

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ  
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3  
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07  
ФАКС: +7(495)629-92-96  
[WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU](http://WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU)



**INSTITUTE OF EUROPE  
RUSSIAN ACADEMY OF  
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3  
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07  
FAX: +7(495)629-92-96  
[WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU](http://WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU)

### **Аналитическая записка №15, 2017 (№88)**

## **О некоторых аспектах деятельности верхних палат парламентов ряда стран ЕС**

*под общей редакцией Владислава Белова*

кандидата экономических наук, заместителя Директора ИЕ РАН

*Верхние палаты парламентов продолжают играть важную роль в ряде стран Евросоюза. В каждой из них есть нюансы и отличия, которые могут представлять интерес для Совета Федерации РФ. Авторы анализируют эти особенности в Германии, Великобритании, Франции, Испании, Италии, Чехии и Венгрии, и дают рекомендации, актуальные для СФ РФ.*

### **Германский Бундесрат<sup>1</sup>**

Бундесрат согласно Основному закону ФРГ (Конституции), принятому в мае 1949 г., наряду с Бундестагом является равноправной структурой парламента Германии.<sup>2</sup> Однако, по аналогии с рядом других европейских стран, его нередко называют «верхней палатой».<sup>3</sup> Дословный перевод с немецкого – Совет Федерации. Он не избирается, а формируется из представителей правительств федеральных земель (всего 16) и в этом плане имеет определённую партийную окраску, которая может оказывать влияние на результаты голосования. Срок полномочий делегатов законодательно не ограничен,

<sup>1</sup> Белов В.Б., заместитель Директора ИЕ РАН по научной работе, Камкин А.К., ведущий научный сотрудник Центра германских исследований ИЕ РАН.

<sup>2</sup> Данное положение оспаривается некоторыми специалистами по государственному праву.

<sup>3</sup> Конституция не делит палаты на нижнюю и верхнюю. Бундесрат, Бундестаг, Конституционный суд, Федеральный президент и Федеральное правительство – пять основных государственных институтов.

ротация представителей земель, как правило, происходит на регулярной основе после очередных выборов в соответствующий ландтаг (в разные сроки раз в 4 года).

Наряду с Федеральным правительством Бундесрат участвует в федеральном надзоре за землями. В согласии его членов нуждаются общие административные предписания Федерального правительства, адресованные землям. Бундесрат может воспрепятствовать Бундестагу проводить законопроекты, ухудшающие правовой статус отдельных земель. По сути, он является эффективным инструментом федерализации.

Роль Бундесрата в политической системе Германии отличается высокой стабильностью. Изменение его функций возможно только через внесение поправок в Основной закон, чего, однако, не происходило с момента его принятия. Среди политического класса и общественности ФРГ царит убеждение, что Бундесрат является эффективным инструментом, обеспечивающим демократический порядок в стране.

Значительную роль в его работе играют 16 постоянных узкопрофильных комитетов. В них входят по одному представителю от каждой земли из числа членов Бундесрата или уполномоченных чиновников земли. Их структура несколько отличается от Совета Федерации РФ, она более специализирована, что может представлять интерес для совершенствования деятельности последней.

«Верхняя палата» активно участвует во внешнеполитической деятельности Германии, в рамках которой исполняет совещательные, информационные и коммуникационные функции. Приоритетом является парламентская работа в рамках Евросоюза. Прямого влияния на ЕС он не оказывает, но в рамках диалога с Еврокомиссией и Европарламентом палата достаточно эффективно представляет интересы федеральных земель и федерации. Кроме того, в Основном законе оговаривается, что «в делах ЕС Бундестаг взаимодействует с землями через Бундесрат» (ст. 23 ч. 2).

Бундесрат поддерживает интенсивные зарубежные контакты с парламентами других стран. Этот опыт можно представлять интерес для межпарламентской работы в рамках Евразийского Экономического Союза. В частности, по вопросам, относящимся к ведению ЕС, у Бундесрата есть право создания так называемой Европейской палаты, решения которой приравниваются к его решениям. При этом должно учитываться представительство земель в «верхней палате», а также то, что голоса от земли могут подаваться только согласованно.

Активизация сотрудничества с Бундесратом может использоваться для расширения международной деятельности Совета Федерации, в т.ч. в таких направлениях, как межпарламентские контакты; контакты между регионами; содействие экономическим контактам на региональном уровне; развитие прямых контактов между исполнительными и законодательными органами регионов РФ и ФРГ с целью интенсификации экономических и культурных отношений. Последний аспект особенно актуален в нынешний период охлаждения российско-германских отношений между РФ и ФРГ на высшем уровне. Региональные контакты могут послужить локомотивом интенсификации диалога на общегосударственном уровне.

