов: 74,3% (9 муж., 26 жен.)	НЕТ
Италия	Сенат	Доля женщин: Генеральный секретарь: 1 жен. Заместители Генерального секретаря: 2 муж. Начальники отделов: 29,4% (12 муж., 5 жен.) Начальники Служб: 29,6% (53 муж., 27 жен.) Специальные должности: 16,6% (5 муж., 1 жен.) Должностные лица: 31,8% (79 муж., 37 жен.)	Нет данных



Италия	Палата депутатов	Доля женщин: Генеральный секретарь: 1 муж. Заместители Генерального секретаря: 2 муж. Начальники отделов: 16% (21 муж., 4 жен.) Начальники служб: 30% (50 муж., 21 жен.)	Нет данных
Кипр	Палата представителей		НЕТ
Латвия	Сейм	Сотрудники: 120 муж., 285 жен. Глава Канцелярии: 3 муж. Начальники отделов: 4 муж., 10 жен.	НЕТ
Литва	Сейм	Директора: 4 муж., 3 жен. 1 вакансия открыта Главы отделов: 4 муж., 4 жен. Главы аппаратов комитетов: 8 муж., 7 жен. Сотрудники: 204 муж., 299 жен.	НЕТ
Нидерланды	Вторая палата Генеральных Штатов	Подписана хартия «Талант превыше всего». Цели Парламента Нидерландов: Женщины среди высшего руководства: Сегодняшняя ситуация: 29% (25% -- в 2011 году и 35% -- в 2014 году) Женщины среди руководителей среднего звена: Сегодняшняя ситуация: 31% (33% -- в 2011 году, 40% -- в 2014 году) «Программа Управления Талантами» для 10 сотрудников (5 жен. и 5 муж.), первый этап длительностью в 2 года заканчивается в сентябре 2012 года	ДА
Португалия	Собрание Республики	По состоянию на 31.12.2011, 64% сотрудников составляли женщины (135 муж., 240 жен.), а также 50% женщин среди высшего руководства. Генеральный секретарь: 1 жен. Заместители Генерального секретаря: 1 жен. Директора: 60% (2 муж., 3 жен.) Главы отделов: 60% (6 муж., 9 жен.)	НЕТ
Румыния	Палата депутатов	Незначительное снижение доли женщин в высшем руководстве в период между 2011 и 2012 годами. <u>2011:</u> 69 жен., 52 муж. <u>2012:</u> 65 жен., 56 муж.	Нет данных



Словакия	Национальный Совет	Сотрудники Национального Совета: 66,6% женщин (147 муж., 226 жен.) Главы аппаратов комитетов: 66,6% (6 муж., 12 жен.) Главы отделов: 61,5% (5 муж., 8 жен.) Вице-президенты: 1 муж., 3 жен.	НЕТ
Словения	Государственное собрание	Сотрудники: 103 муж., 265 жен. Генеральный секретарь: 1 жен. Заместители Генерального секретаря: 1 муж., 1 жен. Начальники отделов: 1 муж., 2 жен. Заместители начальников отделов: 2 жен. Начальники секций: 2 муж., 3 жен. Начальники подразделений: 7 муж., 7 жен. Секретариат парламентской группы: 2 муж., 6 жен. Женщины занимают 59,37% руководящих постов	НЕТ
Финляндия	Парламент (Эдускунта)	Целью плана действий по обеспечению гендерного равенства (на всех уровнях, включая руководящие должности) на 2010-2011 годы было достижение уровня не менее, чем 40% представителей каждого пола на всех позициях, а также обеспечение равных возможностей для развития карьеры. Готовится доклад о ходе реализации плана действий. Анкеты были разосланы сотрудникам в 2010 и 2011 годах, следующий опрос запланирован на 2013 год. 28% от высшего руководства составляют женщины (Генеральный секретарь и руководители отделов): 5 муж. и 2 жен. 43% руководителей среднего звена – женщины (руководители подразделений и другие руководители): 31 муж., 23 жен.	ДА
Франция	Сенат	Снижение доли женщин на руководящих должностях в последние 5 лет. <u>2007</u> : Генеральный секретарь: 50% (1 муж., 1 жен.) Директора: 22% Главы аппаратов комитетов: 50% (3 муж., 3 жен.) <u>2012</u> : Генеральный секретарь: 2 муж. Директора: 12,5% (сокращение до 30% по ряду направлений) Главы аппаратов комитетов: 4 муж., 5 жен. (увеличено число секретариатов комитетов)	НЕТ



