

Министерство образования Республики Беларусь
Учреждение образования «Витебский государственный
университет имени П.М. Машерова»
Кафедра истории и теории права

Е.Ф. Ивашкевич

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО
ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

**Парламент и его значение
на современном этапе**

Методические рекомендации

*Витебск
ВГУ имени П.М. Машерова
2014*

УДК 342(075.8)
ББК 67.400(0)я73
И24

Печатается по решению научно-методического совета учреждения образования «Витебский государственный университет имени П.М. Машерова». Протокол № 3 от 20.12.2013 г.

Автор: заведующий кафедрой истории и теории права ВГУ имени П.М. Машерова, кандидат педагогических наук, доцент
Е.Ф. Ивашкевич

Рецензент:
декан юридического факультета ВГУ имени П.М. Машерова,
кандидат философских наук, доцент *А.А. Бочков*

Ивашкевич, Е.Ф.
И24 Конституционное право зарубежных стран. Парламент и его значение на современном этапе : методические рекомендации / Е.Ф. Ивашкевич. – Витебск : ВГУ имени П.М. Машерова, 2014. – 52 с.

В данных методических рекомендациях рассматриваются вопросы, предусмотренные учебной программой по курсу «Конституционное право зарубежных стран». Они предназначены для студентов дневного и заочного отделений юридического факультета, а также, будут интересны политологам, историкам.

УДК 342(075.8)
ББК 67.400(0)я73

© Ивашкевич Е.Ф., 2014
© ВГУ имени П.М. Машерова, 2014

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕМА 8. ПАРЛАМЕНТ И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ	4
ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ ДЛЯ КОНТРОЛЯ	48

ТЕМА 8

ПАРЛАМЕНТ И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

1. Понятие, отличительные особенности и социальные функции парламента.
2. Формирование и структура парламента в зарубежных странах.
3. Полномочия парламента в зарубежных странах и их конституционное оформление.
4. Контрольные парламентские процедуры и их особенность в зарубежных странах.

Основные понятия: законодательный орган, парламент, парламентаризм, монокамерализм, бикамерализм, контрольные парламентские процедуры.

Краткое содержание ответов

В политической жизни демократических государств особо важное значение принадлежит парламенту. Само слово «парламент» происходит от французского «parler» - говорить, что подчеркивает сущностное назначение парламентской деятельности: парламент - это не просто государственный орган, который «делает законы», не «законодательное ведомство», а широкий, представительный форум, где народные избранники путем дебатов и обсуждений вырабатывают отвечающую интересам государства политику и на ее основе определяют архитектуру законов, выстраивают систему законодательства.

Успешное выполнение столь ответственной миссии зависит от целого ряда условий как объективного, так и субъективного порядка и прежде всего от того, насколько точно парламент, определяя свои цели и задачи, улавливает и отражает основные тенденции эволюции данного социума, а также в какой мере эти цели и задачи соотносятся с реальными возможностями их претворения в действительность, соотносятся с состоянием экономики, политики, культуры, отвечают потребностям и интересам людей, согласуются с их нравственными принципами, обычаями, традициями, взглядами, умонастроениями, мнениями и т.п.

Понятие, отличительные особенности и социальные функции парламента.

Первый, начальный, этап можно обозначить как *становление института парламентаризма*. На этом этапе происходило становление парламента как органа государства: парламент определял свое место и роль, боролся за первенство; отрабатывались способы его формирования. Этот этап длился довольно долго (XIV-XIX вв.).

Второй этап - золотое время парламентаризма - можно назвать *расцветом парламентов и парламентаризма*. Он был непродолжительным по времени (конец XVIII - начало XX в.), но оставил яркий след в истории. В этот период парламенты формировались на основе цензового избирательного права, выражая интересы одного класса - третьего сословия, зарождавшейся буржуазии. Фактически только одна группа населения избирала из своих рядов самых достойных и репрезентативных.

Третий этап можно условно назвать *кризисом парламентаризма*. В начале XX в. ситуация в большинстве высокоразвитых стран изменилась: другие социальные слои также потребовали участия в политической жизни, возникли партии, представляющие интересы этих слоев и групп, цензовое избирательное право стало выглядеть анахронизмом. Парламент стал не таким скорым на принятия решений, а главное - он перестал представлять единомышленников. Стали говорить, что парламент должен уступить свое ведущее место власти исполнительной. И действительно, исполнительная власть заняла лидирующую позицию.