## Верхняя палата парламента Франции<sup>4</sup>

Сенат играет важную законодательную и контрольную роль в политической системе сегодняшней Франции, являясь её своеобразным политическим стабилизатором.<sup>5</sup> Тем не менее, многие французы весьма критически оценивают деятельность верхней палаты парламента. Согласно данным опроса, проведённого социологической службой IFOP в 2015 г., 56% французских граждан полагали, что Сенат сегодня не играет важной роли в политической жизни страны. При этом 21% респондентов выступали за его ликвидацию и только 20% – за сохранение в нынешнем виде. Большинство опрошенных (57%) высказалось за необходимость глубокой реформы Сената в ближайшем будущем.

Недовольство работой Сената и критический настрой французов во многом объясняются бытующим мнением о необоснованных льготах, неоправданно высоких вознаграждениях сенаторов, а также информацией о финансовых махинациях некоторых из них. Всплеск критики, пришедшийся на 2015 г., имел очевидную политическую подоплёку. Переход Сената после выборов осени 2014 г. под контроль правоцентристов (партия «Республиканцы») и избрание спикером Ж. Ларше осложнило отношения с Национальным собранием, которое возглавляли социалисты. В ходе острых дискуссий высказывались разные мнения – от необходимости ликвидации Сената в его нынешнем виде путём возможного слияния с Социально-экономическим и экологическим советом (CESE) до его трансформации в нечто подобное немецкому Бундесрату.

Эта критика побудила руководство верхней палаты создать специальную рабочую группу, которая в 2015-2016 гг. разработала программу реформ, направленных в основном на улучшение организации работы парламентариев, в т.ч. за счёт более интенсивного использования современных информационных технологий. Важным аспектом стало укрепление дисциплины народных избранников с мерами финансового воздействия в отношении «сенаторов-прогульщиков».

Обращает на себя внимание активная внешнеполитическая деятельность Сената (визиты, встречи с зарубежными коллегами, участия в конференциях и парламентских ассамблеях). Существует 80 межпарламентских групп дружбы, объединяющих французский Сенат с парламентами 190 стран. Эти группы стали основными акторами парламентской дипломатии, которая зачастую является существенным подспорьем для традиционной дипломатии. В этом контексте стоит отметить важную роль французского Сената в поддержании контактов и диалога с российскими коллегами в период нынешнего кризиса в отношениях ЕС и РФ. Например, сенаторы в июне 2016 г. вслед за Национальным собранием приняли резолюцию, призывающую исполнительную власть страны отменить режим секторальных санкций, введённых против России.

Избрание нового президента Франции Э. Макрона и убедительная победа движения «Республика на марше» на парламентских выборах в июне 2017 г. привела к перегруппировке политических сил и в Сенате, что выразилось в создании фракции

---

<sup>4</sup> Фёдоров С.М., ведущий научный сотрудник Отдела социальных и политических исследований.

<sup>5</sup> Бикамеральный состав французского парламента фактически существует со времени Великой французской революции. Попытки его переустройства в послевоенный период (в 1946 и 1969 гг.) окончились неудачей.

«макронистов», сформированной в основном из числа бывших социалистов. Частичные выборы в Сенат в конце сентября 2017 г., скорее всего, усилят пропрезидентскую фракцию в этой палате. С учётом возможного дальнейшего перехода социалистов под знамёна «Республики на марше» (движение предполагается преобразовать в ближайшее время в партию) нельзя исключить, что Сенат также окажется под контролем сторонников новоизбранного президента.

С точки зрения СФ РФ представляется важным внимательно изучить французский опыт внедрения новых информационных технологий для улучшения качества работы сенаторов, а также информирования общественности о разных сторонах деятельности Сената, в т.ч. через социальные сети. Одновременно следует обратить внимание и на высокую мультимедийную активность французской верхней палаты - как в части освещения её текущей деятельности, так и в части подготовки различных тематических докладов, аналитических материалов и прочей информационной продукции, предназначенной как для широкого круга читателей, так и для специалистов.