		Главы секретариатов парламентских делегаций: 4 муж., 1 жен. (на 01.09.2012: 3 муж., 2 жен.)	
Франция	Национальное собрание	Политика по поощрению равного представительства мужчин и женщин на высших руководящих позициях не проводится, но оба высших руководящих поста занимают женщины. Генеральные секретари: 2 жен. Генеральные директора: 2 муж. Директора: 12 муж., 6 жен. Начальники отделов: 33 муж., 11 жен.	НЕТ
Чехия	Палата депутатов	Персонал: 127 муж., 214 жен. Главы аппаратов комитетов: 9 муж., 8 жен. Главы отделов: 8 муж., 9 жен.	НЕТ
Швеция	Риксдаг (Парламент)	Генеральный секретарь: 1 жен. Заместитель Генерального секретаря: 1 муж. Высшее руководство: 55% жен. Руководители (всех уровней): 48% жен. Начальники департаментов: 33% жен. Начальники отделов и секретариатов комитетов: 50% жен. Начальники секций: 47% жен.	НЕТ
Эстония	Рийгикогу (Парламент)	Сотрудники: 79 муж., 148 жен. Начальники отделов: 6 муж., 2 жен.	НЕТ



## Запрос № 2170

### Карьерный рост сотрудников аппарата и планирование преемственности

Итоговый отчет подготовлен Библиотекой и Исследовательской службой Ойряхтаса (Парламента Ирландии)

**Фергус Хёрли**  
E-mail: [fergus.hurley@oireachtas.ie](mailto:fergus.hurley@oireachtas.ie)

февраль 2013 г.

#### **Информация по организации запроса:**

Целью опроса был сбор сравнительных данных по вопросам мобильности сотрудников и планирования преемственности в европейских парламентах, а также получение информации для рабочей программы Ойряхтаса (Парламента Ирландии) «Люди и организационное развитие». Получены ответы от Европейского парламента и 31 палаты парламентов из 24 стран.

#### **Содержание запроса:**

1. Существуют ли в вашем парламенте программы мобильности для сотрудников?
  - 1.1. Если да, то каким образом о подобных программах сообщается сотрудникам?
  - 1.2. Можете ли Вы предоставить какую-либо документацию по подобным программам?
2. Существуют ли в вашем парламенте программы по планированию преемственности, решающие кадровые проблемы в связи с выходом сотрудников на пенсию или в связи с их увольнением?
  - 2.1. Если да, то каким образом о подобных программах сообщается сотрудникам?
  - 2.2. Можете ли Вы предоставить какую-либо документацию по подобным программам?



### Полученные ответы:

#### 1. Программы мобильности сотрудников

Из **31-й палаты парламента** в **9** существует формальная политика мобильности сотрудников, причем в **2-х палатах** – политика мобильности нестрагая. В **22-х палатах** подобная политика не реализуется.

Согласно нормам **Европейского парламента** сотрудник обязан менять место работы, по крайней мере, два раза в течение семи лет (хотя есть и исключения). В **Сенате Бельгии** сотрудник обязан делать это три раза в течение двенадцати лет.

**Национальное собрание Франции** ввело «условия для мобильности», согласно которым некоторые сотрудники могут рассчитывать на повышение, только если они проработают как минимум в двух разных отделах, что способствует развитию мобильности.

**Сенат Бельгии, Ойряхтас Ирландии, Национальное собрание Франции и Европарламент** не включают в программы мобильности сотрудников, ответственных за предоставление профессиональных услуг (например, переводчиков, бухгалтеров и архивных работников).

С целью предотвращения коррупции сотрудники **Бундесрата Германии и Европарламента**, занимающие «финансовые» должности (например, в отделе закупок), обязаны оставить свою должность по истечении определенного периода времени.

Универсальный кодекс государственных служащих, действующий в **Литве**, ежегодно позволяет сотрудникам высказать свои пожелания относительно продолжения работы в своем ведомстве или перехода в другую структуру государственной власти.

В **Парламенте Румынии** не проводится формальной политики мобильности, но сотрудники могут переходить в другие отделы по соответствующему запросу.

