# ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ. ЗАРУБЕЖНЫЙ ПАРЛАМЕНТ

## 

## Основные функции зарубежных парламентов

зарубежный парламент законодательная политика

Слово «парламент» впервые появилось в Англии (Parliament), хотя корень слова французский («parler» – «говорить», парламент – место, где разговаривают). Французы, создав свой парламент, «вернули» себе это слово. Хотя некоторые источники выводят это слово от латинского «parlare» – говорить, разговаривать. Видимо, французы «взяли» это слово у римлян.

Что же стоит за этим понятием? Чаще всего, определяют парламент – как избираемый населением (может быть частично назначаемый) высший представительный орган государственной власти в стране.

Раскрывая понятие парламента, обычно применяют термины: высший законодательный и представительный орган. «Представительный» означает, что в этом органе заседают представители страны – депутаты. А «законодательный» означает их действия – принятие законов. В последнее время в научной литературе представительская и законодательная функции подаются как несовпадающие функции. Слова «представительный и законодательный орган» стали означать разные проявления деятельности одного и того же органа, хотя совсем недавно казалось, что это «две стороны одной медали», и никто другой не может их осуществлять, и одно без другого не бывает. Все полагали, что без представительства нет законодательной функции и наоборот. А сейчас – одно может быть и без другого.

Что же стоит за таким новым пониманием парламентской деятельности? Законодательная функция – деятельность по принятию закона. Под представительской функцией сейчас понимается деятельность парламента как некоего форума, на котором открыто и публично обсуждаются важнейшие вопросы жизни страны. Это открытая трибуна для споров, для обсуждения мнений, и граждане, слушая выступления на этой трибуне, как бы мысленно присоединяются к высказанным мнениям или возражают им. Роль такого открытого собрания и является, с точки зрения ряда авторов, очень важной и самостоятельной представительской функцией парламента. О такой роли можно говорить, особенно в последние десятилетия, в силу того, что средства массовой информации практически одновременно доносят все перипетии обсуждений в парламенте до сведения граждан. Эти парламентские собрания транслируются в прямом эфире или вскоре после заседаний, поэтому политически активные люди в курсе всех обсуждений и споров. Представительская функция влияет на умы и взгляды людей, и наоборот, эти люди затем влияют на своих депутатов.

Принято считать, что первый парламент появился в Англии, и это был компромисс между зарождающейся буржуазией и дворянством, поскольку был создан орган, который сглаживал противоречия между этими двумя группами населения. Парламент первоначально давал советы королю, а затем занимал все более и более подобающее ему место. К наиболее старым по возрасту парламентам относят также Испанские Кортесы (кстати, на роль родины самого древнего парламента претендует небольшая страна Исландия, жители которой указывают на несколько грубых и больших камней, которые расположены около столицы Исландии Рейкьявика. Исландцы говорят, что эти камни – самый древний парламент под открытым небом, который и тогда и сейчас называется Альтинг. Там древние викинги обсуждали свои дела и принимали решения).

История парламентов и парламентаризма очень длительна и насчитывает несколько веков. Если считать, что первый парламент был образован в XIII или XIV веке, то историю парламентов и парламентаризма можно разделить на 4 этапа.

Первый этап, начальный, можно обозначить как становление института парламентаризма. Этот этап характерен тем, что происходило образование парламента как органа государства, парламент «нащупывал» свое место и роль, боролся за первенство, вырабатывались способы его формирования. Этот этап занял довольно длительное время (XIV–XIX).

Второй этап – золотое время парламентаризма – можно назвать расцветом парламентов и парламентаризма. Это период одного века – XIX века (точнее, конец XVIII – начало XX). В этот период парламенты формировались на основе цензового избирательного права, выражали интересы одного класса – третьего сословия, зарождавшейся буржуазии. Фактически, только одна группа населения избирала из своих рядов самых достойных и репрезентативных. Именно тогда появились фразы в английском парламенте, что парламент может все, кроме превращения женщины в мужчину и мужчины в женщину. Кстати, женщины тогда не имели права голоса, и парламенты образовывались десятью–пятнадцатью процентами граждан, которые были допущены к избирательным урнам.

Третий период можно условно назвать кризисом парламентаризма. Этот период начался в начале XX века. Характерен он тем, что изменилась ситуация в большинстве высокоразвитых стран, другие социальные слои также потребовали участия в политической жизни, возникли партии, представляющие интересы этих слоев и групп. Цензовое избирательное право стало абсолютно несовременным и выглядело несправедливым анахронизмом, парламент стал не таким быстрым в принятии решения, и главное – он перестал быть компанией единомышленников. Кроме того, даже среди бывших единомышленников, т.е. в этом «среднем классе», появились противоречия, появился новый взгляд на парламент и парламентаризм. О парламенте стали говорить, что этот орган должен уступить свое ведущее место, и исполнительная власть должна стать властью основной. Об этом не только говорили, но это стало реальностью. Действительно, исполнительная власть вышла на первое место. Ученые–теоретики стали оправдывать это явление. Например, английский профессор Дженингс писал, что задача парламента не руководство страной, а в том, чтобы влиять на формирование общественного мнения и контролировать деятельность правительства. Французский политический деятель и автор ряда книг Мишель Понятовский писал, что парламент ограничен в правах – этому не стоит удивляться. Это соответствует духу времени, но упразднить его нельзя. Он нужен как предохранительный клапан в обществе. Социолог Раймон Арон (Франция) писал с известной степенью цинизма, что парламент нужно сохранить для того, чтобы создать убеждение у среднего человека, что правительство руководит страной не бесконтрольно, чтобы служить ширмой для прикрытия работы правительства.

«Кризис парламентаризма» просуществовал довольно долго, а в некоторых странах об этом кризисе говорят до сих пор. Однако последние десятилетия говорят о том, что парламенты начали переживать новый этап своего развития, и можно говорить о четвертом этапе – возрождение роли парламентов. Парламенты в настоящее время (70–90-е гг. XX в.) – это очень представительные и активные народные собрания. Парламенты во многих западноевропейских странах не только формируют правительства, но и сильно влияют на них. Появились международные парламенты: в связи с интеграцией в Европе появился такой институт как Европарламент. Парламенты и парламентаризм сейчас приобрели новое дыхание, и слово кризис не совсем адекватно характеризует роль парламента в современном мире. Кроме того, в некоторых странах (например, в США) кризиса парламентаризма в XX веке и не наблюдалось.

Слово «парламент» универсально, оно применяется и понимается почти в любой стране мира. Но в разных странах название этого органа может быть самым разным. Кроме слова «парламент» употребляется, например, термин «конгресс». Первыми его применили американцы, это слово вошло в моду в Латинской Америке, в некоторых странах Азии. Например, конгрессом называется парламент в Венесуэле, на Филиппинах, Национальным конгрессом называется парламент в Чили. Применяются такие названия, как Палата депутатов (Люксембург), Национальное собрание (Португалия, Иордания, Южная Корея, Панама, Пакистан и др.), термин Федеральное собрание часто применяется в федеративных государствах.

Отметим, что в нашей научной отечественной традиции, некоторые названия парламентов употребляются в переводе, а некоторые – в их местном звучании. Например, когда речь идет о парламенте Швеции, всегда употребляется слово Риксдаг, когда вспоминают Исландию, употребляют старинное слово Альтинг, когда пишут о Дании, употребляют датское название – Фолькетинг, норвежский термин – Стортинг. В Ирландии, где ирландский язык практически вышел из употребления, и все говорят по-английски, ряд государственных терминов имеют ирландские названия. Например, слово «парламент» в Ирландии не употребляется, национальный парламент там именуется «Дойл» и состоит из двух палат – «Дойл эйран» (нижняя палата) и «Шинод эйран» (верхняя палата).

Всегда, описывая политику и право ФРГ, в отечественной литературе применяют термины Бундестаг и Бундесрат. Некоторые слова также настолько привычны, что применяются без перевода: иранский Меджлис и Кнессет Израиля. Иногда по традиции слова применяются неверно. Так, например, парламент Финляндии в отечественной литературе называется Сеймом, хотя Сеймом там он никогда не назывался. Очевидно, эта ошибка связана с тем, что в России были две автономные территории: Польша и Финляндия. В Польше законодательный орган называется сеймом, и по аналогии с Россией и финский парламент назывался также – Сейм, хотя в Финляндии он всегда назывался по–фински – Эдускунта или Народное представительство. Иногда привычные термины вдруг переводят. Например, в Испании парламент называется Кортесы или Генеральные Кортесы, но в последнее время в нашей литературе стали этот термин переводить и применять слово «испанский парламент». Среди других наименований употребляется довольно популярное слово «совет». Например, в маленьких европейских странах–монархиях парламенты называются советами, в Андорре – Генеральный совет, в Сан–Марино – Большой генеральный совет, в Монако – Национальный совет. Достаточно часто встречается термин Законодательная Ассамблея (Сингапур). В принципе, такая пестрота в названиях придает своеобразный колорит данной теме и изучаемым вопросам.

Место и роль парламента, как правило, закрепляются в конституциях. Иногда там подчеркивается его особый статус. Например, ст.41 конституции Японии гласит, что парламент является высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом государства. Конституция США закрепляет, что законодательной властью наделяется Конгресс США, который состоит из Сената и Палаты представителей. Роль и функции испанского парламента (Генеральных Кортесов) очень четко закрепляются статьей 66 испанской конституции. Там сказано, что «Генеральные Кортесы осуществляют государственную законодательную власть, принимают бюджет, контролируют деятельность правительства и осуществляют иные функции, возлагаемые на них конституцией».

В некоторых конституциях особая роль парламента не подчеркивается, а конституции просто называют, чем они должны заниматься. Примером может служить французская конституция (ст.34, которая входит в раздел 5 «Об отношениях между Парламентом и правительством»). Там сказано: «Законы принимаются парламентом...». Далее перечислено, какие законы принимаются парламентом. В ст.35 сказано, что объявление войны разрешается парламенту. Затем перечисляются отношения между парламентом и правительством. Такое «скромное» закрепление функций парламента, на наш взгляд, объясняется тем, что Франция – республика, в которой значительную роль играла и играет исполнительная власть в лице президента и правительства, потому парламенту как бы отведено свое место, он поставлен «на свою полку», там не отмечается, что он единственный и высший орган.

В некоторых конституция вообще закреплено, что парламент не является единственным законодательным органом. Например, в ст.26 конституции Греции сказано, что законодательная власть осуществляется палатой депутатов и президентом республики. Так или иначе, практически нет ни одного государства, за исключением стран с абсолютной монархией, где не было бы парламента, и если парламент есть, то основная его роль и функция – принимать законы.

#### Классификация зарубежных парламентов

Для того чтобы понять роль, сущность, цели и задачи различных парламентов, лучше всего применить традиционный способ изучения материала – провести его классификацию. Встречаются различные классификации парламента, но, чаще всего, начинают классифицировать парламенты по структуре. С этой точки зрения парламенты делятся на однопалатные и двухпалатные. Однопалатные называются монокамеральными, а двухпалатные – бикамеральными (о структуре парламента, роли и значении второй палаты мы поговорим позже).

Достаточно интересна классификация зарубежных парламентов по объему их компетенции. Компетенция – совокупность прав и полномочий – важнейший фактор, который определяет роль и значение парламента в жизни страны и взаимоотношения с другими органами государства. В науке, чаще всего, зарубежные парламенты по объему компетенции делят на три группы.

К первой группе относят парламенты с абсолютно неограниченной компетенцией. Их называют еще парламентами с абсолютно неопределенной компетенцией. К таким относят парламенты, для которых юридически не определяется перечень полномочий. Они имеют право издавать законы, касающиеся любой стороны жизни. Это наименование – «абсолютно неограниченная компетенция» – довольно условное наименование, потому что всегда складывается круг реальных полномочий, но «де юре» эта компетенция не ограничена. Такой компетенцией гордятся члены парламента Великобритании, Новой Зеландии. В принципе, можно отнести к этой группе парламенты Италии и Ирландии, которые не имеют перечней своих полномочий в конституциях, они не ограничены какими–то сферами нормоустанавливающей деятельности.

Вторая группа – парламенты с абсолютно ограниченной компетенцией (более мягко она называется «абсолютно определенной компетенцией»). Это тип парламентов, для которых конституции и законы устанавливают точный перечень полномочий, т.е. устанавливают точный круг вопросов, по которым они могут принимать решения, и эти парламенты не могут превышать свои полномочия – принимать законы по тому кругу вопросов, который не назван в конституции. Классическим примером такого парламента является Конгресс США, поскольку раздел 8 ст.1 американской конституции включает перечень из 18 пунктов, которые разрешают Конгрессу совершать определенные действия. Раздел 9 этой же статьи перечисляет то, что Конгресс не может делать. Таким образом, деятельность Конгресса ограничена рамками этого высшего законодательного акта. Это объясняется тем, что США – федеративное государство, и при составлении конституции – «отцы–основатели» – позаботились о том, чтобы достаточный комплекс полномочий сохранился у отдельных штатов и их законодательных органах. Поэтому то, что перечислено, относится к федеральной власти, а то, что Конгрессу запрещается, относится к деятельности отдельных штатов.

В принципе, такой же метод применен во Франции. Статья 34 французской конституции дает исчерпывающий перечень полномочий парламента, добавляя, что эти полномочия могут быть дополнены органическими законами.

Самое интересное в этом то, что парламент, который формально имеет абсолютно неограниченную компетенцию – британский парламент – на самом деле выполняет почти служебную роль при правительстве, принимая девяносто с лишним процентов законопроектов, которые внесены правительством. А парламенты, якобы с абсолютно ограниченной компетенцией, наделены очень мощными правами, занимая свою нишу, в системе разделения властей, могут влиять на другие ветви власти и обладают действительно серьезными полномочиями. Юридические наименования не совпадают с реальным состоянием вещей.

Третью группу составляют парламенты, компетенция которых называется относительно ограниченной или относительно определенной. Эта такие парламенты, у которых существует как бы меняющаяся компетенция (подвижная). В большинстве случаев такая компетенция присуща парламентам федеративных государств (Индия, Малайзия, ФРГ). Например, конституция Индии устанавливает 3 сферы полномочий. Первая группа – это вопросы, относящиеся к исключительной компетенции всей федерации, и решения по которым может принимать только федеральный парламент. Вторая группа – вопросы, отнесенные к компетенции отдельных штатов Индии. Третья группа – вопросы, которые входят в совместную компетенцию. Эта совместная компетенция – вопросы, которые может решать и федеральный парламент и законодательные органы штатов – это и есть относительно определенная (ограниченная) компетенция. Примерно также решают эти вопросы некоторые другие федеративные государства. ФРГ решает этот вопрос несколько по–своему, но близко к описанному. Статья 73 конституции ФРГ устанавливает перечень полномочий Федерального парламента, а в ст.70 сказано, что Земли, т.е. субъекты федерации ФРГ, «имеют право законодательства в той мере, в которой настоящим законом права законодательной власти не предоставлены федерации». Конституция ФРГ применяет термин «конкурирующей» законодательной компетенции. Это означает, что «земли обладают правом законодательства лишь тогда и постольку, когда и поскольку федерация не использует своих прав законодательства» (ст.72), т.е. когда федерация «уступает» свои полномочия.

Называется в литературе и иная важная классификация парламентов – деление на четыре группы или четыре модели парламентов. Эти четыре группы связаны с устройством высшей государственной власти.

Первая модель характерна для парламентских республик. Эти парламенты называются парламентами, которые работают на основе принципа парламентского ответственного правления. Главный признак этого парламента – институт политической ответственности правительства. Это группа парламентов, которым предоставлено право вотума недоверия правительству, право отправлять правительство в отставку. Здесь классическим примером является Великобритания, иногда эту модель называют Вестминстерской моделью по месту расположения парламента – Вестминстерскому дворцу. Эта модель существует в ряде тех стран, где существует парламентская республика (или парламентская монархия): Нидерланды, Италия, Германия, Австрия, Болгария, Венгрия и др.

Вторая модель парламента присуща странам с президентской формой правления. Это парламенты и страны, где существует жесткий принцип разделения властей. Такие парламенты не обладают правом вотума недоверия, а правительство не обладает правом роспуска парламента. Классическая модель такого парламента – США. В этих странах, кроме принципа разделения властей, существует жесткий принцип «сдержек и противовесов». Исполнительная власть имеет право вето, законодательная – право использовать импичмент и т.д.

Третья модель парламента – парламент в странах, где существует смешаная форма правления, сочетающая элементы парламентской и президентской систем. Отношения между парламентом и исполнительной властью здесь иные. Парламент, с одной стороны, наделен правом вотума недоверия и там есть реальный институт парламентской ответственности правительства, но и у президента очень важные полномочия, связанные с деятельностью парламента. В этих странах президент наделен правом роспуска парламента. Классическим примером такой модели является Франция. В последнее время к этой модели тяготеют страны СНГ (Казахстан).