«Кризис парламентаризма» просуществовал довольно долго, а в некоторых странах о нем говорят как о реальности до сих пор. Однако последние десятилетия явились свидетельством того, что парламенты вступили в новый этап своего развития, который можно назвать *возрождением роли парламентов*. В 70-90-е гг. XX в. парламенты превратились в очень представительные и активные народные собрания. Во многих западноевропейских странах они не только формируют правительства и влияют на них. В связи с интеграцией в Европе появился такой международный институт, как Европарламент. Парламенты и парламентаризм сейчас приобрели новое дыхание, и слово «кризис» уже не характеризует роль парламента в современном мире. Кроме того, в некоторых странах (например, в США) кризиса парламентаризма в XX в. и не наблюдалось.

Что касается места парламентов в государственном механизме и, соответственно, их функций, то теоретики разделения властей Дж. Локк и Ш.-Л. Монтескье ограничивали их роль осуществлением преимущественно законодательной функции, тогда как Ж.-Ж. Руссо — последовательный приверженец неделимости народного суверенитета — обосновывал идею единства верховной власти, из которой вытекало право законодательной власти контролировать исполнительную. Нетрудно заметить, что эти идеи лежат в основе соответственно дуалистических и парламентарных форм правления.

Слово «парламент» универсально, оно применяется и понимается почти в любой стране мира. Но в разных странах принятое название этого органа может быть самым разным. Кроме слова «парламент»,

употребляется, например, термин «конгресс». Первыми его применили американцы, затем это слово «вошло в моду» в Латинской Америке и в некоторых странах Азии. Например, конгрессом называется парламент в Венесуэле, на Филиппинах, Национальным конгрессом называется парламент в Чили. Применяются и такие названия, как Палата депутатов (Люксембург), Национальное собрание (Португалия, Иордания, Южная Корея, Панама, Пакистан и др.), Федеральное собрание (в федеративных государствах). Среди других наименований употребляется довольно популярное слово «совет». Например, в маленьких европейских странах-монархиях парламенты называются советами, в Андорре - Генеральным советом, в Сан-Марино - Большим генеральным советом, в Монако - Национальным советом. Достаточно часто встречается термин «Законодательная ассамблея» (Сингапур). В принципе, такая пестрота в названиях придает своеобразный колорит данной теме и изучаемым вопросам.

Отметим, что в российской научной литературе названия одних парламентов употребляются в переводе, а других - в их местном звучании. Например, когда речь идет о парламенте Швеции, всегда употребляется слово *риксдаг*, в отношении исландского парламента употребляют старинное слово *альтинг*, датского - *фолькетинг*, норвежского - *стортинг*. В Ирландии, где родной язык практически вышел из употребления и все говорят по-английски, ряд государственных органов имеют ирландские названия. Например, национальный парламент там именуется *дойл* и состоит из двух палат - *дойл эйран* (нижняя палата) и *шинод эйран* (верхняя палата). При описании политики и права ФРГ применяют термины *бундестаг* и *бундесрат*. Иранский парламент обычно называют *меджлис*, а израильский - *кнессет*.

Чтобы лучше понять роль, сущность, цели и задачи различных парламентов, рассмотрим их классификацию.

Существует классификация зарубежных парламентов по объему их компетенции. Компетенция - совокупность прав и полномочий - важнейший фактор, который определяет роль и значение парламента в жизни страны и его взаимоотношения с другими органами государства. Чаще всего зарубежные парламенты делятся по объему компетенции на три группы.

К первой группе относят *парламенты с абсолютно неограниченной компетенцией*. (Их еще называют парламентами с абсолютно неопределенной компетенцией.) Это парламенты, для которых юридически не определяется перечень полномочий. Они имеют право издавать законы, касающиеся любой стороны жизни. Правда, такая «абсолютно неограниченная компетенция» довольно условна, так как всегда складывается некий круг реальных полномочий парламента, хотя «де-юре» его компетенция не ограничена. Такой компетенцией гор-

дятся члены парламента Великобритании, Новой Зеландии. К этой группе можно отнести парламенты Италии и Ирландии, которые ограничены какими-то сферами нормоустанавливающей деятельности.

Вторая группа - *парламенты с абсолютно ограниченной компетенцией*. Это парламенты, для которых конституции и законы устанавливают точный перечень полномочий, т.е. круг вопросов, по которым они могут принимать решения. Такие парламенты не могут превышать своих полномочий - принимать законы по тем вопросам, которые не названы в конституции. Классическим примером парламента с абсолютно ограниченной компетенцией является Конгресс США. Раздел 8 ст. 1 американской конституции включает перечень из 18 пунктов, в которых подробно изложены полномочия Конгресса. В разделе 9 этой же статьи перечислено то, что не входит в компетенцию Конгресса. Таким образом, деятельность Конгресса ограничена рамками высшего законодательного акта. Это объясняется тем, что США является федеративным государством, и при составлении конституции «отцы-основатели» позаботились о том, чтобы достаточный комплекс полномочий сохранился у отдельных штатов и их законодательных органов.