Во **Второй палате Генеральных Штатов (Палате Представителей) Нидерландов** реализуется неформальная политика по пересмотру направления развития карьеры сотрудника после трех лет его работы в одном отделе.



## Информирование сотрудников о программах мобильности

Информация обо всех формальных программах, как правило, содержится в справочнике сотрудника или публикуется на внутренних сетевых порталах организации.

Кадровый отдел **Бундесрата Германии** во внутренней сети публикует предложения по внутреннему или внешнему обмену сотрудниками, а также оценку их работы.

**Европейский парламент** рассыпает по электронной почте персонализированные напоминания сотрудникам, которые занимают одну и ту же должность в течение четырех лет, а Генеральный директорат по кадровым вопросам напоминает им о «правиле семи лет» и приглашает их на встречи с консультантом по карьере, если они выражают такое желание.

## 2. Планирование преемственности

Из 31-й палаты парламентов в 2-х (**Сейме Польши и Европейском парламенте**) реализуется формальная политика планирования преемственности, в 6 – реализуется неформальная политика, подразумевающая проведение внутренних или открытых конкурсов на замещение должностей сотрудников, выходящих на пенсию. В 23-х палатах парламентов не проводится политики планирования преемственности.

Канцелярия **Сейма Польши** проводит политику планирования преемственности, в рамках которой начальники различных отделов составляют план развития аппарата, обозначая должности, которые могут стать вакантными в связи с выходом сотрудников на пенсию. С одобрения руководителей Канцелярии ключевые административные позиции замещаются через процедуру внутреннего трудоустройства, а освободившиеся места заполняются соискателями извне. Информация о «внутренних» вакансиях публикуется на официальном веб-сайте Сейма и во внутренней сети. Информация о вакансиях, которые доступны для внешних соискателей, публикуется также и в газетах.

Ежегодно в октябре Генеральный директорат по кадровым вопросам Секретариата **Европарламента** распространяет таблицу с данными об ожидаемых выходах на пенсию. Сводный обзор направляется Генеральному секретарю и в Генеральные директораты Секретариата Европейского парламента. Данная информация, сведения по предыдущим кадровым решениям, а также консультации между каждым отдельным



Генеральным директоратом и Генеральным директоратом по кадровым вопросам служат основой для последующего определения потребностей в работниках. Следующим шагом становится использование полученной информации при организации конкурсов по привлечению новых сотрудников, проводимых Европейской службой по подбору персонала<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> European Personnel Selection Office (EPSO).



## Запрос № 2186

### Материальное обеспечение бывших членов парламента

Итоговый отчет подготовлен Правовым управлением Палаты представителей Парламента Бельгии

Ноэль Игот

E-mail: noel.igot@lachambre.be

январь 2013 г.

#### Содержание запроса:

1. Выходные пособия для бывших членов парламента.
2. Пособия по безработице для бывших членов парламента.
3. Возможность совместного получения выходного пособия и пособия по безработице.

#### Резюме ответов на запрос:

Единовременное выходное пособие выплачивается только в **9 из 27** опрошенных парламентов. Назначение выходного пособия никогда не зависит от сторонних доходов члена парламента и уровня благосостояния. Также оно не зависит от профессионального статуса до получения мандата, но иногда оно связано с деятельностью и профессиональным статусом парламентария на момент истечения срока мандата. Пособие рассчитывается на основе размера ежемесячной заработной платы члена парламента в соответствии с количеством лет (или периодов), в течение которых парламентарий осуществлял свой мандат. Почти во всех случаях существует лимит количества ежемесячных заработных плат, выплачиваемых в качестве выходного пособия (исключение составляют **Сенат и Палата депутатов Италии и Парламент Португалии**). В среднем этот лимит составляет 6 месяцев. Максимальный показатель такого лимита – 48 месяцев.

В большинстве опрошенных парламентов (**Хорватия, Дания, Европейский парламент, Финляндия, Исландия, Нидерланды – Палата Представителей, Сербия, Словения, Испания – Конгресс депутатов и Сенат, Швеция и Швейцария**) предусмотрено регулярное пособие (как бы



оно ни называлось), выплачиваемое ежемесячно членам парламента, прекратившим свои полномочия.

Порядок и условия назначения таких пособий существенно варьируются в разных парламентах.