Наконец, четвертая модель – парламенты в тех странах, где они играют почти декоративную роль. Иногда применяется термин «консультативные парламенты». В некоторых странах такой термин реально существует (Катар). Это законосовещательные органы. Такие консультативные парламенты предусмотрены конституциями некоторых исламских стран (Кувейт, Бахрейн, Объединенные Арабские Эмираты). Парламенты при абсолютной власти монарха являются квазипарламентами. Они иногда распускаются, иногда снова восстанавливаются. Иногда они избираются гражданами, иногда назначаются монархами.

К этой же группе законосовещательных парламентов можно отнести парламенты в странах, где сохранилась социалистическая система. Это немногие страны оставшегося реального социализма – Корейская Народная Демократическая республика, Куба, КНР, Вьетнам. Понятно, что основные решения и основные законы принимаются не парламентами, хотя они там есть. Об этом свидетельствует даже работа этих парламентов: они созываются на два–три дня в году, дружно стопроцентно голосуют «За», не воздерживаясь, не голосуя «Против». Говорить о реальном парламентаризме в этих странах не приходится. Такая модель существовала в свое время и в Советском Союзе.

Любопытная модель классификации была предложена известным классиком конституционализма англичанином Дайси. Он разделил законодательные органы на суверенные и несуверенные. К суверенным относятся, по его мнению, такие парламенты, где не существует закона, который парламент не мог бы изменить, где нет различия между конституционными и неконституционными законами, и нет органа, который мог бы объявить закон, принятый парламентом, недействительным.

Несуверенные парламенты, по мнению Дайси, работают в условиях разделения законов на обычные, конституционные и иные. В таких государствах присутствуют органы, которые могут объявить закон несоответствующим конституции, и, по мнению Дайси, к таким несуверенным законодательным органам относятся парламенты тех стран, где есть органы конституционного контроля. Например, США, Швейцария, Аргентина. По нашему мнению, это типичное умственное упражнение научного работника, причем недостатки он выдает за достоинства и наоборот. Как некий курьез оно приводится время от времени в монографиях.

Более современной классификацией парламентов считается деление законодательных органов на активные, реактивные, маргинальные и минимальные.

Активными парламентами называют те, которые играют роль как в принятии законов, так и участвуют в формировании правительства либо в его отставке. Под отставкой иногда подразумевается и право объявлять импичмент. В качестве активных парламентов называют Конгресс США и парламенты, наделенные аналогичными полномочиями.

Реактивными называют парламенты, в которых в большей степени доминирует исполнительная власть, но, в то же время, парламенты и влияют на правительство. Там просматривается взаимосвязь между парламентом и правительством. Это Великобритания, Австралия, Канада – страны англосаксонской правовой системы и британской модели парламента.

Маргинальными называют парламенты, которые контролируются верховной исполнительной властью до такой степени, что их вклад в реальную политику очень незначительный.

Минимальные парламенты – парламенты, которые только по названию являются парламентами. Они сохраняются «для вывески», чтобы другие страны не упрекнули в отсутствии такого органа государства.

## 

## Формирование парламентов

Порядок формирования парламента зависит от его структуры. Если парламент однопалатный, то он, как правило, избирается гражданами. Если двухпалатный, то одна его палата (нижняя) также избирается гражданами, а что касается второй палаты, то существует множество разных вариантов формирования второй палаты.

Нижние палаты формируются на началах выборности, причем в абсолютном большинстве случаев это выборы прямые, всеобщие, равные и при тайном голосовании. Когда говорят о народном представительстве, о верховенстве законодательного органа, о народном суверенитете, то речь идет о нижних палатах, поскольку они формируются народом, там заседают представители народа. Это и есть олицетворение суверенитета и народного представительства.

Есть и некоторые исключения, когда однопалатные парламенты частично назначаются или частично формируются не путем прямых выборов. Например, в республике Мьянма (страна, которая раньше называлась Бирма), часть депутатов назначается. Точно также назначается часть депутатов в королевстве Бутан. В Республике Мьянма 1/3 членов Нижней палаты избираются, треть формируется из разных социальных групп (национальных меньшинств, профсоюзов и т.д.) и 1/3 назначается правительством. В Бутане из 150 членов парламента сто избираются населением, 10 делегируют буддийские монастыри и 40 назначает король.

Есть некоторая специфика в формировании нижних палат в исламских государствах. Там предусмотрены специальные преференции для женщин. Например, в Бангладеш, Египте, Пакистане женщины–депутаты избираются не гражданами, а самим парламентом. Ранее избранные депутаты–мужчины избирают некоторое число женщин. Обычно это 20–30 человек.

Весьма своеобразный способ формирования единственной и главной палаты китайского парламента – Всекитайского Собрания народных представителей. Это Собрание избирается собраниями народных представителей автономных провинций, областей и городов. Китайская Народная республика как бы заимствовала модель многоступенчатых выборов, которая существовала в СССР до 1936 года.

Что касается способов формирования верхних палат, то можно выделить следующие.

Первый способ – формирование верхних палат путем прямых выборов с некоторыми особенностями по сравнению с той системой, которая применяется в выборах нижних палат. Так, например, верхняя палата конгресса США – Сенат, также как и нижняя, избирается гражданами страны, но не по территориальным округам, как Палата Представителей, а от каждого штата избирается по два сенатора. Сенат Италии также избирается, по своеобразной системе. Из 315 сенаторов 75% (232 сенатора) выбирается при мажоритарной системе по одномандатным округам. А 25% (т.е. 83 сенатора) избираются по пропорциональной системе. Нечто похожее применяется и при выборах Палаты Советников (верхней палаты) парламента Японии – 150 депутатов избираются по отдельным избирательным округам, а 100 – от общенационального избирательного округа.

Прямыми выборами избираются также сенаторы в Польше по 2–3 человека от воеводства и члены Совета Кантонов Швейцарии.

Второй вариант формирования верхних палат – формирование посредством непрямых-многостепенных или косвенных выборов. Наиболее характерные примеры – государственная практика Франции, Норвегии, Индии и других стран. Французский Сенат формируется трехстепенными выборами. Сенаторы Франции избираются на 9 лет депутатами Национального собрания, депутатами в Генеральных советах департаментов и депутатами муниципальных советов. Можно сказать, что двухстепенные выборы применяются при формировании верхней палаты норвежского парламента – Стортинга. В этом случае выборы очень своеобразные: сначала граждане выбирают весь состав парламента, затем депутаты, собравшись на первое свое заседание, выбирают из своего состава верхнюю палату, которая называется Лагтинг, в которую входит 38 депутатов. Оставшиеся составляют нижнюю палату, которая называется Одельстинг (112 депутатов). Такой же принцип применяется в Исландии. Очевидно, в силу духовной близости исландцев и норвежцев. Исландские граждане выбирают полный состав парламента – Альтинга – в который входит 60 депутатов, а затем Альтинг на первом заседании избирает Верхнюю палату из 20 депутатов, а остальные сорок человек образуют нижнюю палату. Совет штатов индийского парламента также избирается выборными членами законодательных собраний штатов по пропорциональной системе представительства.

Третий способ формирования верхней палаты – формирование посредством назначения. Принцип назначения исполь-зуется в Канаде, Иордании, в ряде небольших государств, которые входят в состав Сообщества – Антигуа, Багамы, Бермуды, Тринидад и Тобаго, Ямайка. Относят данный способ также и к формированию верхней палаты немецкого парламента Бундесрата, потому что Бундесрат состоит из депутатов назначаемых правительствами Земель из своего состава. Иногда, правда, этот способ выделяют в отдельную группу, и он называется формированием верхней палаты путем представительства от субъектов федерации. Но как бы это иначе не называть, правительства Земель назначают своих представителей в верхнюю палату.

Четвертый вариант формирования верхней палаты иногда называют феодальным способом формирования, иногда – формированием по наследственному принципу. Речь идет, конечно, о Великобритании. Традиционная система наследованного места в Палате Лордов, которой несколько сот лет в последнее время была несколько модернизирована и дополнена. В 1958 году специальным законом помимо наследственного права было установлено пожизненное пэрство, которое распространяется и на женщин. В настоящее время в Палате Лордов в Великобритании около 1200 пэров. Из них свыше 800 – наследственные пэры, носящие разные дворянские титулы и звания. Обладание этим титулом дает им право заседать в палате лордов. Вторая группа – пожизненные пэры, которые не имеют права передачи титула по наследству, обычно, это государственные служащие высокого ранга, которые, уходя в отставку, в качестве награды за заслуги получают титул пэра и могут заседать в Палате Лордов пожизненно. В настоящее время таких пожизненных пэров свыше 380. Кроме этого, в британском парламенте еще 26 духовных пэров (духовных лордов) – это священнослужители, занимающие определенные должности – высшие руководители англиканской церкви. Двое из них – архиепископы: архиепископ Кентерберийский и архиепископ Йорка, а также епископы Лондона, Винчестера и Дарэма. Остальные епископы входят в Палату Лордов по принципу старшинства. Также в Палату Лордов входит свыше двадцати судебных лордов или «пэры по апелляции»: это лица, обладающие большим опытом в сфере юриспруденции (бывшие судьи и другие юристы), которые занимаются в Палате Лордов разбором жалоб по судебным делам, поскольку Палата Лордов является высшей судебной инстанцией Великобритании.

Королева не является членом Палаты Лордов. Она – равноправный участник парламента, потому что британский парламент в полном составе – это Палата Общин, Палата Лордов и присутствующая там королева. Некоторые члены королевской семьи имеют право заседать в Палате Лордов. Это обладатели пяти высших титулов: принц Уэльский, герцог Эдинбургский, а также Йоркский, Кентский и Глосестерский.

Пятый способ формирования верхней палаты, чаще всего, именуется смешанным способом формирования парламента. Хотя к этому способу можно отнести и некоторые ранее названные. Например, формирование Палаты Лордов парламента Великобритании осуществляется несколькими способами. В данном случае имеется в виду, что основная часть палаты избирается, а часть назначается главой государства или иным способом эти палаты дополняются.

В каком–то смысле формирование верхней палаты итальянского парламента можно отнести к смешаному способу, потому что, хотя основная часть итальянского Сената избирается, но каждый президент Италии может назначить в Сенат 5 человек за особые заслуги в области науки, искусства, культуры. Кроме того, все бывшие президенты Италии могут там находиться «по праву». Совет Штатов индийского парламента также избирается косвенным способом, но 12 членов Совета Штатов назначается президентом также за особые заслуги в сфере науки, искусства и культуры.

## 

## Структура парламентов и организация палат

Говоря о структуре парламента, во-первых, имеют в виду структуру парламента как цельного органа, парламента вообще. В данном случае говорят об однопалатном или двухпалатном парламенте. Второй подход – это деление палат на определенные структурные части. В этом случае имеются в виду руководящие органы палат, должностные лица, а также структурные единицы, включая комиссии и комитеты, партийные фракции и иные вспомогательные органы парламента.

Начнем с палат. Выше мы рассмотрели порядок формирования палат. Теперь следует остановиться на идее разделения парламента на палаты. Современные парламенты состоят из одной или двух палат, хотя истории известны случаи большего числа палат. По конституции СФРЮ 1963 года (в редакции 1968 года) число палат равнялось шести. В ЮАР, которая была построена на принципе «апартеида», т.е. на принципе раздельного существования рас, был трехпалатный парламент, палаты которого формировались по расовому принципу.

Первоначально (исторически) парламент был двухпалатным. Британский парламент – родоначальник всех парламентов – был двухпалатным, потому что идея двух палат отражала идею компромисса между двумя ведущими социальными группами: аристократией и третьим сословием – буржуазией. Палата Лордов представляла аристократию, а Палата Общин – класс имущих. Двухпалатная структура в Англии и других странах старой парламентской системы гарантировала от поспешных решений нижней палаты, ограждала аристократию от неожиданностей. По традиции, верхняя палата была более консервативной, защищающей традиции, нижняя – более демократичной и прогрессивной. Они как бы составляли баланс.

В Западной Европе в период становления парламентаризма сословно–представительные органы, прародители парламентов, (французские Генеральные Штаты, испанские Кортесы) включали представительство основных сословий – дворянства, духовенства и третьего сословия. Идея была в том, что каждая из этих групп населения имеет своих представителей. Затем, в период острой революционной борьбы, в период буржуазных революций, создавались однопалатные парламенты, которые были более мобильными и лучше приспособленными для реализации революционных идей. Однако эти однопалатные парламенты в некоторых странах превышали свои полномочия и превращались в орудие деспотии.

В США в 1787 году однопалатный конгресс конфедерации был заменен, согласно конституции США, конгрессом двухпалатным. Во Франции в 1795 году после самых острых революционных потрясений также был создан двухпалатный парламент. Преимущество двухпалатности в то время виделось в том, что верхняя палата удерживает нижнюю от непродуманных и излишне жестких решений.

При том, что парламент делился и делится на две палаты, и каждая из них имеет свой круг полномочий, свои руководящие органы, и, так сказать, свое лицо, парламент должен быть единым органом, а принимаемые им акты должны отвечать потребностям граждан, и выражать согласованную волю обеих палат.

В двухпалатных парламентах есть две модели взаимоотношений. Есть двухпалатные парламенты с равным правовым статусом палат, есть также такая система, когда у палат статус неодинаковый. В США обе палаты Конгресса – Палата представителей и Сенат – имеют одинаковые права в законодательной области. Законопроект первоначально может быть внесен в любую палату. Но законопроект, не одобренный одной из палат, не принимается. Иными словами начинается принятие закона в одной из палат, затем переносится в другую и для того, чтобы он был принят, нужно решение обеих палат. Хотя в США каждая из палат имеет определенную специфику в сфере полномочий. Палата представителей имеет исключительные полномочия в финансах, а Сенат ратифицирует международные договоры, утверждает назначение должностных лиц и осуществляет роль суда в процедуре импичмента.

Долгое время принцип равенства палат считался признаком демократии и пропагандировался после Второй Мировой войны. В ряде стран он закреплен в конституциях. К примеру, в конституции Италии (1947 г.) говорится о равенстве палат в законодательной области. Однако практика показала, что равенство прав палат не всегда дает положительные результаты. Равенство компетенции в ряде случаев приводит к исчезновению специфических функций, и палаты могут просто дублировать друг друга. Об этом писали в свое время видные представители конституционного права. В частности, Ганс Кельзен писал, что обе палаты должны образовываться в соответствии с различными принципами, чтобы одна не представляла бесполезного дубликата другой.

Несмотря на критику существования второй палаты, есть бесспорные случаи, когда ее существование абсолютно оправдано. Там, где установлена федеративная форма государственного устройства, практически всегда существует специальная вторая палата для представительства субъектов федерации. Такой порядок в США, Австралии, Австрии, Венесуэле, Индии, Мексике и т.д. В этих странах вторая палата как бы «страхует» субъекты федерации от решений, которые могут быть приняты нижней палатой, образованной по территориальному принципу.

В ряде унитарных государства вторая палата иногда напоминает вторую палату федеративных государств, поскольку палаты подобного рода образуются по принципу территориального представительства. Таков тип вторых палат в Италии, Боливии, Франции, а также в Испании, где в Сенате представлены и обычные территориальные единицы, и автономные единицы, которые входят в состав Испании.

В последние годы стало меньше критики существования второй палаты, и идею существования второй палаты стали связывать с концепцией органа, который собирает представителей, обладающих особым знанием, особым политическим и профессиональным опытом. Вторые палаты подобного типа представляются в литературе, как полезное дополнение нижней палаты. Естественно, такой точки зрения придерживаются не все авторы. Некоторые из них пишут (и доказывают) что в большинстве случаев в унитарных государствах вторые палаты – это пустая трата денег, «отстойник вышедших в тираж политиканов».

Естественно, в современном мире невозможно говорить о второй палате как когда-то, во времена становления парламентаризма, чтобы она служила балансом между аристократией и третьим сословием. Однако некая похожая функция заново просматривается. То есть вторая палата может служить представительством не просто политических партий, как нижняя палата, но быть органом, обеспечивающим участие субъектов федерации, или административных единиц, возможно, этнических (национальных) меньшинств; возможно, представительство людей, владеющих специальными профессиональными, этическими и иными ценными знаниями. Этот орган представляется более нейтральным, в отличие от нижней, всегда сверхполитизированной, палаты, и в силу этого – более беспристрастным органом, который может спокойно и углубленно изучать важные вопросы внутри и межгосударственной жизни. Ряд государствоведов говорят о том, что двухпалатная структура может дать больше возможностей для обеспечения более широкого представительства разных общественных интересов.

Но при всем при том, недостатки двухпалатной системы остаются, поскольку двухпалатная система – это всегда усложнение законодательного процесса, это всегда определенное консервативное отношение к новациям, это усложненные процедуры и зачастую – притормаживание прогрессивных начинаний. Споры по этому поводу велись и ведутся, но в последнее время приводят примеры образования двухпалатного парламента вместо однопалатного, как, например, в Польше, где после определенных социальных перемен однопалатный парламент был заменен двухпалатным. Иногда ссылаются на то, что существование двухпалатной системы в некоторых странах стало совершенно бесполезным (например, в Дании или Швеции). В Швеции практически однопалатный парламент, но разделенный пополам. Суть его в том, что заседание ведется в двух залах, что дает возможность выступить большему числу депутатов, а при голосовании они объединяются. Это, конечно, не одна характеристика двухпалатного парламента Швеции, но дело в том, что иногда его называют и однопалатным.