### **Палата лордов Великобритании<sup>6</sup>**

Верхняя палата британского парламента – Палата лордов – невыборный орган законодательной власти. Ранее он формировался из представителей аристократии и обладал широкими полномочиями. Но с ходом времени был проведен ряд реформ по превращению Палаты в более демократический и эффективный элемент парламентского механизма. В результате её роль в законодательном процессе значительно снизилась. В соответствии с Актом о Палате лордов (1999 г.) никто не может стать членом палаты на основании принципа наследования титула. В настоящее время в Палате заседает только 92 наследственных пэра, 26 архиепископов и епископов. Основной состав формируется из пожизненных пэров, получивших титул указом монарха по представлению премьер-министра за выдающиеся заслуги перед государством. Количественный состав не регламентируется. Ныне Палата лордов насчитывает более 800 членов, которые разделены на партийные фракции, как и в Палате общин, но с важным отличием: лорды не представляют избирателей, многие лорды не поддерживают ни одну из партий.

Лорды лишены права блокировать законопроект, одобренный Палатой общин. За верхней палатой закреплено право отлагательного вето – внесение неограниченного количества поправок, которые возвращают законопроект на повторное рассмотрение в Палату общин и затягивают сроки его принятия. Кроме законотворческой деятельности, лорды также проводят дебаты по политике правительства и ведут работу в комитетах. Последние два вида деятельности могут представлять интерес для СФ РФ.

1. На письменные запросы Палаты лордов по актуальным вопросам правительство должно отвечать в течение двух недель. Все ответы публикуются на сайте Палаты. Правительство также взаимодействует с парламентариями в ходе дебатов. Заседания Палаты во время «часа вопросов» транслируются в интернете. Через эту деятельность осуществляется парламентский суверенитет и надзор за работой правительства.

---

<sup>6</sup> Годованюк К.А., старший научный сотрудник Центра британских исследований ИЕ РАН.

2. Члены Палаты лордов критически анализируют политику правительства в рамках специальных комитетов – небольших групп, назначаемых для работы по различным направлениям политики. В комитетах лорды проводят встречи с экспертами, организуют специальные дебаты, а также готовят доклады, в которых вырабатывают рекомендации правительству. Правительство обязано в письменном виде ответить на доклады комитетов. Заслуживает отдельного внимания доклад Комитета по делам ЕС «Отношения России и ЕС до и после украинского кризиса»,<sup>7</sup> в котором лорды сформулировали ряд критических замечаний к политике правительства в отношении России. При подготовке доклада были заслушаны не только британские, но и европейские, российские, украинские дипломаты, политические деятели и эксперты.

3. Взаимодействие комитета СФ РФ по международным вопросам со специальными комитетами Палаты лордов могли бы стать дополнительной площадкой взаимодействия и платформой по разъяснению российской внешнеполитической позиции. Парламентарии могли бы проводить совместные семинары по актуальным вопросам двусторонних отношений с привлечением британских и российских экспертов. Полученные рекомендации могли бы лечь в основу докладов специальных комитетов для использования при разработке британской и российской внешней политики.

4. Для совершенствования работы сайта СФ РФ можно использовать пример официального сайта Палаты лордов, который содержит обобщенную информацию о работе палаты, включая видео-записи, протоколы и стенограммы заседаний, доклады комитетов, а также ответы правительства на парламентские запросы. Подобный подход обеспечивает большее доверие широкой публики к работе палаты за счет доступа к результатам ее деятельности.

### **Сенат Итальянской Республики<sup>8</sup>**

В системе конституционных органов итальянского государства основное место занимает парламент, избираемый прямым голосованием граждан. В осуществлении законодательной функции согласно Конституции участвуют обе палаты парламента. Любой законопроект первоначально рассматривается в одной из палат и в случае одобрения направляется для аналогичной процедуры в другую. Обе палаты обладают одинаковыми полномочиями и сферами ведения, т.е. Сенат не является «верхней» палатой (основное различие палат заключается в порядке их формирования – Сенат выполняет роль органа регионального представительства). В Италии подобная система называется «идеальный бикамерализм».

При подобной системе не редки случаи т.н. «парламентского пинг-понга», когда принятие законопроектов затягивается на годы. Данное обстоятельство также связано с избирательной системой в Италии и политическим ландшафтом страны – правящая партия не всегда имеет большинство голосов в одной из палат.

---

<sup>7</sup> The EU and Russia: before and beyond the crisis in Ukraine. URL: <https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldcom/115/115.pdf>

<sup>8</sup> Маслова Е.А., старший научный сотрудник Отдела Черноморско-Средиземноморских исследований.