Назначение пособия не зависит от профессионального статуса парламентария до получения мандата. Более того, сторонние доходы и обладание капиталом не играют роли при назначении пособия (исключения – **Швеция и Швейцария**).

Пособия почти всегда назначаются вне зависимости от причины, по которой парламентарий прекратил осуществление мандата. Для получения права на регулярное пособие бывший член парламента в любом случае обязан проработать на своем посту определенный минимальный период. Регулярное пособие выплачивается в течение определенного срока (как правило, он зависит от количества лет, проведенных парламентарием на своем посту). Максимальный срок, в течение которого выплачивается регулярное пособие, составляет 60 месяцев. В некоторых случаях размер пособия сокращается или оно перестает выплачиваться вовсе, если бывший член парламента устраивается на работу, заработная плата на которой равна или больше размера пособия.

В зависимости от парламента размер регулярных выплат варьируется в пределе от 100 до 28 процентов месячной заработной платы члена парламента.

Бывший член парламента обычно не может получать пособие по безработице. В случае, если бывший член парламента имеет право на получение пособия по безработице, такие выплаты осуществляются согласно общей схеме страхования (исключение составляет **Франция – Национальное собрание**), что означает, что на них распространяются временные ограничения по выплатам и требования по поиску работы.

#### **Обзор полученных ответов:**

##### **Андорра**

Бывший член парламента может получать пособие по безработице при условии, что осуществление мандата прекращено ввиду окончания парламентского срока или роспуска парламента.



## **Бельгия**

Пособие назначается только по запросу (Палата представителей). Пособие не предусмотрено для депутатов, которые переходят на определенные государственные должности. Пособие рассчитывается на основе размера ежемесячной заработной платы члена парламента в соответствии с количеством лет, в течение которых парламентарий осуществлял свой мандат. Минимальный размер ежемесячной оплаты труда членов парламента закреплен юридически (Палата представителей).

## **Дания**

Предусмотрено регулярное пособие, выплачиваемое ежемесячно членам парламента, прекратившим осуществление мандата. Регулярные пособия назначаются даже, если член парламента покидает свое место из-за болезни. Бывший член парламента может получать пособие по безработице, если прекращение осуществления мандата не связано с окончанием парламентского срока или болезнью.

## **Европейский парламент**

Регулярное пособие бывшим членам Европарламента перестает выплачиваться, если они поступают на государственную службу.

## **Израиль**

Выплачивается единовременное выходное пособие. Выходное пособие назначается вне зависимости от причины, по которой парламентарий оставляет свой пост, в том числе и если речь идет о добровольной отставке. Пособие не предусмотрено для членов парламента, достигших пенсионного возраста. Член парламента обязан проработать на своем посту в течение определенного минимального периода, чтобы получить выходное пособие.

## **Исландия**

Размер регулярного пособия бывшим членам парламента сокращается или перестает выплачиваться вовсе, если бывший член парламента устраивается на работу, даже в случае, если заработка плата на новом месте работы меньше размера пособия. Бывший член парламента может претендовать на получение пособия по безработице только по истечению определенного времени после выплаты выходного пособия или после окончания срока выплат регулярного пособия.



## **Италия**

Выплачивается единовременное выходное пособие (Палата депутатов и Сенат). Выходное пособие назначается вне зависимости от причины, по которой парламентарий оставляет свой пост, в том числе и если речь идет о добровольной отставке. Член парламента обязан проработать на своем посту в течение определенного минимального периода, чтобы получить выходное пособие.

## **Кипр**

Выплачивается единовременное выходное пособие. Выходное пособие назначается вне зависимости от причины, по которой парламентарий оставляет свой пост, в том числе и если речь идет о добровольной отставке. Член парламента обязан проработать на своем посту в течение определенного минимального периода, чтобы получить выходное пособие. Выходное пособие выплачивается в виде фиксированной суммы.

## **Латвия**

Выплачивается единовременное выходное пособие. Существует возможность для совместного получения выходного пособия или регулярного пособия, с одной стороны, и пособия по безработице, с другой.

## **Литва**

Выплачивается единовременное выходное пособие (только для бывших депутатов, проработавших не менее 8 лет к 10 октября 2010 года). В Литве выходное пособие назначается и в том случае, если речь идет о добровольной отставке, и в случае лишения депутата мандата по решению суда. Член парламента обязан проработать на своем посту в течение определенного минимального периода, чтобы получить выходное пособие. Бывший член парламента может претендовать на получение пособия по безработице только по истечению определенного времени после выплаты выходного пособия или после окончания срока выплат регулярного пособия.