Действительно, вторая палата может исправить ошибку, может затормозить слишком поспешное решение, но вопрос этот слишком неоднозначный, и споры по поводу второй палаты будут идти долго. В любом случае, каждая страна должна решать этот вопрос самостоятельно.

Нам представляется, что двухпалатная система, возможно, более уместна в странах с устойчивыми демократическими традициями, и где экономика идет по накатанному пути, где нет острых экономических проблем. Естественно, там можно выделить значительное количество времени для обсуждения важных законов в силу того, что важных законов в таких странах принимается немного, так как все важные законы уже приняты. К числу таких законов там относится бюджет. Бюджет можно обсуждать долго и двумя палатами. В таких странах может быть еще один какой–то закон в год, относящийся к важным, остальные – это рутинные законы. В странах же, обретших демократию недавно, в тех странах, где были тоталитарные режимы, где необходимо менять добрую половину законодательства, касающегося и экономики, и уголовного права, и гражданского права, и иных сфер, введение второй палаты может затормозить необходимые перемены, поскольку ощущение нового, как правило, второй палате присуще меньше, чем первой. «Разумный консерватизм» в таких странах может надолго затормозить проведение необходимых реформ. В данном случае мы имеем в виду, что вторые палаты в странах СНГ и странах бывшего социалистического содружества, возможно, не очень оправданы по сравнению с такими странами, как Франция, США, Великобритания.

Говоря о Великобритании, однако, следует сделать оговорку. В послевоенный период, т.е. после 1945 года, несколько раз в нижней палате парламента, в прессе, в разных политических кругах Великобритании обсуждался вопрос об упразднении Палаты Лордов. Особенно много об этом говорили представители второй ведущей политической партии – лейбористской. Несколько раз на ежегодных конференциях лейбористской партии ставился вопрос о ликвидации Палаты Лордов, и за это голосовало большинство участников конференций.

Важную роль в деятельности парламентов играют его руководящие органы. В странах с двухпалатной системой в каждой палате есть свои руководящие органы. В однопалатных парламентах, конечно, руководящие органы только в одной палате. Руководство нижних палат или парламентов, которые состоят из одной палаты, в большинстве случаев избираются депутатами (обычно на первой сессии на весь срок полномочий).

По традиции, руководителя палаты, чаще всего, называют спикер, иногда – председатель или президент. Кроме спикера или председателя нижней палаты депутаты обычно избирают одного или двух вице-спикеров или вице-председателей. Также могут избираться секретари, которые редактируют и подписывают протоколы заседаний, а в некоторых странах (Франции, Италии, Бельгии) еще и квесторы, которые занимаются административно–хозяйственной деятельностью в парламенте. На них возложены заботы о помещениях парламента, других вспомогательных заведений (библиотеки, буфеты, спортивные залы), они занимаются расходами и поддержанием порядка в зале заседания.

Иногда председателя палаты депутаты избирают только на срок сессии. Он является не важным политическим лицом в государстве, а выполняет служебную функцию. Таков порядок предусмотрен швейцарской конституцией, согласно которой председателей палат и заместителей избирают только на время очередной или чрезвычайной сессии.

Должность председателя верхней палаты в разных странах занимается по–разному. В некоторых странах он избирается так же, как и председатель нижней палаты. Одинаково избираются руководители палат во Франции, Италии, Японии. В некоторых странах должность руководителя верхней палаты замещается ex oficio («по должности»). Например, в США и некоторых других президентских республиках вице-президент становится руководителем верхней палаты автоматически. В Великобритании Палатой Лордов руководит Лорд-канцлер. Это член кабинета, лицо, назначаемое премьер-министром. В Канаде спикер Сената назначается указом генерал-губернатора по рекомендации премьер-министра. Кстати говоря, весь состав Сената Канады назначается аналогичным образом.

Руководители палаты могут образовывать коллегиальный орган. Например, в Германии, согласно регламенту Бундестага, президент палаты и два секретаря во время заседания Бундестага образуют президиум. В Испании в каждой палате избирается бюро. Бюро считается коллегиальным руководством палаты и представляет палату во внешних сношениях. В бюро испанского парламента (Генеральных Кортесов) входят председатель палаты, четыре вице-председателя и четыре секретаря.

Аналогичная система установлена во Франции и Италии. Там также существует бюро в палатах. Бюро нижней палаты французского парламента – Национального собрания – включает председателя, 6 заместителей, трех квесторов и 13 секретарей. Бюро итальянской палаты образовано председателем палаты, четырьмя заместителями, тремя квесторами и восемью секретарями.

Иногда, кроме официальных руководителей палаты, избирают постоянных заместителей, которые выполняют функции отсутствующих председателей. Например, вице-президент США редко присутствует на заседании Сената (эти случаи предусмотрены обычаем), поэтому Сенат избирает временного руководителя, который называется президент Сената («pro temporе» – «временный»).

В британской Палате Лордов глава палаты, Лорд-канцлер, поскольку он является членом кабинета и возглавляет судебную систему, имеет множество других обязанностей помимо председательствования в Палате Лордов. В Палате Лордов есть другие должностные лица: Лорд-председатель комитетов и его заместитель. Они председательствуют вместо Лорда-канцлера, когда палата преобразуется в заседание комитетов всей палаты. В некоторых случаях функции председательствующего выполняет лидер палаты. Это также лицо, назначаемое правительством и возглавляющее партийную правительственную фракцию в Палате Лордов.

Полномочия председателя палаты либо руководящего органа палаты (бюро, президиума) распространяются практически на все сферы парламентской деятельности. Председатель представляет парламент во взаимоотношениях с другими государственными органами и представляет парламент в международных сношениях. Он обладает дисциплинарной властью; по договоренности со своими заместителями и председателями фракций, он определяет повестку дня заседаний, обеспечивает первоочередное рассмотрение вопросов, внесенных правительством. Естественно, председатель либо его заместители руководят прениями, дебатами, происходящими в зале заседания, он предоставляет слово депутатам, может прервать выступающего, определяет процедуры обсуждения законопроектов, определяет порядок и вид голосования, подводит итоги голосования и объявляет их. Председатель (и его заместители) координирует разные виды деятельности парламента. Председатель парламента и его заместители руководят и ведают денежными средствами (парламентским бюджетом). Они назначают служащих и руководят парламентской полицией.

Значительные права в процедурной сфере дают возможность председателю, его заместителям и другим руководящим органам существенно влиять на решения парламента, на политику парламента и на законодательную сферу. Председатель может как стимулировать деятельность парламента, поощрять определенные направления его деятельности, так и в каких–то случаях притормаживать их, т.е. существенно влиять на внутренние процессы, происходящие в парламенте. Например, в каких–то случаях он может не дать слово представителям оппозиции, подведя черту под прениями, может сократить время выступления депутатов и т.д. Но в большинстве случаев от председателя требуется одно – быть абсолютно нейтральным. Он должен, в ряде случаев, выйти из партии и, как пишут об этом англичане, быть «слугой палаты» и не иметь партийных пристрастий.

Формально председатель палаты (спикер) должен быть как бы дирижером оркестра, которым являются депутаты, и играть по нотам, которые написаны депутатами. Однако на практике этот дирижер может быть не нейтральным, а заинтересованным в решении того или иного вопроса, но уличить спикера в пристрастии достаточно трудно. В ряде случаев спикер имеет право толковать процедурные правила, если возникает спор, касающийся процедуры.

При беседе в голландском парламенте на вопрос автора этой книги, почему регламент голландского парламента такой небольшой по объему, члены парламента ответили, что регламент в голландском парламенте – это спикер. То, что говорит спикер – это и есть правило процедуры. Последние несколько сот лет они с этим согласны, и никаких споров по этому поводу не возникает.

Законодательство ряда стран относят фигуру спикера к числу важнейших и ведущих лиц государства. Например, в некоторых странах в случае вакансии поста главы государства, его функции выполняет спикер. Например, во Франции, где нет поста вице-президента, спикер, после смерти президента Помпиду, до избрания нового президента Валери Жискар д,Эстена весь этот период функции президента исполнял председатель Сената – спикер верхней палаты парламента.

В палатах, помимо должностных лиц, которые избираются из числа депутатов, имеются постоянные чиновники, назначаемые не из числа депутатов: клерки, их помощники, приставы (полицейские служащие) и капелланы.

### 

### Комитеты (комиссии) парламентов и палат

Парламентские комиссии или комитеты – это специальные органы, образованные из депутатов, главной целью которых является подготовительная работа по созданию и оценке законопроектов, а также для контроля за выполнением законов или для контроля за деятельностью исполнительной власти. Есть и иные дела, которые выполняют парламентские комитеты, но эти являются главными.

Парламентские комиссии в абсолютном большинстве состоят только из депутатов. Парламентские комиссии играют исключительно важную роль. Решения, принимаемые этими комиссиями, очень часто предопределяют решения, которые будут приняты на сессии.

Комиссии парламента бывают временные и постоянные. Также они бывают специализированные и универсальные. Чаще всего, создаются постоянные комиссии. Постоянные комиссии создаются на весь срок деятельности палаты парламента и прекращают свои действия вместе с прекращением полномочий данной палаты. Обычно, если парламент двухпалатный, то в каждой из палат действуют свои комиссии. Иногда они дублируют друг друга, имеют одинаковые названия и занимаются примерно одним и тем же кругом вопросов, но иногда эти комиссии не совпадают ни по названию, ни по кругу дел и проблем.

Временные комиссии создаются для выполнения какой–то конкретной задачи. После выполнения этой задачи они либо распускаются, либо расходятся. К временным комиссиям могут быть отнесены следственная комиссия, редакционная комиссия по выработке текста какого–то законопроекта, конституционная и т.д.

Постоянные комиссии бывают специализированными и неспециализированными. Специализированные комиссии еще называют отраслевыми. Эти отраслевые комиссии легче всего представить, если вспомнить типичный набор министерств в той или иной стране. Так, как в каждой стране есть министерство обороны, внутренних дел, здравоохранения, народного образования и т.д., то примерно по такому принципу и создаются постоянные комиссии. То есть, как правило, в парламентах есть комиссия по иностранным делам, сельскому хозяйству, транспорту, охране здоровья и т.д. Параллели с правительством здесь очевидны.

Неспециализированные комиссии не имеют четкой компетенции, заранее заданного круга вопросов, а занимаются рассмотрением любых законопроектов по решению палаты либо спикера палаты. Такие универсальные или неспециализированные комиссии могут называться номерами (1, 2, 3) или, как в Великобритании, они обозначаются буквами алфавита.

Постоянные комиссии обычно образуются на основе пропорционального представительства от партийных фракций. Партии, которые имеют большинство в парламенте, имеют большинство и в комиссиях. Как правило, представители больших фракций возглавляют комиссии, поскольку они доминируют в парламенте, могут поставить своих представителей руководить комиссиями и иметь там большинство. Деятельность комиссий происходит за «закрытыми дверями», она не афишируется, телевизионные показы этой работы не проводятся, поэтому в такой более доверительной обстановке, без излишней гласности вопросы решаются более конкретно, деловито и без умысла произвести впечатление на избирателей.

Парламентские комиссии (комитеты) всегда предварительно обсуждают законопроекты. Без их мнения и заключения законопроект не может быть поставлен на голосование. Это предварительное рассмотрение существеннейшим образом влияет на его судьбу. Во многих странах заключение комиссий по поводу законопроекта является окончательным и «обжалованию не подлежит». Например, американцы называют свои комитеты палат «кладбищем законопроектов», поскольку там, в комиссиях чуть ли не 90% законопроектов погибают, не доходя до голосования.

Комиссии имеют право вносить поправки в законопроекты. Иногда эти поправки могут быть настолько существенными, что искажают первоначальную сущность этого закона. Комиссии могут возвращать законопроекты их авторам для уточнений, на доработку, могут назначать экспертизы. Законодательный процесс без участия комиссий немыслим.

Для того, чтобы преодолеть длительные сроки рассмотрения комиссиями законопроекта, в некоторых странах выработаны упрощенные парламентские процедуры. Например, англичане придумали такой прием. На пленарном заседании парламента, если вносятся важный правительственный законопроект по предложению лидера фракции большинства, вся палата объявляется одной комиссией. Спикер уходит со своего места, избирается председатель этой комиссии, депутаты обсуждают этот законопроект, принимают решение, являясь как бы комиссией, затем спикер возвращается на свое место и заседание снова превращается в сессию, где и принимается нужный правительству закон. Иногда, таким образом, процесс обсуждения сокращается до 1–2 дней, а в обычном порядке законопроект может «путешествовать» по комиссиям и по коридорам парламента полгода или даже год.

Комиссии формируются в разных странах по–разному. В некоторых странах члены комиссии назначаются председателем палаты. Он отбирает их не совсем по своему усмотрению, а с учетом мнений лидеров фракций, но официально членов комиссии назначает спикер. Такая процедура в Голландии, Индии и Японии. В некоторых странах члены комиссий избираются на пленарном заседании палаты.

Как стать кандидатом – это другой вопрос. Либо депутат сам изъявляет желание работать в какой–то комиссии, либо он выдвигается от фракции. В любом случае, как правило, члены комиссии избираются или утверждаются общим голосованием. Такой порядок в ФРГ, Италии и США.

В некоторых странах существует особая (отборочная) комиссия, которая создает другие комиссии. Такой порядок существует в Великобритании и в Ирландии. В любом случае, как бы ни формировались комиссии, партийное участие, принцип пропорционального участия партийных фракций практически всегда соблюдается. Как мы заметили, партии, имеющие большинство в парламенте, как правило, доминируют и в комиссиях. Комиссиями руководит председатель комиссии, который может иметь заместителей и даже сформировать комитет (бюро) внутри комиссии. Председатель комиссии может избираться всем составом депутатов, т.е. в некоторых странах как члены комиссии, так и председатель избирается на сессии (Франция, Италия). В некоторых странах члены комиссии избирают себе председателя (Австралия, Ирландия). Существует способ, когда председатели комиссии назначаются спикером – председателем палаты.

До недавнего времени довольно необычный способ замещения должности председателя парламентского комитета был в США. Там председателем становился депутат, у которого самый большой стаж пребывания в качестве конгрессмена или сенатора. Вот уже несколько лет, как от этого порядка американцы отказались.

Важным вопросом является вопрос о партийной принадлежности председателей комиссий или комитетов. В настоящее время в США представители партии, которая имеет большинство в палате, возглавляют все комитеты палаты. Если, скажем, демократы имеют большинство в Палате представителей, то все комитеты в Палате представителей будут возглавляться представителями демократической партии. Если в Сенате большинство имеют представители республиканской партии, то все сенатские комиссии будут возглавляться республиканцами. Такой порядок не слишком демократичен, но так принято.

В других странах фракции договариваются друг с другом, и должности руководителей комиссий получают как представители крупных фракций, так и средних и небольших. Это делается для уравновешивания шансов при распределении должностей в палате, для лучшего представительства всех политических сил. Таков порядок в ФРГ, Италии, Голландии и других странах.

Комиссии состоят из депутатов, но при необходимости они могут приглашать в качестве специалистов государственных чиновников, бизнесменов, ученых для того, чтобы они объяснили неясные моменты в законопроектах и выступили в качестве экспертов. Члены комиссии работают за закрытыми дверями, и весь процесс обсуждений происходит без огласки.

В некоторых странах, кроме обычной функции предварительного рассмотрения законопроектов и составления проектов законов, парламентские комиссии иногда обладают правом законодательной инициативы. То есть, они прямо вносят законопроект от своего имени. Кроме того, они, как правило, обладают правом контроля за исполнительной властью и правом требовать отчеты от министров, председателей госкомитетов, ведомств и т.д. А в некоторых странах (Италия) парламент на основе конституции и регламента палаты может предоставить комиссии право не только рассматривать, а даже утверждать некоторые законопроекты. И комиссии выступает как часть парламента или как «маленький» парламент.

Употребляются названия: комиссии и комитеты. В некоторых случаях между этими понятиями нет разницы. Но, например, в США комитет – это более важный орган, постоянно действующий, а комиссия – это собрание депутатов с менее важными полномочиями.

Комиссии и комитеты работают на основе регламентов палаты, кроме того, могут приниматься специальные положения о комитетах и комиссиях, которые регламентируют более конкретные области их работы. Отдельные нормы о комитетах и комиссиях могут содержаться в конституциях и в конституционных законах.

В некоторых странах роль парламентских комитетов и комиссий традиционно очень велика. Например, в США председатели комитетов Конгресса – самые важные и влиятельные фигуры. В Испании постоянные депутатские комиссии могут даже выполнять функцию палат Генеральных Кортесов: в случае, если срок действия палаты истек или палата была распущена, то постоянная комиссия выполняет функцию палаты (одна или несколько). В той же Испании постоянные депутатские комиссии могут издавать временные законодательные акты – так называемые декреты–законы. Так бывает в том случае, если парламент распущен или срок полномочий палат истек и требуется принять какой–то важный нормативный акт.