Попытку изменить сложившуюся ситуацию предпринял бывший премьер-министр Маттео Ренци. Он предложил провести самую масштабную за всю историю страны конституционную реформу, которая среди прочего предполагала изменение роли Сената. Помимо сокращения числа сенаторов и системы их избрания и финансирования, палату предполагалось лишить большинства полномочий, в т.ч. выражения вотума недоверия правительству. Согласно проекту реформы, голосовать Сенат может лишь за поправки к Конституции, конституционные законы, законы, регулирующие избирательное право, органы местного самоуправления, а также за ратификацию международных соглашений. Остальные сферы ведения находились бы исключительно в компетенции Палаты Депутатов. Конституционная реформа Ренци по своей сути была направлена на то, чтобы отстранить Сенат от принятия решений, доверив это Палате депутатов. Однако она не состоялась – в декабре 2016 г. народ Итальянской Республики сказал «нет» внесению изменений в Конституцию страны.

Сегодня Сенат Итальянской Республики обладает теми же полномочиями, что и прежде. Сенаторы активно ведут дебаты по всем актуальным политическим вопросам, в т.ч. по внешнеполитическим сюжетам. Нередко от их голосов зависит участие Италии в той или иной международной инициативе или коалиции (например, в Сенате остро дебатировался вопрос присоединения к операции «Древняя Вавилония» в Ираке).

Политическая система Италии крайне неустойчива – нередки случаи, когда правительство лишалось поддержки буквально из-за нескольких голосов оппозиции. Поэтому при взаимодействии СФ РФ с итальянским Сенатом необходимо принимать во внимание не только полномочия палаты, но и реальный расклад политических сил.

### **Сенат испанских кортесов<sup>9</sup>**

Испанский парламент именуется «Кортесы» и в соответствии с Конституцией 1978 г. состоит из Конгресса депутатов (нижняя палата) и Сената (верхняя палата). Сенат представляет интересы территорий – автономных сообществ и регионов. 266 сенаторов избираются всеобщим тайным голосованием по мажоритарной системе: от каждой провинции – 4 сенатора, 3 – от Канарских островов, островов Мальорка и Тенерифе. Часть сенаторов назначается Законодательным собранием Автономных Сообществ.

Ученые, юристы и политологи изначально критиковали Сенат за незначительную роль в законодательной деятельности, контроле за работой правительства и неэффективной регулирующей функции взаимоотношений регионов с центральной властью и между собой. Во многом это обусловлено недооценкой правительствами как социалистов, так и Народной партии его реальных возможностей по влиянию на внешнюю и внутреннюю политику. Основная причина – сложившаяся система подбора кандидатов в сенаторы. В 90% случаев – это либо вышедшие в тираж региональные политики, либо место для устройства нужных людей из лоббистских структур или из числа провинившихся и уволенных чиновников. Поэтому, несмотря на призывы реформировать его место в политической системе, роль Сената в течение почти 40 лет остается незначительной.

---

<sup>9</sup> Верников В.Л., руководитель Центра иберийский исследований ИЕ РАН.

В Сенате существует Комиссия по внешней политике, которой министр иностранных дел представляет основные направления внешней политики правительства. Но это сугубо формальная процедура, т.к. любые поправки, с которыми правительство не согласно, могут быть отклонены последующим голосованием в нижней палате простым большинством голосов. За последние 30 лет не было случая, чтобы эта Комиссия внесла столь существенные поправки в программу правительства, которые бы потребовали повторного голосования в Конгрессе депутатов. Интересно, что бюджетные расходы на поездки сенаторов из этой Комиссии для контактов с коллегами из других стран являются самыми высокими среди всех расходов Сената (36%).

Тем не менее, имеет смысл развивать сотрудничество СФ РФ с испанским Сенатом, особенно с его Комиссией по внешней политике. Однако, в каждом конкретном случае следует оценивать реальные возможности влияния сенаторов на внешнюю политику Испании – на сегодняшний день они чрезвычайно малы.

### **О двухпалатных парламентах в странах Вишеградской группы<sup>10</sup>**

Из центральноевропейских стран лишь две – Польша и Чехия – имеют двухпалатные парламенты, которые были созданы в 1989 г. Сегодня необходимость такой модели дискутируется в обеих странах, и ряд партий вынашивают планы ликвидации двухпалатной системы. Причиной появления этой парламентской модели в 1989 г. считается стремление, отбросив советский образец парламентаризма, вернуться к модели общества, существовавшей в довоенный период (Чехословакия) или даже в более далёкую историческую ретроспективу государственного устройства (Польша).

