

УПРАВЛЕНИЕ И БИЗНЕС

УДК 342.53(4)

М. Маучек

АНАЛИЗ ЛОГИСТИЧЕСКИХ КОМПЕТЕНЦИЙ ВЕРХНИХ ПАЛАТ ПАРЛАМЕНТОВ В ЕВРОПЕ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ И В БУДУЩЕМ

М. Мауїсес

THE ANALYSIS OF LOGISTICS COMPETENCES OF UPPER HOUSES OF THE PARLIAMENT IN EUROPE NOWADAYS AND IN FUTURE

В большинстве европейских стран верхние палаты парламентов имеют следующие компетенции: законодательные инициативы, возможность внесения поправок, принятие законов, бюджета, назначений, вето и поправки к конституции. Однако в настоящее время их компетенции в этой области различны, и мы проанализировали их с помощью кластерного анализа по методу Уорда. В статье анализируются современные компетенции следующих верхних палат парламентов в европейских странах: Федеральный совет Австрии, сенат Бельгии, Совет Республики Беларусь, Дом народов Боснии и Герцеговины, сенат Чехии, сенат Франции, сенат Ирландии, сенат Италии, Федеральный совет Германии, первая палата Нидерландов, сенат Польши, сенат Румынии, Совет Федерации РФ, сенат Испании, Совет кантонов Швейцарии и Британская палата лордов. В данном исследовании мы структурировали планируемые перемены в компетенциях верхних палат парламентов и обнаружили, что самые большие изменения произойдут в процедурах голосования или выборах.

Ключевые слова: *верхняя палата парламента, Европа, законодательство, логистические компетенции.*

In most European countries upper houses of the Parliament have the following competences: legislative initiatives, the possibility of submitting amendments, the adoption of laws, budget, appointments, veto, and amendments to the Constitution. However, nowadays their competences in

this field vary, which was analysed using cluster analysis by Ward's method. In the paper we analyse today's competences of the following upper houses of the Parliament in European countries: the Austrian Federal Council, the Belgian Senate, the Belarusian Council of the Republic, the House of Peoples of Bosnia and Herzegovina, the Czech Senate, the French Senate, the Irish Senate, the Italian Senate, the German Federal Council, the Dutch First Chamber, the Polish Senate, the Romanian Senate, the Russian Federation Council, the Spanish Senate, the Swiss Council of States, and the British House of Lords. With a survey, we wanted to gather the planned changes to the competences of upper houses of the Parliament and found out that the greatest changes would occur in voting procedures or elections.

Keywords: upper house, Europe, legislation, logistic competences.



В статье представлен анализ сегодняшних компетенций следующих верхних палат парламентов в европейских странах: Федеральный совет Австрии, сенат Бельгии, Совет Республики Беларусь, Дом народов Боснии и Герцеговины, сенат Чехии, сенат Франции, сенат Ирландии, сенат Италии, Федеральный совет Германии, первая палата Нидерландов, сенат Польши, сенат Румынии, Совет Федерации РФ, сенат Испании, Совет кантонов Швейцарии и Британская палата лордов.

Верхние палаты парламентов в отдельных европейских странах организованы следующим образом [1]. Представительный орган Австрийской Республики (далее Австрия), Федеральное собрание (Bundesversammlung), состоит из Национального совета (Nationalrat) и Федерального совета (Бундесрат). Представительный орган Королевства Бельгии (Federale Kamers, Chambres Federales) (далее Бельгия) состоит из палаты представителей (Kamer van Volksvertegenwoordigers, Chambre des Representants) и сената. Национальное собрание Беларуси (Национальное собрание) состоит из верхней палаты (Совета Республики) и нижней палаты представителей. Парламентская ассамблея (Parlamentarna skupština) Боснии и Герцеговины (далее БиГ) имеет две палаты: Дом народов (Dom naroda) в качестве верхней палаты и палаты представителей (Zastupnički dom) в качестве нижней палаты. Законодательная власть в Чешской Республике находится в руках парламента (Parlament České Republiky), который состоит из двух палат: палаты депутатов (Poslanecká Snemovna) в качестве нижней палаты и сената (Senat) в качестве верхней палаты. Парламент (Parlement) Французской