Важнейшую роль в деятельности Конгресса США играют комиссии Палаты представителей и Сената, поэтому стоит хотя бы вкратце ознакомиться с перечнем этих комиссий, поскольку данный перечень является наиболее характерным для «классического» парламента ХХ века. Комитеты Конгресса США имеются в обеих палатах. В Сенате 16 постоянных комитетов и 4 специальных. В палате представителей 22 постоянных комитета и 5 специальных. Есть еще 4 объединенных комитета, которые состоят из сенаторов и конгрессменов. Число комитетов Сената меньше, чем число комитетов в Палате представителей, потому что в Сенате только 100 депутатов, а в Палате представителей – 435, поэтому на такое число комитетов как в Палате представителей в Сенате просто не хватает людей.

Во Франции создание комиссий регулируется конституцией. В статье 43 конституции Франции сказано, что в палатах французского парламента имеются постоянные комиссии, число которых ограничивается шестью. Кроме этих комиссий могут создаваться только комиссии по расследованию и комиссии по контролю. Т.е. временные комиссии, возникающие в необходимых случаях. Регламент французского парламента называет эти 6 видов постоянных комиссий, которые обязательно создаются в обеих палатах французского парламента. Это:

* комиссия по делам семьи, культуры и социальным проблемам;
* комиссия по иностранным делам;
* комиссия по делам национальной обороны и вооруженных сил;
* комиссия по делам финансов, общих проблем экономики и плана;
* комиссия конституционных законов, законодательства и общего управления республикой;
* комиссия производства и обмена.

Законодательство Финляндии предусматривает достаточно любопытную особенность, касающуюся создания парламентских комиссий. Устав финского парламента и регламент предусматривает создание конституционной комиссии, законодательной комиссии, комиссии иностранных дел, финансовой комиссии и др. Отдельно оговаривается, что создается Большая комиссия. Постоянные специальные комиссии включают не менее 17 членов, в финансовую комиссию входят не менее 21 члена парламента, а в Большую комиссию – не менее 25 членов парламента. Компетенция этих важнейших комиссий закрепляется в уставе и регламенте финского парламента.

Законодательная комиссия производит подготовку направленных ей предложений, касающихся принятия, изменения, пояснения и отмены общих законов. Комиссия иностранных дел производит подготовку вопросов, касающихся одобрения или вступления в силу межгосударственных договоров и вопросов, относящихся к внешним сношениям государства. Финансовая комиссия занимается вопросами государственного бюджета и экономики.

Большая комиссия занимается кругом самых серьезных вопросов, и ряд статей Устава парламента Финляндии перечисляет вопросы, которые рассматриваются Большой комиссией. Это: предложения об издании изменений, пояснений и отмене статей Основного закона, а также проекты таких законов, которые содержат меры по контролю и регулированию внешней торговли, платежного оборота с заграницей, цен, квартирных и заработных плат, ренты и дивидендов; законопроекты, касающиеся положений мирного договора и иных межгосударственных договоров; законопроекты, касающиеся жалования депутатов и иные вопросы. Таким образом, Большая комиссия – это универсальная комиссия по важным вопросам, она состоит из самого большого числа депутатов.

Остальные парламентские комиссии в Финляндии считаются менее важными, их перечень приводится не в уставе парламента, а в Регламенте парламента. Ординарными постоянными комиссиями, согласно §10 Регламента парламента Финляндии, являются: административная комиссия, комиссия по делам транспорта, комиссия по делам сельского и лесного хозяйства, комиссия по делам обороны, комиссия по делам культуры, комиссия по делам обеспечения и здравоохранения, экономическая комиссия, комиссия по делам труда и комиссия по делам окружающей среды.

В любом парламенте, помимо специализированных и постоянных комиссий, могут создаваться временные комиссии или комиссии «ad hoc», которые образуются для рассмотрения какого–то конкретного дела, и после решения этого дела распускаются.

### 

### Партийные фракции

Партийные объединения депутатов, чаще всего, называются партийными фракциями, но они могут называться и по-другому. Если в ФРГ классическое наименование – фракция, то во Франции, Италии и других странах партийные фракции именуются парламентскими группами. В Великобритании они официально называются парламентскими партиями. В Австрии, Польше, Хорватии – партийные клубы. Иногда применяются два наименования: например, партийная фракция и депутатская группа. Это может обозначать не одно и то же. К примеру, партийная фракция состоит из депутатов, которые избирались по спискам одной партии и представляют эту партию в парламенте. А депутатская группа представляет, например, объединение депутатов, которое образовалось уже после выборов. Скажем, из беспартийных депутатов или депутатов, вышедших из партийных фракций.

Порядок образования партийных фракций достаточно подробно регламентируется регламентами палат. В некоторых случаях порядок и способ образования фракций очень прост и ничем не ограничивается. Например, в Голландии один депутат может объявить себя фракцией, если какую–либо партию представляет в палате он один. В других странах могут быть формальные требования к образованию фракции. Например, согласно требованию регламента Бундестага ФРГ, необходимо, чтобы фракция включала только депутатов, которые являются членами одной партии, фракция должна насчитывать не менее 5% всего состава Бундестага, т.е. не меньше 25 депутатов.

Регламенты других парламентов также закрепляют эти вопросы. Например, регламент парламента Австрии – Национального совета – предусматривает, что фракция (там она называется «клуб») может быть образована при минимуме в 5 депутатов.

Кстати, такой минимум может быть различным для верхней и нижней палаты. Например, для образования фракции (парламентской группы) во Французском Сенате необходимо объединение 14 сенаторов, а в Национальном собрании Франции – 30 депутатов. Для образования фракции в Сенате Италии необходимо 10 сенаторов, а в Палате депутатов – 20 депутатов.

Во многих странах не требуется жестких доказательств принадлежности к партии. Депутаты, объединившись, могут назвать себя какой–то фракцией или представителями партии. Некоторые фракции могут присоединять к себе так называемых «гостей» – депутатов, сочувствующих этой партии. Эти «гости» иногда учитываются при решении каких–то вопросов, а в некоторых случаях – не учитываются. Так в число минимума, необходимого для образования фракции, они не включаются. Они дополняют фракцию уже после ее образования.

Почему такие моменты во многих странах так скрупулезно регламентируются? Дело объясняется тем, что партийные фракции в большинстве случаев наделены более широкими и вескими полномочиями, чем один депутат или даже двое–трое депутатов организационно не оформленные. Фракции участвуют в формировании руководящих органов палат. К примеру, кандидатов при избрании спикеров, их заместителей, руководителей комитетов и комиссий, выдвигают партийные фракции.

Комиссии и комитеты палат образуются обычно на основе пропорционального представительства от фракций, и крупные фракции имеют обычно большее представительство в комиссиях и комитетах. Фракции оказывают большое влияние на работу палаты. Они вносят вопросы в повестку дня, они участвуют в направлении хода прений и дебатов, в некоторых парламентах (например, в Голландии) голосование проходит по фракциям, т.е. при голосовании встает руководитель фракции и объявляет, «за» фракция или «против». Поэтому вопрос решается, как правило, заранее, а голосование по фракциям носит скоротечный и практически формальный характер.

Фракции используют свое влияние при контроле за деятельностью правительства. Например, фракции в некоторых странах могут инициировать такую форму парламентского контроля как интерпелляция. Но может быть, самое главное в их деятельности это то, что в парламентских республиках и монархиях фракции образуют и формируют правительство. Если фракция имеет абсолютное большинство в парламенте, то она и создает правительство, если же численности не хватает, то фракции объединяются и образуют коалиционное правительство.

В ряде стран парламентские фракции фактически являются руководящим ядром и реальным руководством той или иной партии. Лидер парламентской фракции – это одновременно лидер всей партии. Он определяет политику партии и представляет ее в парламенте.

В Великобритании вся парламентская деятельность связана с существованием фракции. Фракция, которая обладает большинством в парламенте, образует правительство, лидер этой фракции становится премьер-министром. Вторая по численности фракция образует официальную оппозицию. Лидер фракции оппозиции становится «лидером оппозиции Ее величества» и возглавляет «теневой кабинет».

Фракции имеют свое руководство. Руководство может быть идеологическим и процедурным. Лидер партии всегда является общим руководителем фракции, но ряд фракций имеют еще процедурных начальников. В англо-саксонских стран они именуются «кнуты» (whips), они следят за порядком голосования, следят за тем, чтобы члены фракции правильно голосовали, не опаздывали на голосование, ведут подсчет голосов, оповещают о необходимых вещах своих членов и т.д. Они подчиняются такому фактическому лидеру и помогают ему.

Руководящим органом фракции, как правило, является общее собрание депутатской группы. Оно может именоваться по–разному: конференция, собрание, в Америке применяется термин «кокус». На этих собраниях вырабатываются общие направления деятельности фракции, решаются организационные вопросы, решаются вопросы о том, как голосовать по конкретному законопроекту. Затем эти решения неуклонно выполняются. В ряде стран работой фракции руководит (координирует) специальный орган. В ФРГ – это «Исполнительный комитет» фракции. Во Франции «бюро». В Швеции – это «доверительный совет», который является руководящим органом фракции.

В большинстве западных стран партийная дисциплина внутри фракций очень строгая. Если депутат ее не соблюдает, он исключается из фракции. Потеряв партийную поддержку, будучи «уволенным» из партийной фракции, он теряет половину своей силы, а может и больше. Поэтому, депутату, если он хочет строить свою политическую карьеру, приходится подчиняться. Рядовые депутаты, их часто называют «заднескамеечники», какого–то реального влияния на работу фракции не оказывают. Основным способом проявить себя является возможность задавать вопросы членам правительства или выступать с каким–то интересным сообщением во время прений.

Иные органы парламента. В парламентах могут быть какие–то иные органы и структурные части, помимо комиссий, комитетов и партийных фракций. В некоторых странах, например, есть специальные органы парламентского контроля: ревизоры, контролеры. Есть такая должность омбудсман, или «народный защитник». Эта должность впервые была создана в Швеции. Главной задачей омбудсмана является контроль за деятельностью административных органов (таких, например, как полиция). В настоящее время институт омбудсманов получил свое развитие, они, чаще всего, называются уполномоченными по правам человека и их компетенция расширена. Эти должностные лица избираются парламентами, они в ряде случаев имеют значительный штат сотрудников и являются как бы специальным органом по рассмотрению жалоб. Граждане с удовольствием обращаются туда, если у них возникают споры с государственными органами, с органами, которые могут как–то задеть их права.

Парламенты создают, так называемые, счетные палаты или комиссии. Их задача – проверять выполнение и соблюдение статей бюджета. Некоторые парламенты создают иные контрольные органы или назначают специальных должностных лиц. Например, в ФРГ есть уполномоченный Бундестага по делам обороны и армии.

В некоторых парламентах создаются «Советы старейшин» или они называются «Сеньорен-конвенты». В ФРГ в Совет старейшин входит председатель Бундестага, его заместители и несколько депутатов от фракций, причем, представительство пропорционально численности фракции: большая фракция делегирует больше своих членов в Совет старейшин. Полномочия Совета старейшин достаточно специфичны. Они занимаются в основном организационными проблемами: помогают Председателю палаты вести дела палаты, проводят в необходимых случаях или организует переговоры фракций персональных назначениях и выборах, они участвуют в выработке повестки дня, могут вырабатывать внутренние акты парламента (например, положение о комитетах и комиссиях) и решать ряд других вопросов. Это важный вспомогательный орган. Кроме названия «Совет старейшин» могут быть и иные названия: Бюро, Общий комитет и т.д. Эти органы создаются для организационной помощи депутатам и руководству палаты.

В странах со значительным числом депутатов в палате, кроме общих парламентских комиссий и комитетов, крупные партийные фракции могут создавать свои небольшие специальные комиссии или комитеты внутри фракции. Они подготавливают вопросы для работы в парламентских комиссиях и комитетах, вырабатывают политику фракции по вопросам обороны, по делам молодежи, по вопросам труда и т.д. Такие органы, например, есть в ФРГ.

Следует отметить, что есть две модели отношений парламентариев внутри фракции. Это британская и американская модели. Британская модель означает очень жесткую дисциплину и подчинение депутатов партийным решениям. Американская модель – это значительная свобода у депутатов и слабая партийная дисциплина, хотя там тоже есть, так называемые, «кнуты». Эти системы сложились исторически. Британская (Канадская, Австралийская и др.) специфика объясняется тем, что при такой системе парламент фактически подчинен правительству и выполняет роль законодательного органа при правительстве. В США Конгресс – это очень сильный самостоятельный орган, и конгрессмены, и сенаторы чувствуют себя самостоятельными политиками. Естественно, члены одной партии согласуют свои позиции, но партийной дисциплиной они связаны не очень жестко.

## 

## Полномочия парламента. Парламентский контроль

Вне зависимости от того, закреплена ли компетенция парламента в конституциях или законах, или же нет, круг вопросов, которыми занимается парламент (т.е. полномочия парламента) всегда охватывает определенную сферу общественных отношений. Если полномочия парламента закрепляются в конституциях, то обычно это: полномочия законодательного характера, полномочия в сфере финансов, полномочия по контролю над деятельностью правительства и полномочия, связанные с формированием других органов государства. Такая четырехзвенная схема является перечислением минимальных возможностей и полномочий любого парламента. Однако и конкретные конституции, и специальные законы закрепляют более развернутый перечень полномочий парламента. Например, кроме названных полномочий, еще называются полномочия в области внешней политики, отдельно выделяются полномочия в сфере обороны и безопасности, а также судебная функция парламента. Так или иначе, минимальный круг вопросов, которым занимается парламент – это названные четыре направления. Чаще называют шесть или семь. В некоторых источниках приводится даже восемь направлений деятельности или полномочий парламента. Например, кроме всего названного, к полномочиям парламента относят: назначение референдумов и, может быть, самое своеобразное полномочие – полномочия по передаче части своих полномочий – т.е. делегирование полномочий какому-либо органу (как правило, правительству).

Однако, какие бы не были классификации и перечни полномочий парламента, основным его полномочием является издание законов.

Мы называли шесть разновидностей законов, которые существуют в зарубежных странах. Из этих шести – четыре вида законов – принимаются парламентом. Как правило, везде главным делом парламентов является принятие конституции, принятие конституционных законов, принятие органических законов и принятие обычных законов. В этот перечень иногда включают принятие парламентских уставов или регламентов. Это вопрос спорный. Некоторые источники считают их нормальными законами, а некоторые относят парламентские уставы к промежуточным формам между законами и менее важными нормативными актами. Так или иначе, круг законодательства, круг актов, относящихся к законам, достаточно широк.

Можно уточнить законодательную компетенцию парламента, потому что помимо обычного перечисления видов законов еще следует назвать основной круг вопросов, по которым и принимаются законы. К числу этих вопросов относятся законы, которые определяют конституционный строй государства, систему органов государства, взаимоотношения между ними, а также порядок формирования этих органов права и свободы граждан, в частности, избирательные права и т.д.

Специальными законами закрепляется система полномочий и порядок формирования органов местного самоуправления. Важным направлением, которое регулируется законами, является сфера экономики, т.е. законы, которые определяют статус промышленных предприятий, банков и иных экономических органов.

Законы регулируют социальные вопросы, трудовые права граждан, права профессиональных союзов, права объединений предпринимателей и отношений между работниками и работодателями. Важный круг вопросов, которые регулируются законами, это законы о социальном обеспечении. Отдельным кругом вопросов, которые относятся к законодательному регулированию, являются отношения и проблемы гражданства, иные личностные и имущественные права граждан, семейные правовые отношений, отношения в сфере ограничения прав и свобод, связанные с осуществлением охраны общественного порядка и правосудия, т.е. уголовно–процессуальные кодексы и отдельные акты. Законы в области внешней политики, обороны, о ратификации договоров и соглашений. Законами определяется порядок образования и структура правоохранительных органов, полиции, структура судебных органов и ряд самых важных вопросов.

Законы отличаются от всех иных актов не только кругом регулируемых отношений, не только наивысшей юридической силой, но и особым порядком разработки, принятия и введения в действие. Этому вопросу мы посвятим отдельное внимание в настоящей главе, т.е. мы остановимся на законодательном процессе.

Говоря о принятии закона парламентом, следует отметить, что в некоторых странах законодательный орган действительно не только принимает, но самостоятельно инициирует и разрабатывает законодательные акты. Таким органом является, например, конгресс США.

В других странах вся подготовка и инициатива по принятию законов лежит на исполнительной власти – на правительстве. Парламент получает готовые законопроекты. При такой модели парламент обсуждает их, и зачастую почти не вмешиваясь в существо этих проектов, принимает их. Данная модель существует в странах, которые относятся к парламентским республикам и парламентским монархиям (Великобритания, Голландия, Дания и др.). При этой схеме отношений парламент придает актам, разработанным правительством и представленным ему в виде законопроектов, силу всеобщей обязательности и наивысший авторитет.

### 

### Финансовые права и полномочия парламентов

Финансовые права являются наиболее заметной и старой привилегией или правом парламента, которое было получено в борьбе с королевской властью и с феодальными силами. Финансовые права – это право устанавливать налоги, устанавливать правила выпуска денег, контролировать эмиссию, а также выпускать займы, осуществлять контроль за расходованием государственных денег и т.д. Но олицетворением финансовых прав парламента является право парламента утверждать бюджет страны.