## **Нидерланды**

Выплата пособий осуществляется до тех пор, пока бывший парламентарий не достигает пенсионного возраста (Вторая палата Генеральных Штатов). Бывший член парламента может получать пособие только пока он находится в поиске работы (Вторая палата Генеральных Штатов).



## **Португалия**

Пособие назначается только по запросу.

## **Сербия**

Предусмотрено регулярное пособие, выплачиваемое ежемесячно членам парламента, прекратившим осуществление мандата. Регулярные пособия назначаются даже в связи с беременностью и рождением ребенка. Выплата пособий осуществляется до тех пор, пока бывший парламентарий не достигает пенсионного возраста.

## **Словакия**

Выплачивается единовременное выходное пособие. Выходное пособие назначается вне зависимости от причины, по которой парламентарий оставляет свой пост, в том числе и если речь идет о добровольной отставке. Пособие не предусмотрено для депутатов, которые переходят на определенные должности «конституционного характера», или если он/она избирается в Европейский парламент. Член парламента обязан проработать на своем посту в течение определенного минимального периода, чтобы получить выходное пособие. Существует возможность для совместного получения выходного пособия или регулярного пособия, с одной стороны, и пособия по безработице, с другой.

## **Словения**

Выплата пособий осуществляется до тех пор, пока бывший парламентарий не достигает пенсионного возраста. Бывший член парламента может получать пособие только пока он не найдет «подходящую» работу.

## **Франция**

По запросу бывшего члена парламента (депутата Национального собрания), находящегося в поиске работы, ему выплачивается «пособие по возвращению на работу» (*“allocation de retour à l’emploi”*), схема выплаты которого скопирована со схемы страхования по безработице для работников частного сектора. Но по сути это является аналогом регулярных пособий, выплата которых растянута на три года, рассчитывается, исходя из размера заработной платы члена парламента, и финансируется из средств фонда, пополняемого за счет взносов парламентариев.



## **Хорватия**

Выплата пособий осуществляется до тех пор, пока бывший парламентарий не достигает пенсионного возраста. Размер пособия сокращается по прошествии определенного времени.

## **Швейцария**

Бывший член парламента может получать пособие только пока он не найдет работу, позволяющую ему получать определенный профессиональный доход. Существует возможность для совместного получения выходного пособия или регулярного пособия, с одной стороны, и пособия по безработице, с другой.

## **Швеция**

Выплата пособий осуществляется до тех пор, пока бывший парламентарий не достигает пенсионного возраста. Размер пособия сокращается по прошествии времени с 80 до 33 процентов от размера месячной заработной платы члена парламента.

## **Эстония**

Выплачивается единовременное выходное пособие. Выходное пособие назначается вне зависимости от причины, по которой парламентарий оставляет свой пост, в том числе и если речь идет о добровольной отставке<sup>15</sup>. В Эстонии выходное пособие не выплачивается членам парламента, лишившимся своих мандатов после вынесения им обвинительного приговора. Выходное пособие выплачивается в виде фиксированной суммы. Применяется специальная формула расчета для назначения выходного пособия членам парламента, проработавшим на посту менее года или добровольно отказавшимся от своего мандата.

Бывший член парламента может получать пособие по безработице, если не получает доход, размер которого превышает размер выплачиваемого пособия.

Существует возможность для совместного получения выходного пособия или регулярного пособия, с одной стороны, и пособия по безработице, с другой.

<sup>15</sup> В Эстонии пособие предоставляется также в случае переизбрания. Размер этого пособия рассчитывается от суммы заработной платы депутата пропорционально количеству дней между окончанием мандата и принятием присяги во вновь избранном парламенте.



## Запрос № 1999

### Личный контроль членов парламента и сотрудников аппарата

Итоговый отчет подготовлен Бюро парламентских исследований и документации Сената Польши

Эва Навроцка

E-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

ноябрь 2012 г.

#### Содержание запроса:

1. Каков контрольно-пропускной режим для членов парламента при входе в здания парламента?
2. Какова процедура прохождения проверки членами парламента в аэропорту?
3. Каков контрольно-пропускной режим для сотрудников аппарата парламента при входе в здания парламента?
4. Каковы правила организации официальных зарубежных поездок парламентариев (кто дает согласие, кем финансируется, кто имеет право на личную охрану)?