Республики (далее Франция) состоит из двух палат: Национальной ассамблеи (*Assemblée nationale*) и сената (*Senate*). Двухпалатный ирландский парламент (*Oireachtas*) включает палату представителей (*Dail Eireann*) и сенат (*Seanad Eireann*). Представительный орган Италии состоит из двух палат. Это палата депутатов (*Camera dei deputati*) как нижняя палата и сенат (*Senato della Repubblica*) в качестве верхней палаты. Конституция (или так называемый Основной закон) Федеративной Республики Германии (далее Германия) регулирует полномочия двух палат, которые действуют в области законодательной власти. Нижняя палата Федерального сейма (*бундестаг*) представляет всех граждан на федеральном уровне, а верхняя палата, Федеральный совет (*бундесрат*), является представительным органом региональных государств (*земель*). Представительный орган Королевства Нидерландов (далее Нидерланды) является парламентом (*Staten-generaal*), который состоит из второй палаты (*Tweede Kamer der Staten-generaal*), похожей на нижние палаты европейских парламентов, а также первой палаты (*Eerste Kamer der Staten-generaal*). В целях упрощения условий и избежания путаницы, которые могут быть вызваны законодательными функциями нижних и верхних палат парламента Нидерландов, мы будем ссылаться на первую палату в качестве сената, а на вторую палату – как на палату представителей. Парламент Республики Польша (далее – Польша) состоит из двух домов: нижней палаты, называемой палатой депутатов (*сейм*), и верхней палаты Сената. Парламент Румынии (*Parlamentul*) имеет двухпалатную структуру и состоит из палаты депутатов (*Camera Deputatilor*) и сената (*Senatul*). Федеральное собрание является представительным и законодательным органом Российской Федерации (далее – Россия). Он состоит из верхней палаты, называемой Советом Федерации, и нижней палаты – Государственной думы. Парламент (*las Cortes Generales*) Королевства Испании (далее Испания) представляет испанский народ и состоит из конгресса (*Congreso de los Diputados*) и сената (*Senado*). Федеральное собрание Швейцарии (*Bundesversammlung, Assemblée federale*) состоит из двух палат: Национального совета (*Nationalrat, Conseil national*) в качестве представителя народов всей конфедерации и Совета штатов (*Ständerat, Conseil d'Etats*), который является представителем кантонов. Британский парламент (парламент Соединенного Королевства) состоит из двух домов: верхней палаты – палаты лордов и нижней палаты общин.

Также мы представим некоторые известные предполагаемые изменения в компетенциях верхних палат парламентов в некоторых из этих стран.

Компетенции верхних палат парламентов в Европе в настоящее время

Европейские страны имеют разные способы регулирования компетенций, внесения законопроектов, запуска законодательного процесса и внесения поправок. В Европе насчитывается 17 стран с двухпалатной парламентской системой, из которых 13 являются членами Европейского союза. В европейских странах с двухпалатным представительным органом существуют различные способы регулирования компетенций верхней палаты.

На основании классификации по группам или кластерного анализа по методу Уорда страны были разделены на группы в соответствии с их сходством по компетенциям верхних палат парламентов. В качестве меры расстояния мы использовали квадрат евклидова расстояния. Классификация проводилась в статистической программе SPSS 21.

Как видно из нижепредставленной дендрограммы [1, 2], самая большая группа стран значительно выделяется из других стран; это страны, у которых нет нижних палат парламентов. Другие страны можно разделить на две или три группы; для более детальной классификации мы решили использовать четыре группы [1]:

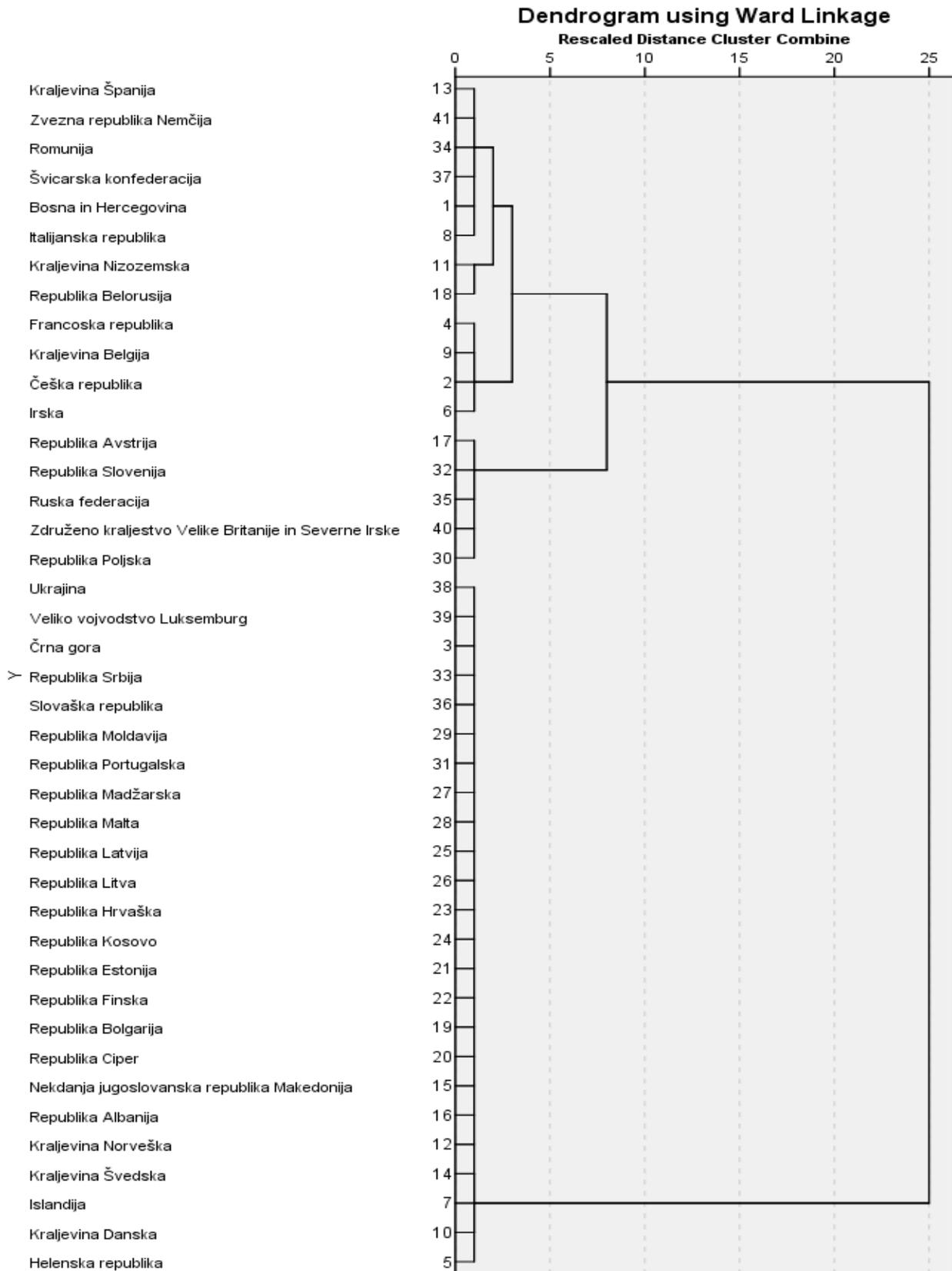
1-я группа (6 стран): Королевство Испания, Федеративная Республика Германия, Румыния, Швейцарская Конфедерация, Босния и Герцеговина и Республика Беларусь;

2-я группа (4 страны): Французская Республика, Королевство Бельгия, Чешская Республика и Ирландия;

3-я группа (24 страны): страны, которые не имеют нижних палат парламентов;

4-я группа: Республика Австрия, Республика Словения, Российская Федерация, Соединенное Королевство, Республика Польша.

Из нижеприведенной дендрограммы можно увидеть, что среди групп с нижними палатами первая и вторая группы более схожи; четвертая группа больше отличается от первых двух. Следует также отметить, что Республика Словения имеет наибольшее сходство с Австрийской Республикой, с которой географически она расположена наиболее близко.



Компетенции верхних палат парламентов также показаны в таблице, где они делятся на четыре группы.

**Компетенции верхних палат парламентов
по отдельным группам стран, %**

Показатель	Группа 1	Группа 2	Группа 3	Группа 4	Всего
Законодательная инициатива	87,5	100,0	0,0	100,0	39,0
Возможность внесения изменений	75,0	100,0	0,0	60,0	31,7
Принятие законов	87,5	100,0	0,0	20,0	29,3
Бюджет	100,0	0,0	0,0	0,0	19,5
Назначения	100,0	75,0	0,0	0,0	26,8
Вето	25,0	0,0	0,0	100,0	17,1
Конституция	100,0	100,0	0,0	40,0	34,1

Мы разделили верхние палаты парламентов европейских стран на четыре группы в соответствии с их компетенциями. Для всех стран первой группы характерно, что их нижние палаты могут участвовать в принятии бюджета и назначениях, и большинство из них также имеют возможность законодательной инициативы и принятия законов (87,5 %), а также возможность внесения поправок (75,0 %). Только четверть нижних палат имеют право вето. Все нижние палаты во второй группе стран имеют возможность законодательной инициативы, представления поправок, принятия законов и внесения поправок в конституцию, большинство из них также имеют возможность назначения (75,0 %). Но они не обладают компетенцией участвовать в принятии бюджета или правом вето. Третья группа не имеет нижних палат парламентов. Четвертая группа включает страны, нижние палаты которых обладают компетенцией законодательной инициативы и правом вето, и большинство из них также могут представлять поправки (60,0 %). Менее половины из них имеют возможность изменять конституцию (40,0 %) и принимать законы (20,0 %), но у них нет возможности участвовать в принятии бюджета и назначении [1].

Компетенции верхних палат парламентов в странах ЕС в будущем

В разных странах нами были проведены исследования на тему, есть ли какие-либо стимулы для изменения компетенций верхних палат парламентов в будущем, и если да, то какие изменения ожидалось в конкретной стране. Некоторые из этих ответов представлены ниже.