Важной частью финансовых полномочий является не только утверждение бюджета, но и утверждение отчета правительства об исполнении предыдущего бюджета. Это не формальный акт, а очень важное политическое оружие, при помощи которого парламент может влиять на исполнительную власть, поскольку деньги – очень эффективный рычаг воздействия. Если правительство обещало добиться каких–то лучших экономических показателей, внесла в проект бюджета заманчивые для граждан (избирателей) пункты, а затем при отчете выясняется, что эти пункты не реализованы, то оппозиция и, вообще, парламентарии могут привлечь внимание общественности к этому и повлиять на политику правительства, на выбор приоритетов.

Очень важное место среди финансовых полномочий принадлежит налоговым полномочиям. Налоги – это самая чувствительная часть финансовых прав парламента, потому что налоги платят все, и все заинтересованы в том, чтобы, с одной стороны, заплатить налогов меньше, а с другой стороны, получать какую–то поддержку государства за счет налогов. Установление налогов в большинстве стран – исключительная компетенция парламента, и в некоторых случаях это подчеркивается специальными статьями конституции.

### 

### Полномочия в области внешней политики

В этой сфере у парламента меньше возможностей, чем у исполнительной власти. Полномочия в области внешней политики – внепарламентские связи и отношения, когда члены парламента общаются с парламентариями других стран, вырабатывают общие точки зрения, выясняют спорные отношения, заседают в различных межпарламентских союзах и ассоциациях и т.д.

Однако наиболее важной стороной этой деятельности является ратификация международных договоров и соглашений. Международные договоры подписывает исполнительная власть в лице главы государства либо главы правительства, но право ратификации и денонсации этих договоров и соглашений очень важный рычаг воздействия на правительство.

Ратификация означает обсуждение уже принятого договора и голосование за его утверждение – если необходимые голоса не будут поданы, этот договор не будет утвержден. Хотя, в последние десятилетия в ряде стран выработан довольно специфический подход, суть которого в том, что парламенты утверждают только важные международные договоры и соглашения. Вопрос о том, какие договоры являются особенно важными, а какие менее важные – в ряде случаев решает исполнительная власть. Правда, в некоторых странах парламент при необходимости, при проведении соответствующего решения, может проголосовать за то, чтобы поставить на ратификацию любой договор, даже если правительство отнесло его к категории не самых важных.

В ряде стран парламент может лишь одобрить или отклонить договор. В некоторых странах парламент может внести какие–то дополнения, поправки либо оговорки. В некоторых странах договор может быть одобрен частично, т.е. в какой-то части одобрен, а в какой-то признан несоответствующим интересам страны. Конечно, там, где есть такой дифференцированный подход, там права и возможности парламента шире, чем у такого парламента, который говорит либо «да», либо «нет».

Практически всегда процессу ратификации подлежит договор, который каким–то образом влияет на конституцию или какие–то иные важные нормы права, либо такой договор, который связан с денежными выплатами, компенсациями, другими расходами в пользу иностранных государств. Всегда ратифицируются парламентами договоры, которые предусматривают изменение территориальной принадлежности части территории страны: присоединение, уступка территорий. В любом случае, эти вопросы всегда ратифицируются.

Самая активная роль в данной сфере принадлежит, пожалуй, верхней палате США – Сенату. Сенат при ратификации международных договоров может вносить любые поправки и дополнения в текст договора или соглашения, в результате чего может придать некое обратное значение той или иной норме, т.е. роль американского парламента в этом процессе очень велика. Национальное собрание Франции может сказать только «да» или «нет».

Парламент может обсуждать основные направления внешнеполитической деятельности правительства, согласиться или не согласиться с какими–то действиями во внешнеполитической деятельности.

К сфере полномочий международных дел и внешней политики относят также вопросы объявления войны и заключения мира. Это очень исключительная сфера, и она, как правило, решается всеми органами: и исполнительной властью, и законодательной. Но окончательную точку в таких конфликтных вопросах ставит парламент, принимая закон либо иной акт о заключении мира либо об объявлении войны.

Важной частью полномочий парламента являются полномочия в области формирования государственных органов, в сфере назначения либо избрания должностных лиц, либо участие в выборах и назначении должностных лиц. Парламенты в этой области имеют достаточно широкие полномочия. Например, в парламентских республиках (монархиях) парламенты утверждают назначение на должность главы правительства – премьер-министра. В некоторых случаях это считается назначением, в некоторых – избранием. Так или иначе, проводится голосование, и лицо, получившее поддержку парламента, становится во главе исполнительной власти. Таким образом, избирается канцлер ФРГ, премьер-министры Италии, Голландии и главы правительства многих других стран.

В ряде стран парламенты выбирают главу государства либо участвуют в выборах главы государства. Так, например, ст.54 конституции ФРГ предусматривает выборы Президента Федеральным Собранием. А Федеральное Собрание состоит из членов Бундестага, т.е. нижней палаты немецкого парламента, и такого же числа членов избираемых народными представительствами земель.

Конституция Италии также предусматривает избрание Президента парламентом. Статья 83 итальянской конституции предусматривает, что президент Итальянской Республики избирается парламентом на совместном заседании его членов. В выборах участвуют по три делегата от каждой области. Парламент Чехии избирает Президента на совместном заседании обеих палат.

Порядок избрания президента парламентом, естественно, предусмотрен конституциями парламентских республик. Однако есть случаи, когда возможно избрание президента даже в президентской республике при помощи парламента. Так, например, поправки 12–я и 20–я конституции США предусматривают такой вариант, что, если ни один из кандидатов в президенты не получит абсолютного большинства голосов выборщиков, то Палата представителей будет избирать президента из 3-х кандидатов с наибольшим числом полученных голосов. А если не будет избран Вице-президент, то Сенат будет избирать Вице-президента из двух кандидатов. Правда, возможность применения такого порядка представляется достаточно абстрактной и умозрительной, однако, американцы, на всякий случай, подстраховались и предусмотрели это в поправках к конституции.

Парламенты очень часто принимают участие в формировании судебной власти, а именно: избирают или назначают высших судей. В Германии и верхняя, и нижняя палаты – Бундестаг и Бундесрат – избирают равное число судей конституционного суда ФРГ. Согласно венгерской конституции, однопалатный венгерский парламент избирает судей Конституционного суда и председателя Верховного суда. Такой порядок, когда парламент избирает часть, половину или полностью судей верховных судов, конституционных судов – это достаточно распространенное правило. В Болгарии и Италии, например, парламент избирает 1/3 судей конституционных судов. В США Сенат принимает участие в избрании (или назначении) Верховного суда. По американским правилам, членов Верховного суда назначает президент, однако они не могут стать членами Верховного суда без согласия Сената. Точная формула гласит «без совета и согласия Сената». Согласие получается путем голосования. Это специальная процедура, без которой ни один кандидат не может стать членом Верховного суда, поскольку Сенат окончательно утверждает (избирает) кандидатуру, предложенную президентом.

Наконец, нужно отметить, что самая естественная компетенция парламента – избрание должностных лиц парламента. Парламенты избирают руководителей своих палат, спикера или председателя палаты, избирают заместителей председателя палаты, избирают руководящие органы, председателей комитетов или комиссий. Это тоже входит в круг компетенций или полномочий палат парламентов или парламента вообще.

### 

### Судебные функции

Парламент обладает как общими, так и специальными судебными функциями. Как понимать эту терминологию? По нашему мнению, общие судебные функции – это осуществление нормальных судебных полномочий. Так, например, Палата Лордов Великобритании считается высшей судебной инстанцией, т.е. инстанцией, которая окончательно принимает решения по конкретным уголовным и гражданским делам. В некоторых случаях она выступает даже как суд первой инстанции. Это касается дел пэров, т.е. дел о преступлениях, которые совершили пэры – члены Палаты Лордов. Председатель Палаты Лордов – Лорд-канцлер – считается главой всей судебной системы и одновременно – Министром юстиции. Естественно, что такие решения принимает не вся палата, а специальный комитет палаты по апелляциям, который был образован в 1844 году. С 1876 года там заседают специальные лорды права или лорды по апелляциям. Сначала их было несколько человек, а затем их число увеличилось. Лорды по апелляциям – это опытные юристы, которые назначены лордами для того, чтобы выполнять судебные функции. Они заседают в комитете по апелляциям вместе с Лордом-канцлером, его предшественниками на этой должности и несколькими другими пэрами, которые в прошлом выполняли судебные функции в высших инстанциях британской судебной системы. Все эти люди и образуют комитет по апелляциям, который является высшей судебной инстанцией. Решения, принятые этим комитетом, утверждаются затем всей палатой. Обычно это формальное утверждение. Лорды права (лорды по апелляциям), когда уходят на пенсию, остаются пожизненно членами Палаты Лордов. В 1989 году всех лордов права вместе с пенсионерами было 22 человека. Эти «правовые» лорды обычно не принимают активного участия в заседаниях и других формах работы палат, они занимаются только судебными функциями.

Во многих странах парламент имеет право объявлять амнистию. Это также судебно-правовая функция.

Совершенно специфическая функция – это право парламента привлекать высших должностных лиц государства к ответственности. Речь идет о привлечении к ответственности президента, членов правительства, членов Верховных судов и т.д.

Термин «импичмент» – это английский термин, означающий специальную процедуру рассмотрения проступка и отстранения от власти высших должностных лиц. Процедура привлечения к ответственности, импичмент, в разных странах оформляется и проводится по–разному. В некоторых странах – например, в США Великобритании, Бразилии – решения о возбуждении дела принимается нижней палатой, она же принимает решение в виде коллегии присяжных, т.е. решает: виновен или не виновен. Конкретно это дело рассматривается по существу обвинения второй палатой. То есть нижняя палата принимает решение в общем виде, а конкретное рассмотрение проводится верхней палатой. В США, стало быть, нижняя палата – Палата представителей – решает вопрос о виновности, а верхняя палата – Сенат – будет рассматривать вопрос по существу дела и назначать конкретное наказание.

В США главным наказанием, которое может назначить Сенат, является отстранение от должности.

В других странах решения о возбуждении процедуры импичмента принимается либо целиком парламентом (Франция, Италия, Япония), либо только нижней палатой. Рассмотрение дела после отстранения от должности осуществляется тогда не верхней палатой, а специальным судом. Такой порядок во Франции, Норвегии, Японии и Дании.

В некоторых странах функции специального суда выполняет конституционный суд (ФРГ и Италия) либо высший судебный орган государства (Испания, Швеция). Основанием для привлечения президента или иного должностного лица в порядке импичмента конституция предусматривает государственную измену (Франция и США), нарушение конституции и других законов (ФРГ). В США, согласно конституции, Президент, Вице-президент, и все гражданские должностные лица могут быть отстранены от должности после осуждения в порядке импичмента за государственную измену, взяточничество, другие важные преступления и мисдеминоры. Минсдеминор – менее тяжкое преступление.

### Полномочия по передаче полномочий или делегирование полномочий парламентом

Делегирование полномочий парламентом означают передачу части своих прав другому органу. В абсолютном большинстве случаев парламент уступает часть своих прав (полномочий) исполнительной власти – правительству. Объясняется это явление по–разному. Иногда об этом говорят так, что, поскольку, парламентская процедура и практика всегда является достаточно протяженной во времени, а часто требуется принятие быстрых решений, поэтому законодательство ряда стран предусматривает возможность передачи парламентом своих полномочий другим органам, которые эти вопросы могут решать более оперативно, а парламент будет затем только контролировать, как эти решения выполняются.

Делегированное законодательство – достаточно распространенное явление для современной западной государственной практики. Вопрос о делегированном законодательстве в некоторых учебниках излагается в разделе «Правительство», потому что делегированное законодательство, в основном, принимается правительством. Однако все–таки слово «законодательство» подразумевает законодательный орган, а законодательный орган передает свои полномочия, поэтому данный вопрос логичнее рассматривать в разделе «Парламент».

Делегированное законодательство – тема достаточно сложная. В разных источниках его формы и виды излагаются по–разному. Если обобщить несколько подходов к этому явлению, то виды делегированного законодательства можно классифицировать следующим образом.

1. Фиксированная компетенция. Это означает, что полномочия парламента строго закреплены в законе или конституции. Иными словами, есть конкретный перечень вопросов, по которым парламент принимает законы. Этот перечень и называется фиксированной компетенцией. В этом случае подразумевается, что те вопросы, которые не попали в перечень полномочий парламента, могут решаться исполнительной властью – правительством. «Все остальное» может быть весьма существенным. Акты правительства, формально, не будучи законами, могут фиксировать очень важные вопросы, такие вопросы, которые, скажем, в других странах регулируются и законами. Это сфера тех важных проблем, которые обычно относятся к регулированию при помощи законов. Такой порядок, как об этом пишут исследователи, существует во Франции.

2. Уступка полномочий или прямая делегация. В чем суть этого варианта? Дело в том, что парламент принимает специальный закон, посредством которого делегирует часть своих полномочий правительству. В этом же законе говорится, что нормы правительством должны приниматься под контролем парламента. Правительство, на основе этого специального акта принимает законы. Такой специальный акт может действовать на протяжении определенного срока. К примеру, в данном акте записано, что эти полномочия передаются на 1 год или на 2 года. Иногда – на весь срок действия парламента, т.е. на срок его полномочий. Такой способ передачи полномочия можно охарактеризовать как прямая передача. И это прямо выражается в тексте закона.

3. Принятие такого закона, где полномочия на издание нормативных актов правительством подразумевается. Этот вариант наступает тогда, когда закон сформулирован неопределенно, т.е. парламент принимает неконкретный закон, который требует развития при помощи правительственных актов. Такая практика достаточно распространена. Во Франции такие законы называются «законы–рамки» или «рамочные законы», в англосаксонских странах это называется «скелетным» законодательством. Правительство получает право на издание нормативных актов, поскольку подразумевается, что данный закон, принятый парламентом, определил лишь основные параметры общественных отношений, урегулировал эти параметры, а правительство будет их конкретизировать. В данном случае передача полномочий происходит косвенно. Передача полномочий подразумевается.

В научных источниках называют и четвертую разновидность делегированного законодательства, когда правительство принимает нормативные акты, регулирующие весьма важные нормативные отношения без какого–то полномочия со стороны законодательной власти. Парламент либо молчаливо соглашается с тем, что правительство присвоило себе эти полномочия, либо, если он с этим не согласен, эти акты оспаривает или отменяет. Оспаривание и отмена встречаются редко. Как правило, такой вариант означает узурпацию полномочий, присвоение полномочий исполнительной властью без разрешения парламента.

Наиболее характерен такой процесс не в сфере принятия актов, а в сфере заключения международных договоров. Если президент подписывает какой–либо международный договор или соглашение, и парламент не вмешивается в этот процесс, то исполнительная власть присваивает часть власти законодательной.

Существуют формы контроля за делегированным законодательством. Эти формы иногда закреплены в законе, иногда они существуют в виде обычая. Иногда они реальны, а иногда это чистая формальность.

Первый, самый простой способ контроля за делегированием власти – это обязательная передача актов, принятых правительством, в парламент. Парламент должен рассмотреть их, оценить и вынести решение о соответствии этих актов законам и главное – тем условиям, на основе которых им поручалось принимать эти акты, т.е. проверить, соответствуют ли эти акты правилам делегированного законодательства. Обычно такое соответствие должны проверять специальные парламентские комиссии или комитеты. Если комиссии и комитеты обнаружат несоответствие, то они могут поставить вопрос на решения парламента, и парламент может такой акт отменить. Нужно сказать, что основная практика идет по такому пути. Отметим, что актов делегированного законодательства принимаются сотни и тысячи, но лишь редкие единицы из них отменяются парламентами.

Второй вариант контроля за делегированным законодательством – это заслушивание отчетов министров. Министры должны включать в свои отчеты перечни актов, которые они приняли в порядке делегированного законодательства. В этих отчетах они должны обосновать необходимость принятия данных актов, рассказать о механизме их действия, согласованности с другими законами и т.д. Если парламентарии увидят какие–то отклонения от нормы, они могут либо отменить акты этих министров, либо потребовать от министра, чтобы он сам исправил отклонения от законов.

Одним из способов влияния на делегированное законодательство являются специальные запросы, обращенные к правительству по поводу принятых актов.

Наибольшее число актов, принятых в порядке делегирования, по отношению к обычному законодательству, очевидно, принимаются в Великобритании. Там пропорция между «нормальными» законами и делегированными, примерно 1:10.

Вторая форма контроля – акт предоставляется палате после его издания. Такой акт, по правилам английского законодательства, может быть аннулирован в течение 40 дней, если будет принята, так называемая, «отрицательная резолюция». Это значит, что парламент обращается к правительству отменить акт делегированного законодательства путем принятия особого приказа в королевском Тайном Совете. Эта форма практически не применяется.

Третий вариант сформулирован следующим образом: «Акт делегированного законодательства, представленный Палате Общин, вступает в силу, если он не был отменен Палатой Общин, в течение 40 дней». Эта форма также неэффективна, т.к. любое требование оппозиционного депутата будет мгновенно отвергнуто путем голосования парламентским большинством.