#### Информация по организации запроса:

Запрос был отправлен в 5 стран: Канаду, Францию, Германию, Швецию и США.

#### Резюме ответов на запрос:

1. Парламентарии стран имеют специальные удостоверения, но носить их они не обязаны. Члены парламента свободно проходят в здание парламента, не предъявляя никаких удостоверений. В **Канаде и США** члены парламента имеют специальный значок, прикрепленный к одежде, что помогает охране парламента отличать их от других. В **Швеции** депутаты открывают входную дверь здания парламента электронной картой.



2. В аэропортах члены парламента проходят такую же проверку безопасности, как и другие пассажиры. К высокопоставленным лицам относятся только председатели палат, они освобождаются от проверки.

3. Сотрудники аппарата парламента имеют удостоверения, которые должны показывать охране при входе в здание парламента. В отличие от **Германии** и **Швеции** для входа в **Конгресс США** сотрудники аппарата парламента должны пройти через рамки металлодетектора.

4. Правила финансирования заграничных поездок членов парламента зависят от многих факторов, в первую очередь, – от типа поездки (поездки, связанные с работой парламентских комитетов; участие в международных парламентских ассамблеях; встречи парламентских групп дружбы). В зависимости от цели поездки полномочный орган решает, отправится ли парламентарий в поездку, и указывает источники финансирования этой поездки.

Особое решение этого вопроса существует в **Швеции**: каждый из парламентариев в течение срока своего мандата имеет сумму в размере 50 тысяч шведских крон (около 5 780 евро) для финансирования своих зарубежных поездок, организованных самостоятельно. В **США** расходы парламентариев, связанные с поездкой за границу, покрываются Государственным департаментом. Расходы парламентариев за время поездки за границу возвращаются в виде суточных выплат или на основе списка расходов, представленного парламентарием – он в итоге получает меньшую из двух сумм.

В **Парламенте Канады** существует специальное положение о зарубежных поездках, подробно излагающее принципы финансирования поездок за границу.

**Парламент Франции** не обеспечивает членов парламента личной охраной на время поездок за границу. В **Германии** полиция принимает решение о предоставлении личной охраны члену парламента на основании запроса члена парламента и после анализа вероятной угрозы для жизни. Если охрана предоставляется, то сотрудник полиции сопровождает члена парламента во время поездки за границу. В **Швеции** решения, касающиеся охраны членов парламента, принимает отдел безопасности Риксдага, который постоянно проводит оценку рисков для жизни парламентариев.



**Запрос № 2084**  
**Опыт борьбы с кумовством**  
**(«анти-непотизм»)**

Итоговый отчет подготовлен Бюро парламентских исследований и документации Сената Польши

**Данута Малгожата Кожерньовска**  
E-mail: korzenio@nw.senat.gov.pl

январь 2013 г.

**Информация по содержанию запроса:**

Непотизм – покровительство со стороны государственных чиновников при назначении граждан на должности по принципу кровного или семейного родства (без учета их личных качеств). Синонимы: семейственность, кумовство.

Запрос охватывает законы и нормы, запрещающие или предотвращающие назначения на должности по принципу родства в государственном секторе.

Государственный сектор (в широком значении): правительство, парламент (включая помощников членов парламентов) и т.д.; местное правительство; другие структуры, деятельность которых обеспечивается средствами государственного бюджета; государственные образовательные учреждения; государственные компании; учреждения, связанные с государственной казной.

**Содержание запроса:**

1. Существуют ли в вашей стране законы или нормы по противодействию семейственности?
2. Если ответ на вопрос № 1 «нет»: Существуют ли какие-либо этические положения, основные принципы и практики или политика в отношении этого явления?
3. Если ответ на вопрос № 1 «да»: Какие законы запрещают или ограничивают проявления непотизма?
4. Каким образом происходит ограничение проявлений непотизма?



## Резюме ответов на запрос:

Анализ ответов на запрос, полученных из 31 страны, показал, что ни в одной из них не существует законов, регулирующих феномен непотизма. Так, не существует нормативных актов, в названии или тексте которых упоминался бы данный термин. Тем не менее, опираясь на полученную информацию, возможно систематизировать ответы определенным образом, учитывая тот факт, что изучаемая проблема может регулироваться посредством других законов.