Австрия ответила, что были «два законодательных предложения Федерального совета относительно его прав в австрийской законодательной процедуре; первая из которых предполагает привлечь Федеральный совет на более ранней стадии, с тем чтобы он мог влиять на текст законопроекта и предоставлять мнения по проекту. Вторая инициатива позволила бы Федеральному совету выдвигать возражения против единого закона в виде пакета нескольких законов в рамках одного про-

екта. Эти инициативы до сих пор не приняты. С другой стороны, Федеральный совет получил те же права, что и Национальный совет в процедуре проверки субсидиарности. Это основывалось на законодательном предложении Федерального совета».

В Австрии «есть много документов и неофициальных документов, касающихся вопроса об изменении компетенций верхней палаты, но до сих пор не удалось достичь политического консенсуса. Например, было предложено, чтобы члены Федерального совета избирались всенародно (теперь они избираются провинциальными органами), и прежде всего вовлекать Федеральный совет в законодательную процедуру, чтобы иметь возможность влиять на проект отдельных законов (теперь он может только высказывать возражения с целью отмены всего законодательного пакета Национальным советом)». Что касается компетенций верхних палат парламентов, Словения больше всего похожа на Австрию; поэтому мы уделяем особое внимание ожидаемым дебатам в Австрии и изменениям компетенций верхних палат парламентов.

В Испании был организован так называемый подкомитет по внесению изменений в верхнюю палату, но изменения пока не известны.

В Нидерландах «нет инициатив, ожидающих изменения в системе голосования. Некоторые отдельные политики выступают за прямые выборы членов сената. Некоторые политические партии выступают за преобразование парламента в однопалатный, но это никогда не было предметом слушаний в самом парламенте. Некоторые отдельные политики выступают за замену полного права вето сената в обмен на возврат законодательной инициативы Палаты представителей в случае серьезных возражений против законопроекта. До сих пор не было официальных предложений по изменению Конституции в этом направлении: ни от правительства, ни от самого парламента».

В Чешской Республике были «инициативы относительно изменения Конституции или Правил процедуры Сената. Что касается конституционных изменений, то одним из них было предложение продлить нынешний срок в 30 дней, в течение которого сенату принять решение относительно общего законопроекта, до 60 дней или предложение добавить к списку законопроекты, которые не могут быть приняты без явного согласия законопроектов сената, подразумевающих конституционные правила таких органов, как Конституционный суд, Центральный банк или Высший контрольный орган. Что касается более подробной информации о Правилах процедуры, то эти изменения позволят создать систему из двух чтений, которая представляется желательной, учитывая оцифровку как процесса принятия закона, так и сборника законов, который находится в стадии разработки».

В Бельгии некоторые политические группы имеют идеи относительно системы голосования для сената. Некоторые из них выступают за отмену сената целиком, тогда как другие выступают за восстановление

каких-либо прямых выборов в сенат. Например, сенат должен быть частично составлен из сенаторов, избираемых непосредственно в национальном избирательном округе. Однако на данный момент нет реальной дискуссии о системе голосования для сената. Идеи изобилуют во всех направлениях: от простой отмены сената до расширения его фактических законодательных полномочий. В настоящее время этот вопрос не обсуждается, но, вероятно, он будет обсуждаться на следующих выборах (2019 г.)».

Итальянцы ожидают изменений в компетенциях верхней палаты к весне 2018 года; они не уточняют их, но изменения должны быть приняты во втором туре голосования.

Согласно нашей информации, не существует никаких инициатив в Польше, Румынии, Швейцарии, Франции по изменению компетенций верхних палат парламентов.

Выводы. Как можно понять из анализа компетенций верхних палат парламентов по всей Европе, верхние палаты парламентов сегодня обладают наибольшей компетенцией в области законодательства в самом широком смысле (инициативы, принятие законов, конституция); в будущем мы ожидаем наибольших изменений в системе выборов и голосования, в то время как другие, более подробные изменения в компетенциях не планируются или страны не хотят раскрывать их подробно.

Литература

1. *Maučec M.* Primerjava pristojnosti zakonodajne iniciative in vlaganja amandmajev evropskih drugih domov = Comparison of legislative competence initiatives and submitting amendments of European national councils // International Scientific Conference Logistics in the Food Chain and the Environment (13–14th of October 2016, Novo mesto, Slovenia = Mednarodna znanstvena konferenca Logistika v verigi prehrane in okolja). – Novo mesto, Slovenija. Beltinci: samozal (self-publishing), 2017. – P. 125–156.
2. *Maučec M.* Dvodomnost v Evropi: primerjava ureditev drugih domov. – Ljubljana: samozal. (self-publishing), 2016. – 114 p.