Четвертый вариант – акт делегированного законодательства теряет силу, если он в течение сорока дней не был утвержден. Однако акты такого рода автоматически утверждаются, поскольку вся эта ситуация строится на том, что правительственное большинство в парламенте одобряет акты правительства не задумываясь. Как указывают английские источники, обсуждение каждого акта делегированного законодательства длится, в среднем, не более 8 минут.

Пятый вариант – правительство может внести проект акта делегированного законодательства на обсуждение. В данном случае, очевидно, речь идет о каких–то более важных законах, здесь требуется отнестись с большим вниманием к мнению парламентариев. Но правительство само решает, вносить проект на обсуждение или нет. Оно же контролирует прохождение его на стадии проекта. В случае неблагополучного обсуждения этого акта правительство может внести новый, аналогичный, в другом варианте и таким образом все равно добьется своей цели.

Формы контроля за делегированным законодательством предусматриваются, как правило, не специальными законами и, тем более, не конституциями, а регламентами. Так, в ФРГ регламент Бундестага предусматривает, что нормативные акты федерального правительства, которые требуют одобрения нижней палаты или могут быть отменены Бундестагом, передаются Президентом Бундестага, по согласованию с Советом Старейшин, непосредственно в конкретные комитеты для предоставления доклада по этим актам. Если комитет во время не предоставит доклад, то вопрос включается в повестку дня заседания Бундестага для принятия решения. То есть мы видим, что, согласно немецким правилам (в отличие от английских), в любом случае будет обязательное обсуждение. Обсуждение не означает отмену принятых правительством Германии актов. Бундестаг может оставить в силе правительственное решение, либо отменить его.

Регламент Генеральных Кортесов Испании также предусматривает определенные формы контроля за королевскими декретами–законами. На самом деле, это акты правительства, которые оформляются в виде королевского декрета–закона. Испанский регламент предусматривает, что этот акт обсуждается на пленарном заседании парламента и по его поводу проводится голосование. Здесь, опять же в отличие от английских правил, контроль вполне реальный, потому что при помощи голосования такой акт может быть не принят и не вступить в силу.

## 

## Законодательный процесс за рубежом

Говоря о порядке работы или о порядке деятельности зарубежных парламентов, мы подчеркиваем, что парламенты осуществляют свои полномочия на сессиях.

Что такое сессия? Есть разные определения. Часто сессию определяют как период времени, в течение которого проходят пленарные заседания палат и их комиссий. Иногда определение сессии звучит несколько проще, и под сессиями понимают общие собрания депутатов, на которых решаются все важнейшие вопросы, находящиеся в ведении данного избираемого органа. Это такое общее собрание, во время которого реализуется компетенция данного органа.

Сессии зарубежных парламентов созываются в различных странах один, два, три, иногда до четырех раз в год. В большинстве случаев сессии зарубежных парламентов представляют собой длительный период времени (6–8 месяцев) работы, которая прерывается только каникулами. Чаще всего сессия – это почти постоянное депутатское заседание в течение года, которое имеет перерывы в виде каникул. Каникулы у членов парламента примерно такие же, как у студентов и школьников. Они так же и называются – есть летние каникулы (обычно двухмесячные), если брать западные страны, то есть еще и рождественские и пасхальные каникулы. Восточные страны празднуют другие праздники, и у них свои перерывы в работе, которые аналогичны западным.

Непрерывная работа депутатов превращает их в профессиональных политиков – в людей, которые занимаются своей работой с отрывом от производства.

Право созыва сессии в разных странах принадлежит разным лицам или органам. Например, в некоторых странах депутаты созываются на сессию указом или другим актом главы государства. Таков порядок в Великобритании и в Японии. Фактически там команду на созыв сессии дает правительство, а оформляется это актом главы государства.

В другом случае сессии созываются периодически – так, как записано в законе (конституции, регламенте палат). То есть в законе может быть записано, к примеру, что традиционная ежегодная парламентская сессия созывается в первый понедельник сентября. В таком случае какого–то специального акта не нужно, потому что все знают, когда начинается очередная сессия. Такой порядок во Франции, Италии, США.

Третий вариант – когда срок созыва очередной сессии определяет сам парламент. Скажем, в последние дни перед уходом на каникулы парламентарии принимают специальный акт, в котором записано, когда они собираются в следующий раз. Таков порядок в Швеции, ФРГ.

Сессии бывают очередные и внеочередные. Вышеназванный порядок касается созыва очередных сессий. Внеочередные сессии созываются особым порядком. Возможности созыва таких сессий ограничены. В некоторых странах, например, требуется собрать подписи абсолютного большинства депутатов, и только после этого сессия будет созвана (Франция). В некоторых странах требуется собрать одну треть подписей депутатов. Если такие сессии собираются в не установленное законом время, то причины могут быть сверхнеобычные: когда нужно решить вопрос войны, мира, преодоления стихийных бедствий и т.д.

В США такая чрезвычайная сессия может быть созвана лишь по требованию президента. В Италии и Турции – по инициативе председателя палаты. В некоторых случаях внеочередную сессию можно созвать по требованию либо главы государства, либо главы правительства (Франция, Бельгия, Япония). В некоторых странах решения, принятые на чрезвычайной сессии, считаются временными и теряют силу, если не будут одобрены в течение 10 дней после открытия очередной сессии парламента.

Согласно законодательству практически всех стран мира, на сессии решаются все вопросы, относящиеся к компетенции парламента. Фактически парламентарии стараются решить все спорные и не спорные вопросы заранее, до сессии: во время заседаний фракций, комиссий, во время переговоров между партийными фракциями и т.д. То есть на сессию, как правило, выносятся вопросы уже подготовленные, по которым заранее известно, кто и как будет голосовать. Сессия – это, чаще всего, парадное оформление заранее решенных вопросов. Но, так или иначе, без проведения этого пленарного заседания, без проведения всех требуемых регламентом процедур, закон никогда не станет законом, поскольку все важные решения, которые принимает парламент, имеют вид закона или какого–то аналогичного акта. Для того, чтобы проект стал законом, он должен пройти все необходимые стадии. Эти стадии называются законодательным процессом.

## 

## Законодательный процесс или законодательная процедура

Законодательный процесс в разных источниках описывается по–разному. Называется разное число промежуточных стадий. По нашему мнению, есть четыре основные стадии законодательного процесса:

1. законодательная инициатива;

2. обсуждение законопроекта;

3. принятие законопроекта;

4. промульгация.

В других источниках, помимо названных, выделяют еще некоторые другие стадии. Например, в некоторых источниках, ссылаясь на то, что большинство западных парламентов двухпалатные, после принятия законопроекта палатой, называют стадию преодоления разногласий между палатами. После промульгации, т.е. утверждения и опубликования закона, называют еще проверку конституционности закона. В некоторых источниках, придерживаясь основной четырехзвенной структуры, стадию промульгации раскрывают и обозначают ее, как «санкционирование, промульгация и опубликование». Некоторые особенно дотошные исследователи называют не четыре или пять стадий, а гораздо больше. Но, на наш взгляд, все дополнительные стадии – это не основные этапы превращения законопроекта в закон, а технические или промежуточные подстадии, которые можно свести к четырем основным.

Для полноты картины мы приведем вариант законодательного процесса, который назван «Основными этапами прохождения законопроекта в Конгрессе США», в данном случае – когда законопроект начинает свою жизнь в Палате представителей. Полагаем, что это, возможно, самое подробное отображение законодательной процедуры, которую можно встретить. Эта схема включает девятнадцать пунктов:

1. Внесение законопроекта.

2. Отсылка в постоянный или специальный комитет.

3. Доклад комитета по законопроекту (обычно – после рассмотрения в комитете или подкомитете).

4. Внесение в календарь палаты (в расписание).

5. Рассмотрение комитетом всей палаты (включая дебаты, чтение поправок с лимитом в 5 минут для выступления).

6. Второе чтение законопроекта и обсуждение с правом внесения поправок.

7. Подтверждение текста законопроекта и третье чтение.

8. Принятие.

9. Передача послания о законопроекте в Сенат.

10. Рассмотрение Сенатом.

11. Возвращение законопроекта в Палату Представителей (с поправками или без поправок). А в случае отклонения – уведомление Палаты Представителей Сенатом об этом.

12. Рассмотрение в палате сенатских поправок.

13. Урегулирование разногласий в согласительном комитете.

14. Утверждение окончательного текста.

15. Проверка правильности текста соответствующим комитетом.

16. Подписание спикером и председательствующим в Сенате.

17. Передача президенту.

18. Одобрение или вето президента.

19. Действия в случае вето. Рассмотрение палатами текста, перенесение рассмотрения на определенный день или отсылка в комитет.

Кстати говоря, кроме этих девятнадцати пунктов, здесь могут быть и добавления, потому что 19–й пункт «Действия в случае вето» раскладывается еще на ряд дополнительных процедур.

Так или иначе, вернемся к классической четырехзвенной структуре законодательного процесса.

Первая стадия классической схемы законодательного процесса называется законодательной инициативой. Законодательная инициатива – это право органа или лица внести проект закона в парламент с тем, что этот проект будет обязательно рассмотрен палатой, и по нему будет принято решение. Правом законодательной инициативы в зарубежных государствах обладают депутаты, глава государства, правительство, ряд других органов и лиц. Круг субъектов законодательной инициативы в разных странах не одинаков. Например, в США и Великобритании формально, согласно букве закона, законопроекты могут вносить лишь депутаты. В необходимых случаях депутат сделает это по поручению главы государства или правительства.

В ФРГ, помимо депутатов Бундестага, право внести законопроект имеет высшая палата – Бундесрат. В ряде стран законодательную инициативу, чаще всего, реализует правительство или глава государства. Если обобщить все эти случаи, то можно построить следующую таблицу.

## 

## Круг субъектов законодательной инициативы

1. Члены парламентов. Такую инициативу можно назвать парламентской инициативой. В разных странах она может быть реализована по–разному. В большинстве случаев требуется определенный минимум депутатов (10, 15, 20). В некоторых странах право законодательной инициативы имеют только партийные фракции, а отдельные депутаты могут выступать лишь с поправками и замечаниями.

2. С законодательной инициативой может выступать глава государства – президент или монарх. В зависимости от этого она будет именоваться президентской инициативой или королевской инициативой.

3. С законодательной инициативой может выступать правительство, и тогда это будет именоваться правительственной законодательной инициативой.

4. С законодательной инициативой могут выступать избиратели, т.е. определенная категория граждан. Такая инициатива именуется народной инициативой. Формально любой гражданин может обратиться в парламент с письмом, обратиться с петицией с предложением о принятии закона. Но если это отдельный гражданин, то его письмо могут рассмотреть, но, скорее всего, могут не рассматривать. Для того чтобы народная инициатива стала обязательной, требуется собрать определенное количество подписей (как правило, немалое количество). В Италии, Испании, Швейцарии такая инициатива предусмотрена. В Италии нужно собрать не менее 50 тысяч подписей, а в Испании – в десять раз больше (500 тысяч).

Если взглянуть на то, сколько требуется подписей депутатов (например, в ФРГ не менее 15, Японии – 20 депутатов в Палате Представителей и 10 депутатов в Палате Советников), можно провести какие–то параллели. Подразумевается, что за каждым из депутатов стоит несколько десятков тысяч избирателей и, стало быть, здесь тоже требуется концентрированное мнение – или пятьдесят (100) тысяч голосов или подписей избирателей, или 15–20 депутатов, за которыми стоит несколько десятков тысяч избирателей.

5. В ряде стран субъектом законодательной инициативы могут быть высшие судебные органы. Такая законодательная инициатива называется судебной инициативой.

6. C законодательной инициативой могут выступать органы, представляющие территориальные интересы. Это могут быть законодательные органы субъектов федераций (законодательные органы кантонов Швейцарии, законодательные собрания Мексики, областные советы в Италии, представительные органы автономий и т.д.). Однако круг вопросов, по которым они могут вносить законопроекты в парламент всей страны, ограничен. Они могут вносить предложения по вопросам, относящимся только к их компетенции и связанным с их проблемами.

Чаще всего, реализует свою законодательную инициативу правительство. В ряде стран 90% и более законопроектов вносятся правительством. Это практически все страны Западной Европы.

Нужно сказать также, что реализация законодательной инициативы должна иметь определенную форму. Законодательная инициатива не может выражаться в виде пожелания. Законодательная инициатива – это очень конкретное действие. Законодательная инициатива должна иметь вид законопроекта, который имеет определенную юридическую форму. Кроме всего прочего, иногда еще требуется пояснительная записка, а в некоторых случаях – еще и финансовое обоснование расходов, которые могут быть вызваны принятием этого закона.

Говоря о народной инициативе, можно добавить, что в некоторых штатах США, для того чтобы внести законопроект в законодательное собрание штата, требуется собрать от 3 до 5% процентов подписей от численности населения этого штата. Вообще, хотя народная инициатива закреплена в ряде стран, реально реализовалась она несколько раз в Италии. В Австрии был только один случай в 1964 году. В Швейцарии время от времени такие подписи собирались и проекты вносились, но ни один законопроект, появившийся по инициативе граждан, не был принят.

Вторая стадия законодательного процесса – это обсуждение законопроекта. Как правило, эта стадия делится на подстадии, которые называются чтениями. Чтений бывает не менее двух, иногда и больше (3, 4). Первое чтение в зале заседаний – это, как правило, принятие законопроекта к рассмотрению и объявление его названия. То есть спикер на пленарном заседании объявляет о том, что принят к рассмотрению законопроект, оглашает его название и называет также, кем данный законопроект внесен. После этого законопроект передается на рассмотрение специальных парламентских комитетов либо комиссий (таков порядок в ФРГ и Англии). В некоторых странах первое чтение начинается только после предварительного обсуждения комиссиями (Франция и Италия).

Обсуждение проекта на комиссиях обычно входит в процедуру чтения. Комиссии работают в закрытом порядке, и свое мнение высказывают в виде сформулированного письменного заключения, пояснительной записки или какого-то иного документа.

В большинстве западных стран комиссии имеют право не рекомендовать законопроект для рассмотрения, отклонить его, и иногда первым чтением и заканчивается жизнь законопроекта. Есть разные способы и поводы прекратить его существования. Обжаловать такой «приговор» практически невозможно. Мы уже отмечали, что не зря американцы называют комитеты своего Конгресса «кладбищем законопроектов».

В ряде стран комиссии могут внести в законопроект поправки и изменения. Иногда такие поправки изменяют суть проекта до такой степени, что он превращается в полную свою противоположность.

Если представить счастливую судьбу какого–то законопроекта, когда комиссия обсудила, рассмотрела проект и существенно его не изменила, то после этого, она докладывает об этом на сессии. Доклад комиссии после рассмотрения – входит уже во вторую стадию (второе чтение). Вначале идет доклад лица, выступающего от имени субъекта, который внес законопроект. После этого – заключение комиссии, которая рассматривала его по поручению парламента.

Суть второго чтения сводится к тому, что депутаты выслушивают сообщение представителя автора проекта и заключение комиссии и высказывают свое мнение по ним. Они могут вновь вернуть законопроект для дополнительного изучения комиссией (той же или другой), если им что–то не ясно, а также могут вносить поправки и дополнения. В некоторых странах не предусмотрено изучение законопроекта комиссиями (передача в комиссии) после первого чтения. Первое чтение в этом случае – это только объявление названия проекта, после чего сразу же начинается второе – предварительное рассмотрение законопроекта на сессии и обсуждение его важнейших положений. Но такой порядок все–таки более редкий.

В любом случае, мнение парламентских комитетов и комиссий по законопроекту обязательно. Это неотъемлемый элемент законодательного процесса. Если первое и второе чтение были практически одновременны, то при передаче проекта в комиссию свое предварительное мнение направляет парламент, т.е. делается выписка из стенограммы выступлений и т.п., для того, чтобы это мнение также учитывалось комиссией.

Если судьба законопроекта складывается благополучно, то, скажем, после вторичного рассмотрения комиссией может начаться третье чтение. Как правило, третье чтение, – самое подробное. Это постатейное обсуждение и изучение законопроекта на пленарном заседании. Во время третьего чтения могут применяться разные методы, чтобы ускорить или замедлить принятие законопроекта. Например, спикер может применять прием, который называется «кенгуру». Суть этого метода в том, что какие–то поправки обсуждаются, а какие–то он решает пропустить, то есть как бы «перепрыгнуть» их, подобно кенгуру. Иногда устанавливается конкретное время для обсуждений, и, если кто–то не успел выступить – его мнение не учитывается. Самый немилосердный способ затягивания времени называется «флибустьерством» и применяется в США в Сенате, когда сенаторы (время их выступления не ограничивается) выступают очень долго, стараясь затянуть время и сорвать третье чтение, тем самым не допустить принятие законопроекта.

Нужно сказать, что правительственные законопроекты в большинстве стран имеют преимущество. Во Франции, например, они могут голосоваться без прений. Правительство заранее договаривается с большинством фракций или депутатов, и в качестве срочного и важного правительственного законопроекта он вносится и сразу же голосуется.