В ответах содержались ссылки на ряд законов, которые не связаны напрямую с проблематикой семейственности, но подчеркивают необходимость исполнения норм, предотвращающих возможность создания условий для развития института непотизма в государственных органах. В их числе:

- Кодекс поведения для органов государственной власти (**Албания, Австрия, Финляндия, Германия, Португалия, Италия**).
- Законодательство, регулирующее статус государственных служащих (**Албания, Австрия, Босния, Венгрия, Великобритания**).
- Этический кодекс для органов государственной власти (**Албания, Черногория, Мальта, Канада**).
- Законодательство, регулирующее конфликты интересов (**Албания, Босния, Дания, Литва**).
- Уголовный кодекс (**Андорра**);
- Конституция (**Австрия, Италия**);
- Антикоррупционное законодательство (**Эстония, Словения**).

В некоторых странах, например в **Хорватии**, существует ряд критериев относительно приема на работу в государственные структуры, которые позволяют избежать проявлений семейственности.

Систематизация ответов нацелена на то, чтобы обратить внимание на различные подходы, принятые национальными законодателями для обеспечения эффективного, основанного на принципе верховенства закона, функционирования органов государственного управления и органов местной власти. В законодательстве многих государств нет юридических норм, непосредственно касающихся найма работников, которые исключали бы проявления кумовства, но детальный анализ позволяет выделить те,



которые не допускают использование преимуществ для соискателей, чьи родственники являются государственными служащими.

Иногда правила требуют внесения изменений в организацию рабочей среды в целях предотвращения подобных отношений, а в крайнем случае предусмотрены и механизмы увольнения (**Молдова**).

Особое внимание обращают на себя праила, действующие в **Албании**. В ответ на запрос были получены выдержки из четырех нормативных актов, касающихся процесса принятия решений, статуса государственных служащих, общих принципов этики и предотвращения конфликта интересов при осуществлении управленческих функций в государственном секторе.

**Словакия** предоставила выдержки из восьми нормативных актов, которые содержат конкретные правила, касающиеся семейных отношений в условиях субординации на государственной службе.

Законодательные положения, цитируемые респондентами и лишь косвенно касающиеся вопроса о кумовстве, говорят о растущем внимании к справедливости, беспристрастности и открытости гражданской службы, а также о развитии деятельности по предотвращению коррупции – явления, несомненно, связанного с проблематикой непотизма.

Во многих документах существуют положения о запрете работы в одном офисе или учреждении лиц, связанных семейными узами. Они не могут и не должны оказываться в положении соподчинения, равно как и лица, которых связывают финансовые отношения, так как такие ситуации создают почву для злоупотреблений. Подобный подход к данному вопросу принят в таких странах, как **Венгрия и Словакия**.

Венгерская практика заслуживает особого внимания. Так, Министр иностранных дел может нарушить запрет на трудоустройство членов семьи в одном и том же учреждении, например, в случае приема на работу супружеской пары для работы за рубежом.

В некоторых странах, например в **Швейцарии**, работа лиц, связанных семейными узами, в одном учреждении воспринимается как свидетельство отсутствия лояльности по отношению к работодателю, а также нарушение условий трудоустройства.

В других странах, судя по полученным ответам, законодательные положения, направленные на предотвращение проявлений семейственности и кумовства, сформулированы в весьма общих чертах.



Интересен также комментарий к ответу, данный **Парламентом Нидерландов**: «У нас очень открытое общество, и не возникает никаких проблем, если, например, чиновник назначает на некую должность своего брата, если последний соответствует определенным критериям. Большинство таких решений принимается демократическим путем при участии нескольких сторон, в том числе кадрового управления. Поэтому было бы трудно назначить на должность члена семьи, не соответствующего требованиям для ее замещения». В Нидерландах принят ряд законов, направленных на обеспечение добросовестности государственных служащих. В программе «Политика Честности», действующей в стране, о проблеме кумовства не говорится.

Изучение представленных ответов также позволяет сделать следующий вывод: чем богаче демократические традиции, чем лучше развиты демократические структуры, тем меньше риск проявления кумовства. В тексте ответа из **Швеции** содержится утверждение о том, что: «.... непотизм, по крайней мере на данный момент, не является проблемой, требующей особого регулирования».