В Венгрии вопрос создания второй палаты еще недавно дискутировался как возможность включения в законодательную жизнь страны представителей венгерской зарубежной диаспоры, оставшейся вне состава венгерского государства. Однако этот вопрос был снят с повестки дня и на референдум о новой конституции был вынесен вопрос о сокращении численности парламентариев вдвое, что было обусловлено необходимостью существенного снижения расходов на содержание законодательного органа.

Польский Сенат в тех или иных формах существовал с перерывами более 500 лет. С 1946 по 1989 г. Сенат был распущен. Нынешний двухпалатный парламент действует в соответствии с Конституцией 1997 г. Сейм (нижняя палата) и Сенат (верхняя палата), как правило, заседают отдельно, однако, по особо важным случаям могут заседать совместно. Обычно Сенат имеет 30 дней на рассмотрение законопроектов, представляемых Сеймом. В экстренных случаях, этот срок сокращается до 14 дней. Постановления принимаются в присутствии не менее половины сенаторов абсолютным большинством голосов. Сенат, по просьбе Президента может инициировать референдумы по особо важным вопросам. В компетенцию Сената входит также назначение на некоторые важные государственные должности, и освобождение от должностей. Маршал Сената по рангу является третьим лицом в государстве после Президента и Маршала Сейма. Через Сенат осуществляется связь с законодательными органами ЕС. Есть отдельная Комиссия по иностранным делам и связям с ЕС.

---

<sup>10</sup> Шишелина Л.Н., заведующая Отделом исследований Центральной и Восточной Европы.

Сенат и Сейм избираются на общенародном голосовании одновременно на четыре года. Однако необходимость существования верхней палаты в польском Парламенте широко дискутируется. Ряд партий выступают за ее отмену.

Действуя в традициях Второй Речи Посполитой, Сенат осуществляет связь с «Полонией» – польской зарубежной диаспорой. Средства на эти цели ежегодно выделяются из государственного бюджета. В составе Сената есть Комиссия по делам эмиграции и связям с поляками за границей.

Чешский Сенат ведет свою историю с 1996 г., когда было принято конституционное решение следовать в новом постсоциалистическом государственном устройстве модели межвоенной Чехословакии. В состав Сената сроком на 6 лет общенародным голосованием избирается 81 сенатор. Ротация трети сенаторов происходит каждые 2 года.

Как и польская верхняя палата, Сенат Чешской Республики осуществляет непосредственную связь с законодательными органами ЕС. Для исполнения этой функции в Сенате имеется Комитет по делам ЕС. В чешский Сенат входят также Постоянные делегации. Каждая из них отвечает за участок международной активности Чешской Республики в рамках тех международных структур, в которые входит Республика: НАТО, Межпарламентский союз, ОБСЕ, Парламентская ассамблея Совета Европы, Средиземноморская парламентская ассамблея, Центральноевропейская инициатива. За связи с чехами, проживающими за рубежом, отвечает специальная Комиссия Сената.

Роль верхних палат парламентов Польши и Чехии, которые, по сути, являются вершиной законотворческого процесса, менее заметна в общественном плане по сравнению с ролью палат депутатов. Их внешнеполитическая активность в основном ориентирована на поддержание связей с Евросоюзом и иными структурами, в которые входят республики. Интересно, что польский и чешский сенаты, помимо прочих задач координируют также работу по связям с проживающими за рубежом соотечественниками, а в Венгрии даже вынашивалась идея создания палаты парламента из депутатов, избранных на бывших территориях и получивших венгерское гражданство по закону, принятому партией ФИДЕС в 2010 г. Эта тенденция отчасти реализовалась, например, в том, что в Европарламенте от партии ФИДЕС Венгрию представляет депутаты из Закарпатья (Украина), Трансильвании (Румыния), а также из Великобритании.

Представляется, что весьма перспективной линией взаимодействия Совета Федерации РФ и Сенатов Польши и Чехии может быть обмен опытом в области взаимодействия с диаспорами. В этом направлении можно достичь большего понимания российской политики в ближнем зарубежье.

*Дата выпуска: 8 июля 2017 года.*

*Материал доступен для скачивания по адресу: [www.instituteofeurope.ru/publications/analytcs](http://www.instituteofeurope.ru/publications/analytcs)*