Существует множество различных приемов и уловок, чтобы ускорить правительственные законопроекты. Мы уже отмечали, что, поскольку по английскому законодательству невозможно принятие законопроекта без обсуждения на парламентской комиссии, все заседающие в зале парламента объявляются комиссией. После обсуждения считается, что состоялось заседание парламентской комиссии. Спикер возвращается на место, и законопроект ставится на голосование. При помощи этого приема законодательный процесс сокращается до минимума. В США палата также может объявить себя «комитетом всей палаты», но это нормальная часть американского процесса, и не это «работает» на правительство.

Роль парламентских комиссий в законодательном процессе ряда стран очень велика. Выше мы отметили, что в Испании депутатские комиссии могут издавать временные законы. Добавим к этому, что в Италии комиссии парламента согласно ст.72 конституции вообще могут в некоторых случаях окончательно утверждать законопроекты даже без вынесения на пленарные заседания. Конечно, речь не идет о самых важных законопроектах, к которым относятся проекты конституционных законов, избирательных законов, законов о бюджете, ратификации международных договоров.

Как правило, наиболее типичным является обсуждение в три чтения. В некоторых случаях бывает четыре чтения и более, но этот процесс сводится к очередным возвращениям законопроекта в комиссии и новым рассмотрениям на пленарном заседании. Иначе говоря, количество чтений связано с направлением законопроектов в комиссии и возвращением их обратно. Во время третьего чтения, как правило, смысловые поправки уже не вносятся.

Если представить, что все эти «тяжелые» испытания для законопроекта закончились, и большинство депутатов проголосовали за то, что этот проект доведен до нужной кондиции, и его можно ставить на голосование, то наступает третья стадия законодательного процесса – принятие законопроекта палатой.

Для принятия законопроекта по любому законодательству, как правило, предусмотрено требование наличия необходимого числа депутатов. То есть для принятия законопроекта необходим кворум. Кворум установлен не во всех парламентах, а в некоторых случаях он очень невелик. Например, отмечалось, что в Палате Общин Великобритании кворум составляет 40 депутатов из 651, в Австрии и Австралии – не менее одной трети депутатов. Однако кворум бывает различный: кворум для обсуждения законопроектов, кворум для голосования, кворум для внесения поправок и т.д. При голосовании за обычный законопроект требуется, как правило, чтобы «за» было подано большинство голосов присутствующих депутатов. При голосовании за конституционный закон требуется, чтобы «за» проголосовало квалифицированное большинство, т.е. 2/3 или 3/4 от всех избранных депутатов. В некоторых странах к рангу особо важных законов относятся финансовые законопроекты и проекты бюджета, поэтому они также требуют особого (повышенного) кворума.

В Швеции и Финляндии, например, если и «за» и «против» было подано одинаковое число голосов, то вопрос решается путем бросания жребия. Кстати говоря, в Швеции после такой практики сделали обязательным условием избрания нечетного числа депутатов парламента и следят за тем, чтобы это правило соблюдалось. Но все равно, иногда жребий приходилось бросать.

Голосование по проекту в разных странах различное. Наиболее современное – электронное голосование. Это форма голосования путем нажатия кнопок (в зале имеются специальные табло, на которых зажигаются лампочки соответствующих цветов). Но применяются и другие способы. В Англии, например, депутаты выходят из зала и в коридоре проходят через специальные калитки: голосующие «за» идут через правую калитку, голосующие «против» – через левую. Эти калитки напоминают воротца в салунах – деревянные дверцы, расположенные на уровне пояса. Проходя через такую калитку, депутат называет свою фамилию и округ. Специальный клерк регистрирует этого депутата, а за ходом голосования следят трое избранных депутатов: один от правительственного большинства, один – от оппозиции и один от «прочих заднескамеечников». Такое голосование называют «голосованием ногами».

Есть старинные способы голосования. Это голосование голосом (на слух). В таком случае спикер спрашивает, кто «за» и кто «против», и по мощи хора решает, кого больше (такой способ называется «аккламацией»). Сейчас такой способ практически не используется.

Есть именное голосование, когда спикер поочередно спрашивает мнение каждого депутата. Депутат встает, называет свое имя и говорит, «за» он или «против». Такое голосование проводится по очень важным вопросам, обычно собираются корреспонденты, зрители, все видят, кто за что голосует. Обычно такой тип голосования назначается по требованию большинства депутатов.

Довольно часто применяется голосование бюллетенями – тайное голосование путем опускания специальных бюллетеней. Например, в ФРГ при голосовании о вотуме недоверия или доверия правительству на столе президиума ставится специальный ящик для голосования, и депутаты опускают бюллетени. Также используется способ «бараньего хода» (когда депутаты выходят из зала заседания через разные двери). «Бараний ход» называется еще разделением, т.е. депутаты делятся на группы и выходят в разные двери.

Мы уже упоминали, что в некоторых странах голосование проводится по фракциям, когда встают только лидеры фракции и заявляют, как фракция голосует. Такой порядок применяется в ряде случаев в Голландии.

В некоторых парламентах предусмотрена возможность принятия решения путем консенсуса. По предложению спикера палаты, если никто не возражает, голосование не проводится, а считается, что вопрос решен.

Голосование в парламенте, обычно, личное – т.е. каждый депутат голосует сам, хотя в некоторых странах парламентарию разрешается передать (делегировать) свой голос другому члену парламента. Например, во Франции есть специальный закон, согласно которому парламентарий в исключительных случаях может передать свое право голосовать другому члену парламента. Предусмотрены конкретные случаи, когда депутат может делегировать свой голос – в случае болезни, военной службы, нахождения за границей по служебным делам, в силу непреодолимой силы (находится в другом городе, в другой стране, нелетная погода). Как правило, должно быть письменное подтверждение передачи полномочий. Обычно это разовая или временная передача полномочий, в некоторых случаях – требуется обозначение какого–то конкретного срока (на месяц или две недели).

Следует отметить, что принятие закона в однопалатном парламенте сводится к голосованию. В двухпалатных парламентах могут возникать разные осложнения, когда одна палата принимает законопроект путем голосования, а вторая не принимает. Закон же считается принятым, если он одобрен обеими палатами. Если одна из палат не принимает законопроект, то при таком расхождении между палатами часто предусматривается специальная согласительная процедура. Если верхняя палата «слабая», то нижняя палата может настоять на принятии закона, повторно его приняв. Таким образом «преодолевается» сопротивление верхней палаты. Есть и другие варианты.

Если палаты в законодательном процессе равноправны и одна из палат не принимает, то закон «погибает». Это редкие случаи. Есть некоторые случаи и виды законов, когда закон принимается только верхней палатой. Есть еще случаи, когда созывается совместное заседание, и депутаты голосуют вместе. Тогда закон принимается на совместном заседании, если общее число голосов «за» больше, чем число голосов «против».

Следует отметить также процедуру, которая называется «примирительная процедура». Она применяется в тех парламентах, где обе палаты обладают равными правами. Выработка и принятие согласованного текста при примирительной процедуре осуществляется двумя способами. Первый способ называется «метод челнока», суть его в том, что спорный законопроект пересылается из одной палаты в другую до тех пор, пока не будет найдено удовлетворяющее обе палаты решение, либо пока обе палаты этот закон не примут, либо пока оба не отвергнут. Метод челнока применяется в Латинской Америке, Венесуэле, Боливии, в Европе – во Франции и др.

Есть еще метод согласительных комитетов. Такой способ применяется в США. Эти процедуры примирения осуществляют не палаты, а особые органы, которые действуют по поручению палат. Такой специальный комитет создается на равных началах председателями обеих палат. Они назначают по 5–10 членов своей палаты, которые заседают вместе и пытаются найти общее решение.

Следует отметить, что наличие второй палаты крайне затрудняет в ряде стран принятие законопроектов, особенно по спорным вопросам. Поэтому общемировая тенденция сводится к тому, что вторые палаты, как правило, либо слабые, либо не имеют, так сказать, права «вето».

Последняя, четвертая, стадия законодательного процесса, чаще всего, называется промульгацией. Некоторые источники считают промульгацию только подписанием главой государства законопроекта, после чего он вступает в силу. Однако это не совсем верно. Во-первых, слово промульгация переводится, как опубликование. Во-вторых, промульгация – это комплексное действие, состоящее из нескольких стадий. Прежде всего, это вступление в законодательный процесс главы государства и определенные действия, произведенные им.

Промульгация – это то, что в некоторых источниках называется санкционированием (плюс публикация), т.е. подписание законопроекта, а также передача его для опубликования и само опубликование. Эти три стадии – подпись, передача для опубликования и опубликование – и есть промульгация. Хотя в некоторых источниках промульгация объясняется иначе и разделяется на три части: подпись называется санкционированием, промульгацией называется принятие специального акта, посредством которого закон вводится в действие, а затем опубликование или обнародование. На наш взгляд промульгация – это не издание особого акта, потому что 99% законов, подписываемых главой государства (президентом или монархом), не содержат каких–то специальных актов по введению закона. Они просто подписываются. Подпись – важнейшая часть промульгации.

В ст.73 конституции Италии говорится: «Законы промульгируются президентом республики в течение месяца со дня утверждения». Из этого текста ясно, что, когда закон принят, президент принимает его к рассмотрению, подписывает и публикует. Это и есть промульгация.

В некоторых источниках последняя стадия описывается, как опубликование и утверждение закона. Утверждение описывается, как подписание законопроекта, а публикация в газетах обозначается словом промульгация.

Таким образом, мы видим разные точки зрения по этому поводу. Слово «промульгация» довольно непривычное, но, в любом случае, следует различать последнюю стадию законодательного процесса – вступление в процесс главы государства. Проще всего эту стадию назвать промульгацией, имея в виду, что она состоит из нескольких частей.

Ко всему изложенному следует добавить, что в ряде стран, где глава государства обладает правом вето, т.е. правом не подписывать законопроект, он, не подписав и возвращая закон парламенту, тем самым не промульгирует его, а накладывает вето. Вето может быть двух видов: абсолютное и отлагательное вето. Понятие абсолютного вето существует только в истории. Сейчас оно практически отсутствует. Суть его в том, что если глава государства не подписывает какой–то закон, то закон прекращает свое существование. Такого сильного вето практически нигде нет.

Отлагательное вето существует, оно есть также двух видов: обычное вето и усиленное отлагательное вето. Обычное вето означает, что если президент не подписывает принятый парламентом закон, он возвращается в парламент и там, для того, чтобы преодолеть вето, требуется повторное принятие закона. То есть тем же количеством голосов. Если это усиленное отлагательное вето, то для преодоления несогласия президента требуется квалифицированное большинство голосов (2/3 или 3/4). Такое количество, конечно, собрать трудно, поэтому преодолеть такое вето нелегко.

Сроки вступления закона в силу в зарубежных странах весьма различны. В некоторых случаях обозначается, что он немедленно вступает в силу после подписания, но, чаще всего, установлен какой–то определенный период времени (5 дней, 10 и т.д. вплоть до месяца, если иное не установлено в самом законе). В некоторых случаях эти сроки бывают более длительными.

В США есть специфическое понятие – «карманное вето». Это жаргонное обозначение использования процедурных особенностей американского законодательства. Если Конгресс принимает закон в течение последних десяти дней до окончания сессии и передается президенту менее чем за 10 дней, а президент не подписывает его в этот срок, то акт не вступает в силу и не подлежит возвращению в Конгресс. То есть президент как бы «кладет в карман» этот закон. «Карманное вето» фактически нигде не закреплено, но достаточно часто встречается. Суть его в том, что, если парламентарии хотят какой–то спорный законопроект принять, то должны постараться обеспечить предоставление его президенту в срок больший, чем 10 дней. «Карманное вето» только с 1932 по 1976 годы применялось более тысячи двухсот раз. За последние 20 лет оно также применялось несколько сот раз.

## 

## Правовой статус депутата

Правовой статус депутата определяется конституциями, конституционными законами, органическими законами, регламентами палат и правовыми обычаями. Поэтому правовой статус депутата – это целый комплекс его прав и обязанностей. Следует отметить, что между зарубежными депутатами и избирателями нет отношений прямого представительства, так как принято считать (это теория абсолютно всеми поддерживается), что депутат представляет не отдельную группу избирателей, а весь народ, всю нацию. Согласно этому, депутат обладает «свободным мандатом», т.е., выступая от своего имени, он должен выражать интересы всех граждан. Он должен быть свободен от «групповых» интересов и заботиться о благе нации.

Существовал такой термин как «императивный мандат», появившийся во времена Парижской коммуны. Он обозначал, что депутаты должны быть связаны со своими избирателями. Подразумевалось, что эта связь выражается в обязательных наказах, обязательных отчетах перед избирателями. И самое главное – в праве отзыва депутата, если избиратели им недовольны, и он не выполняет их наказов. Но императивный мандат, которым якобы обладали советские депутаты, – это чистая фикция, поскольку, если его можно было бы реализовать на практике, то вместо депутата будет действовать некая марионетка без своей воли. На практике у нас никакого императивного мандата не было, поскольку и Советы народных депутатов в основном были декоративными, и депутаты были декоративными. Слово «императивный» должно было обозначить тесную связь депутатов с советским народом. Наказы были чистой формальностью, как и отчеты перед избирателями. Все остальное тоже было формальностью.

Не обладая императивным мандатом, западные депутаты на самом деле имеют более тесную связь с избирателями, чем бывшие «народные избранники» в СССР, потому что, если депутат хочет быть переизбранным (а он, как правило, всегда хочет быть переизбранным), он сам безо всяких обязательных мандатов изучает мнение своих избирателей, встречается с ними, проводит опросы общественного мнения, социологические исследования для того, чтобы говорить то, что от него хотят услышать, чтобы обещать то, что хотят избиратели. Поэтому реальные выборы делают связь депутата со своими избирателями гораздо более тесной, чем всякие умозрительные теории императивного мандата.

О том, что депутат является представителем всей нации, всего народа, прямо записано в ряде конституций. Так, например, ст.67 конституции Италии гласит: «Каждый член парламента представляет всю нацию и выполняет свои функции без обязательного мандата».

Примерно то же самое говорит и ст.38 конституции ФРГ: «Депутаты немецкого Бундестага являются представителями всего народа, не связаны наказами и поручениями и подчинены лишь своей совести». Аналогичные положения есть и в конституции Франции и других западных конституций.

## 

## Права депутата

Депутаты имеют ряд специальных прав, которые дают возможность лучше осуществлять свои функции и обеспечивают свободу их деятельности. Так, например, депутаты имеют право на получение специального вознаграждения (жалования, заработной палаты). Сумма этого вознаграждения определяется законами, которые принимает парламент. Каждый депутат получает «суточные», ему обеспечивается льготный проезд на транспорте, особенно из столицы в свой округ и обратно.

Помимо жалования депутат получает определенные суммы на содержание помощников. Величина сумм зависит от того, какой вес имеет этот депутат внутри палаты. Обычно депутат получает сумму, достаточную для того, чтобы оплачивать услуги одного или двух помощников. Если же депутат занимает должность председателя постоянной депутатской комиссии, либо заместителя председателя комиссии, он получает денег больше и может нанимать более значительный штат помощников. Так, например, обычный сенатор США, как правило, может содержать двух помощников: одного в столице, второго – в избирательном округе. Если же сенатор возглавляет какой–то важный комитет, то может иметь штат до 18 человек.

Депутаты имеют право либо бесплатно посылать почтовые отправления (например, такое право имеют депутаты Великобритании), либо на льготных условиях оплачивать корреспонденцию и телефонные разговоры. В ряде стран заработная плата депутатов освобождается от налогов. В некоторых странах депутаты освобождаются от налогов частично, т.е. какой–то один из налогов остается, а другие не взимаются.

Помимо денег на содержание помощников депутату в ряде стран (особенно высокоразвитых) выделяются деньги на представительские расходы, на наем офиса и наем квартиры для проживания. Служебного жилого помещения депутатам за рубежом не предоставляется. Им выдаются деньги, и они сами ищут себе жилье.

В некоторых странах депутаты после того, как они не менее двух раз избирались в качестве депутатов, по достижении пенсионного возраста, получают право на повышенную пенсию, равную пенсии высокооплачиваемого государственного служащего.

Помимо специальных прав, депутат имеет определенные обязанности. Их можно назвать правами–обязанностями. Депутат, прежде всего, обязан и имеет право участвовать в заседании парламента (в своей палате или на совместных заседаниях). В ряде стран существует строгая парламентская дисциплина (ФРГ), и за неявку депутата на заседание палаты к нему принимаются меры воздействия, такие, например, как лишение половины заработной платы, предупреждение и т.д.

В некоторых странах нет строгой парламентской дисциплины, и там депутаты являются на заседания только для рассмотрения особо важных вопросов либо при голосованиях. Такая большая свобода явки существует в Конгрессе США.

Депутат имеет право выступать в прениях, высказывать свое мнение по тем или иным обсуждаемым вопросам.