Тот факт, что ответы зачастую давались в расширенном контексте объясняется тем, что их авторы желали продемонстрировать – законодательная деятельность нацелена, в том числе и на сохранение «чистоты государственной службы». Ответы подчеркивают, что нет необходимости заострять внимание исключительно на проблеме кумовства. Важно отметить, что не только семейственность потенциально угрожает стабильной деятельности органов государственной власти и росту их общественного престижа – проблема подчинения деятельности государственных органов частным интересам может быть обусловлена причинами иного характера.

Можно сделать вывод о том, что «скрытые» группы интересов среди должностных лиц, формирующиеся по принципу семейных связей, создают риск развития мошенничества и коррупции. В связи с этим задача законодателя – сделать все возможное для разработки и принятия правовой базы, которая позволила бы эффективно бороться с непотизмом. Действительно, независимо от терминологии, в рамках которой он может быть описан, этот тип злоупотреблений является одним из наиболее трудно контролируемых, способным парализовать работу не только правительства, но и других государственных структур.



*The digest compiled by Analytical Department of the Council of the Federation is based on the information provided by the European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) throughout more than a year -- from March 2012 to April 2013.*

*The digest is issued within Analytical bulletin series "International parliamentary activity experience. Trends and Topics" and aimed at sharing foreign parliamentary experience, promoting best examples of international parliamentary affairs and distributing advanced ideas to facilitate its implementation in the Russian parliamentary every-day practice.*

*The information provided deals with the results of comparative studies on parliamentary activities, parliamentary personnel management and other dimensions of parliamentary work. So far the digest accumulates the most interesting results of these studies for Members of the Council of the Federation and Parliamentary staff.*

*The digest is designed for international seminar on modernization of parliamentary rules and procedures, which is planned to be held in St. Petersburg, in September 2013 and will be organized by the Council of the Federation in co-operation with the ECPRD.*



## CONTENT

<b>Welcoming address by Ilyas Magomed Salamovich Umakhanov, the Deputy Chairman of the Council of the Federation, Federal Assembly of the Russian Federation.....</b>	4
<b>Section 1. Parliament and society.....</b>	6
<b>Enquiry № 2209. Parliamentary International Relations.....</b>	6
<b>Enquiry № 1893. Second reading of bills in the plenary sessions.....</b>	14
<b>Enquiry № 1995. Parliamentary Control of Governments in Legislative Process.....</b>	27
<b>Enquiry № 2091 Institutes for parliamentary studies subordinated to national Parliaments.....</b>	37
<b>Enquiry № 1973. Transparency Law.....</b>	49
<b>Section 2. Parliamentary staff rotation and personnel management.....</b>	53
<b>Enquiry № 2023. Women in senior management positions in parliaments..</b>	53
<b>Enquiry № 2170. Employee mobility and staff succession planning in parliamentary service.....</b>	59
<b>Enquiry № 2186. Attribution of a severance allowance and/or an unemployment benefit to former MPs.....</b>	63
<b>Enquiry № 1999. Personal control over Members of Parliament and Parliamentary staff in the Parliament.....</b>	69
<b>Enquiry № 2084. Anti-nepotism laws and regulations.....</b>	71



## NOTES



## NOTES



ДЛЯ ЗАМЕТОК



Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

Эффективность организации парламентской деятельности.  
Сравнительные исследования.

Серия: Международный опыт парламентской деятельности. Актуальные темы.

Аналитический вестник № 10 (494)

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

Составитель: Т.Е. Семенов

Редакторская группа:  
М.С. Бочкова, Т.Н. Мочалов, Е.В. Гвоздева, Р.Л. Кохнович, Н.А. Шульгина.  
При участии: Т.И. Ботовой, В.Е. Даниловой, А.А. Кутейниковой, Ю.С. Леонова,  
И.В. Макаренковой, О.М. Северьяновой, А.С. Тургиевой, С.А. Щукиной.

Компьютерная верстка и техническая редакция:  
А.В. Туманов

Материалы представлены Аналитическим управлением  
Аппарата Совета Федерации

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом  
Управления делами Аппарата Совета Федерации

---

Подписано в печать 08.05.2013. Формат 60x84 1/16. Усл. печ. л. 4,65.  
Тираж 100 экз. Заказ №

---

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов  
Управления информационных технологий и документооборота  
Аппарата Совета Федерации