В ряде стран депутаты имеют право вносить законопроекты, либо поправки к законопроектам. В разных странах существуют разные возможности у депутатов в этой области. В некоторых странах депутат может реально внести на рассмотрение палаты законопроект, в других, как мы уже отмечали выше, депутат может внести проект закона, только объединившись с другими депутатами, либо выступая от имени фракции, либо собрав 15 или 20 единомышленников. Право вносить поправки к законопроектам, как правило, предоставляется и отдельным депутатам. Естественно, потом проводится голосование «за» или «против» поправок, и право внести поправку не означает того, что она будет принята.

Важным правом, которое мы уже освещали, является право депутата вносить устные или письменные запросы, обращенные к исполнительной власти.

Неотъемлемым и очень важным правом депутата является право участвовать в обсуждении и принятии бюджета, поскольку финансовые полномочия являются наиболее значимыми и реальными в деятельности парламента, потому что важные законы, касающиеся основных сторон устоев государственной и общественной жизни в западных странах, давно приняты, и «текущая продукция» парламента – это законы, касающиеся не очень важных вопросов. Бюджет – всегда очень важное и экстраординарное событие.

Депутат может быть членом постоянных и временных комиссий, может возглавлять эти комиссии, участвовать в деятельности комиссий, осуществлять контроль за деятельностью исполнительной власти, влиять на законодательный процесс. Депутат, согласно законодательству некоторых стран, может быть членом одновременно нескольких комитетов или комиссий. Ограничения в этом плане лишь такого свойства, что депутат, входя в 2–3 комиссии, может возглавлять лишь одну из них, а в другие комиссии он будет входить на правах рядового члена. В некоторых случаях депутат, являясь членом нескольких комиссий, везде обладает правом решающего голоса, а в некоторых регламентах предусмотрено, что депутат, входя в одну комиссию (основную для него), там имеет решающий голос, а в остальных имеет совещательный голос.

Важным элементом депутатского статуса или правового положения депутата являются два основных понятия: депутатский иммунитет и депутатский индемнитет. Депутатский иммунитет (депутатская неприкосновенность) означает, что по законодательству не допускается судебное или иное юридическое преследование (арест, штраф и т.д.) по отношению к депутату без согласия палаты либо специального органа, создаваемого палатой. Исключение, как правило, делается, если депутат совершил преступление и был застигнут на месте преступления (in flagranti).

Депутатский иммунитет распространяется на сферу уголовного и административного законодательства. Главный смысл этого явления – особой защиты депутата – состоит в том, чтобы оградить депутата от возможных посягательств со стороны государственных органов, если какая–то деятельность депутата будет с неодобрением воспринята этими органами. Депутат, как народный избранник, особо оберегается. Нужно сказать, что такая неответственность депутата не имеет абсолютного значения. Так, по конституции США конгрессмены и сенаторы не могут привлекаться к ответственности лишь за речи и высказывания в палатах. В конституции Японии (Ст.51) сказано, что члены парламента не несут ответственности за стенами парламента лишь в связи со своими речами, высказываниями и голосованием в палате. То есть фактически за пределами парламента в этих странах они мало отличаются от обычных людей.

По конституции ФРГ не разрешается привлекать депутата к ответственности за голосование или высказанное мнение в Бундестаге.

Но все–таки, чаще всего, подразумевается, что депутат не может быть арестован, задержан не только в стенах парламента, но и вне него.

В большинстве стран мира есть специальные правила и оговорки о неприкосновенности членов парламента. Срок действия депутатской неприкосновенности различный. В некоторых странах она действует только во время сессии. Правда, мы знаем, что сессии в некоторых зарубежных парламента длятся шесть, семь, десять месяцев, поэтому большую часть года депутат защищен от «посягательств» правоохранительных органов. В некоторых странах депутат «изымается» из юрисдикции вообще на весь срок действия его депутатского мандата. В некоторых странах (Великобритания), кроме срока сессии, депутат обладает иммунитетом еще 40 дней до начала сессии и 40 дней спустя ее окончания. Практически это весь год. В Норвегии, кроме времени сессии, неприкосновенность распространяется еще на время поездки в парламент и обратно.

Какой орган решает вопрос, разрешить ли полиции или следственным органам привлекать депутата к ответственности, или нет? В некоторых случаях вопрос может быть поставлен на голосование всей палаты, и все коллеги–депутаты голосуют по этому поводу. В некоторых странах существуют специальные депутатские комиссии. Они могут называться комиссией по этике, комиссией по спорным вопросам, по рассмотрению обращений и т.д. Чаще всего, они называются комиссиями по депутатской этике. В состав этой комиссии обычно входят самые авторитетные депутаты с большим стажем работы. Если эта комиссия дает разрешение на привлечение депутата к ответственности, значит, с него снимается иммунитет.

Термин индемнитет имеет два значения (в разных источниках он освещается по–разному, а иногда приводятся оба значения). Под депутатским индемнитетом понимается неответственность депутата после истечения срока его депутатского мандата, т.е. после истечения срока его полномочий. В данном случае – это закрепленная в законе гарантия того, что депутат, после того, как он исполнил свой долг и занимается другими обязанностями, не являясь депутатом, не может быть привлечен к ответственности за то, как он выступал и голосовал в парламенте. Это гарантия свободного волеизъявления депутата. Естественно, может возникнуть вопрос, кто и как может привлечь депутата за его речи и голосования? Действительно, в свободных демократических странах не может быть и речи о привлечении депутата за выступления, но не во всех странах есть такая полная демократия, и в некоторых случаях (при изменении формы политического режима, при перемене власти) иногда депутатов привлекают именно за депутатскую деятельность. Такое явление, как индемнитет призвано уберечь депутата от преследований после того, как закончилась его депутатская неприкосновенность.

Второе значение понятия индемнитет – довольно своеобразное. Индемнитетом в ряде стран называют депутатскую заработную плату или вознаграждение за деятельность. Нужно сказать, что в большинстве западных (и восточных) стран это вознаграждение достаточно высокое. В некоторых странах оно приравнивается к заработку министра или составляет 70–80% заработной платы министра. В некоторых странах оно не такое большое, но достаточно высокое. Во Франции, например, существует обычай, что члены социалистической партии и некоторых других «левых» партий часть своей зарплаты отдают в фонд партии, потому что принято считать, что такой высокий заработок не к лицу народному избраннику. Тем самым, он как бы возмещает расходы партии, которая поддерживала его во время предвыборной кампании.

Итак, основными депутатскими привилегиями является парламентская неприкосновенность (иммунитет) и свобода речи и голосования в парламенте (индемнитет). Все остальные права, привилегии и полномочия не носят какой–то особой специфики, потому что ряд других государственных служащих тоже может обладать ими (за исключением, конечно, специфических прав депутата: право участия в сессии, выступать с внесением законопроектов, запросами и т.д.).

Депутатские полномочия прекращаются обычно после истечения срока, на который его избрали, либо с истечением срока созыва парламента. Если депутат, скажем, избран в результате дополнительных выборов, где–то в конце истечения срока полномочий парламента, то его мандат не равен полноценному пятилетию, а заканчивается вместе с истечением срока полномочий парламента. Если, например, парламент проработал четыре года, а депутат был доизбран в последний год его деятельности, что срок работы такого депутата будет длиться один год. Если парламент досрочно распускается, то прекращаются полномочия всех членов парламента.

Прекращение депутатских полномочий может быть осуществлено по специальному решению парламента. В некоторых случаях за совершение некоторых правонарушений депутат может быть не только лишен своего иммунитета, но вообще может быть лишен депутатского мандата.

В некоторых случаях депутат может сам заявить о сложении своих полномочий, отказаться от мандата и уйти в отставку. Причину отставки в большинстве стран объяснять не нужно. Это могут быть причины личного характера (семейные проблемы, проблемы со здоровьем), либо в отставку депутат может выйти в связи с тем, что его назначили на пост, который не совместим с депутатскими полномочиями. Например, во Франции, если депутат назначается министром, то он обязан уйти в отставку с должности депутата. Во Франции действует принцип несовместимости исполнения депутатских полномочий и занятия должности на государственной службе.

Есть иные варианты прекращения депутатских полномочий. Например, в ФРГ законодательство предоставляет право конституционному суду ФРГ лишить мандатов тех депутатов, которые являются членами запрещенной (неконституционной) партии.

Применительно к тем палатам, которые обновляются частично, т.е. в которых проводится ротация, срок полномочий депутата не связан со сроком полномочий органа. Скажем, сенаторы США избираются на 6 лет, и эти выборы проходят каждые 2 года, и каждые 2 года избирается только одна треть сенаторов, т.е. там нет какого–то срока продолжительности деятельности Сената, он действует постоянно. А сенаторы избираются на 6 лет. Точно также сенаторы Франции избираются на 9 лет. После истечения этого срока их полномочия заканчиваются.

Самые естественные и печальные основания для прекращения полномочий члена парламента – это прекращение в результате смерти депутата и тоже неприятные, но более легкие основания – лишение мандата в результате признания выборов недействительными. Такое признание может быть в случае обнаружения нарушения правил голосования, обнаружение избирательного мошенничества и других отклонений от законов либо прямого нарушения закона.

## 

## Парламентский контроль за рубежом

Итак, парламентский контроль. Есть различные формы парламентского контроля. Эти формы в ряде случаев пред-усмотрены законом. Иной раз они закреплены конституцией или специальным законом. В некоторых случаях они традиционно сложились и могут быть даже не закреплены нормативным актом. Таких форм достаточно много, и конституционная практика знает следующие:

* первая форма контроля – обсуждение основных направлений деятельности правительства (обычно – на первой сессии после его избрания или ежегодно на первой сессии после парламентских каникул);
* вторая форма контроля – контроль посредством парламентских комиссий и комитетов;
* третья форма – это специальные парламентские запросы или вопросы;
* четвертая форма называется интерпелляция;
* кроме этого, называют еще пятую форму, правда она встречается реже, – это контрольные полномочия, которые осуществляют специальные должностные лица: ревизоры, контролеры, омбудсманы и т.д.;
* следующая форма контроля (шестая) – право на объявления вотума доверия или вотума недоверия при помощи резолюции порицания. Остановимся на этих формах парламентского контроля.

## 

## Обсуждение основных направлений деятельности правительства

Как правило, после избрания парламента, когда образуется правительство (это касается парламентских республик и парламентских монархий), глава избранного правительства выступает с речью, в которой излагает основные направления и приоритеты своей будущей деятельности, рассказывает о тех задачах, которые правительство ставит перед собой. В данном случае члены парламента, выступая (критикуя или одобряя эти направления), осуществляют превентивный (предупредительный) контроль, поскольку предупреждают о каких–то нежелательных акциях, об ответственности в случаях невыполнения обещаний и т.д. Таким образом, они контролируют будущую деятельность правительства.

Правительственное сообщение – об основных направлениях его работы – может быть в виде речи премьер-министра, это может быть специальное заявление или послание президента правительству. Например, президент США ежегодно отправляет такое послание Конгрессу. Наиболее старинной формой данной деятельности является тронная речь монарха на открытии парламентской сессии Палаты Общин в Великобритании. После этих выступлений бывают прения. Голосований, как правило, не бывает, но ход прений оказывает влияние на будущую политику правительства.

Наиболее распространенной, почти повседневной и часто встречающейся формой контроля парламента за деятельностью правительства являются запросы депутатов. Запросы могут быть адресованы отдельным министрам, премьер-министру, иногда – правительству в целом. Порядок внесения этих запросов, порядок ответа на них, как правило, закрепляются в регламентах палат. Запросы бывают двух видов – письменные и устные. Устный запрос – это устное обращение члена парламента к какому–то конкретному министру или другому должностному лицу. Этот запрос фиксируется специальными служащими (клерками и т.д.) парламента. Если конкретного должностного лица, к которому обращен запрос, нет на заседании, то специальные клерки сразу после оглашения направляют такой запрос министру или его заместителю. Чаще всего, в большинстве парламентов предусмотрен специальный час запросов, во время которых практически весь кабинет приходит и ждет вопросов, которые им задаются. Если должностное лицо, получив вопрос, может на него ответить, то оно дает ответ сразу. В некоторых случаях, если ответ требует подготовки, должностное лицо требует времени для подготовки (обычно это 2–3 дня или до следующего специального дня запросов).

Письменные запросы, чаще всего, называются письменными не по форме обращения, а по форме ответа. Письменный запрос предполагает публикацию ответа в специальных парламентских или правительственных вестниках. Парламентарий объявляет свой запрос письменным, когда хочет, чтобы и вопрос, и ответ были известны более широкому кругу лиц, нежели те, кто присутствуют на пленарных заседаниях парламента. Такая форма применяется для того, чтобы избиратели и другие граждане могли прочесть, что интересует депутата, и какой ответ он получил.

В разных странах есть множество вариантов устных и письменных запросов. В некоторых странах в любом случае требуется и письменная подача запросов, и оглашение его; в некоторых – не требуется письменная форма. То есть вопросы в каждой стране решаются по–разному в зависимости от сложившихся обычаев и регулирования регламентом.

Серьезной формой воздействия на правительство является интерпелляция. Интерпелляция – это тоже разновидность парламентского запроса, отличающаяся от иных запросов тем, что по этому запросу могут быть проведены прения, после чего ответ должностного лица может быть поставлен на голосование, и по нему может быть принята резолюция либо одобряющая ответ министра, либо осуждающая его. Если результаты такого голосования отрицательные, то по правилам и законам лицо, давшее неудовлетворительный ответ, должно уйти в отставку. Результатом интерпелляции может быть отставка министра, нескольких министров, а иногда и всего правительства. Об интерпелляции правительству объявляется заранее (за несколько дней). В ряде случаев требуется заранее объявить и суть интерпелляции. Это предусмотрено специально, чтобы у правительства было время подготовиться. В ряде случаев регламенты разрешают правительству просить время для составления ответов. Это может быть несколько дней и несколько недель, если вопрос достаточно сложный и требует основательной подготовки.

В большинстве случаев интерпелляция не может быть внесена одним или двумя депутатами, а требуется поддержка интерпелляции несколькими депутатами. В ряде случаев требование об интерпелляции может внести только фракция – 20-30 депутатов.

Интерпелляция обычно вносится оппозиционными депутатами. Это способ выражения общественного мнения по поводу какой-то проблемы, способ воздействия на правительство. А обычные запросы, которые не требуют специальной процедуры и длительного времени для подготовки могут задаваться не только депутатами оппозиции, а любыми депутатами, даже относящимися к правительственному большинству. Иногда вопросы являются для депутатов способом обратить на себя внимание, привлечь к себе внимание других депутатов (руководителей фракций) и избирателей.

В странах, где правительство ответственно перед парламентом, есть возможность более активно и реально контролировать правительство путем постановки вопроса о вотуме недоверия. В президентских республиках такого права не имеется, зато в парламентских республиках и монархиях оно время от времени применяется. Например, вопрос о вотуме недоверия достаточно часто ставится в Италии, Израиле, бывали случаи в Англии, ФРГ и других странах.

Вотум недоверия, как правило, связан с постановкой какого–то важного вопроса: принятие бюджета, основных направлений внешнеполитической деятельности. Если группа депутатов не согласна с принятием какого–то закона или постановления по важному вопросу, она заявляет о том, что связывает голосование по этому вопросу с доверием или недоверием правительству. В некоторых случаях само правительство объявляет о том, что связывает голосование по конкретному вопросу со своей будущей судьбой. Это способ воздействия на депутатов, потому что «неустойчивые» депутаты предпочтут поддержать закон, не желая объявлять вотум недоверия правительству, поскольку часто вотум недоверия означает не только отставку правительства, но и роспуск парламента, поскольку правительство, уходя, ставит вопрос перед главой государства о роспуске парламента, ссылаясь на то, что нет единства. И потом только на основе новых выборов новые депутаты смогут образовать новое правительство.

В ФРГ есть своеобразное правило о «конструктивном вотуме недоверия». Он предусмотрен статьями 67 и 68 конституции ФРГ. Суть его в том, что одновременно с постановкой вопроса о недоверии правительству лица (фракции, депутаты), ставящие вопрос о недоверии, должны предложить новую кандидатуру на должность канцлера и предоставить список возможного нового правительства. Если вопрос о недоверии и отставке решен положительно (большинство проголосовало за недоверие), то одновременно это считается голосованием за новую кандидатуру главы правительства и за новый его состав. Долгое время считалось, что это нереальная конструкция, которая только затрудняет смену правительства. Однако оказалось, что в 1982 году, когда в ФРГ был правительственный кризис – изменилось соотношение партийных сил в Бундестаге, и после того, как Свободно–Демократическая партия ушла из коалиции с социал–демократами и присоединилась к христианским демократам, был проведен конструктивный вотум недоверия. В результате этого канцлер ФРГ Гельмут Шмидт ушел в отставку и одновременно был избран новый канцлер – Гельмут Коль. Он уже рекордное время (с октября 1982 года) является главой правительства Федеративной Республики Германии.

В некоторых странах функции контроля за деятельностью правительства предоставлены некоторым постоянным парламентским комиссиям. Например, комиссия Бундестага по вопросам обороны наделена такими контрольными правами и может заслушивать отчеты министра обороны, иных важных должностных лиц. Такими правами наделены парламентские комитеты Сената США. Такие особые права имеют комиссии по иностранным делам ряда стран. Они могут заслушивать отчеты министров иностранных дел.

Размещено на http://www.