Такой же метод применен и во Франции. Статья 34 французской Конституции дает исчерпывающий перечень полномочий парламента, но с уточнением, что эти полномочия могут быть дополнены органическими законами.

Интересен тот факт, что парламент, который формально имеет абсолютно неограниченную компетенцию - парламент Великобритании, - на самом деле выполняет почти служебную роль при правительстве, так как девяносто с лишним процентов принимаемых им законопроектов вносятся правительством. И наоборот, парламенты с якобы абсолютно ограниченной компетенцией бывают наделены очень мощными правами: занимая свою нишу в системе разделения властей, они могут влиять на другие ветви власти и обладают действительно серьезными полномочиями. Как видим, юридические наименования часто не совпадают с реальным положением вещей.

Третью группу составляют *парламенты с относительно ограниченной компетенцией* (или относительно определенной). Это такие парламенты, которые обладают как бы меняющейся (подвижной) компетенцией. В большинстве случаев такая компетенция присуща парламентам федеративных государств (Индия, Малайзия, ФРГ). Например, Конституция Индии устанавливает три группы полномочий. Первая группа - это вопросы, относящиеся к исключительной компетенции всей федерации: решения по ним может принимать только федеральный парламент. Вторая группа - вопросы, отнесенные к компетенции отдельных штатов, третья - вопросы, которые входят в совме-

стную компетенцию, т.е. их могут решать и федеральный парламент, и законодательные органы штатов. Это и есть относительно определенная (ограниченная) компетенция. Примерно так же, лишь с некоторыми отступлениями, решают эти вопросы другие федеративные государства. Так, ст. 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 «конкурирующая» законодательная компетенция. 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.

В литературе приводится и другая классификация парламентов - деление их на четыре группы, или четыре модели, по принципу устройства высшей государственной власти.

Первая модель характерна для парламентарных республик, где парламенты работают на основе принципа парламентского ответственного правления. Главный признак такого парламента — институт политической ответственности правительства. Парламенту предоставлено право вотума недоверия правительству, право отправлять правительство в отставку. Классическим примером такой модели является Великобритания (иногда эту модель называют вестминстерской по месту расположения парламента - Вестминстерскому дворцу). Она присуща ряду стран, где существует парламентарная республика (или парламентарная монархия): Нидерландам, Италии, Германии, Австрии, Болгарии, Венгрии и др.

Вторая модель парламента характерна для стран с президентской формой правления, где существует жесткий принцип разделения властей. Такие парламенты не обладают правом вотума недоверия, а правительство не обладает правом роспуска парламента. В этих странах, кроме принципа разделения властей, существует жесткий принцип «сдержек и противовесов». Исполнительная власть здесь имеет право вето, законодательная - право использовать импичмент и т.п. Классический пример этой модели - Конгресс США.

Третья модель парламента имеет место в странах, где существует смешанная форма правления, сочетающая в себе элементы парламентарной и президентской систем. Отношения между парламентом и исполнительной властью здесь иные. С одной стороны, парламент наделен правом вотума недоверия, т.е. реально существует институт парламентарской ответственности правительства; с другой стороны, и президент наделен очень сильными полномочиями, связанными с деятельностью парламента, в частности правом его роспуска. Классиче-

ским примером такой модели является Франция. В последнее время к ней тяготеют некоторые страны СНГ (Казахстан).

Наконец, *четвертая модель* - парламенты, играющие почти декоративную роль. Иногда в их отношении применяется термин «консультативные парламенты» (Катар). Это законосовещательные органы. Такие парламенты предусмотрены конституциями некоторых исламских стран (Кувейт, Бахрейн, Объединенные Арабские Эмираты). Парламенты при абсолютной власти монарха являются квазипарламентами. Они могут распускаться и снова восстанавливаться, избираться гражданами или назначаться монархами.

К этой же группе можно отнести парламенты в странах, где сохранилась социалистическая система. Это КНДР, Куба, КНР, Вьетнам. Понятно, что основные решения и основные законы принимаются в этих странах не парламентами, хотя они там есть. Об этом свидетельствует уже сам принцип работы этих парламентов: депутаты созываются на два-три дня в году и дружно голосуют «за», не воздерживаясь и не голосуя «против». Говорить о реальном парламентаризме в этих странах не приходится. Такая модель существовала в свое время и в Советском Союзе.

Современный парламент — это общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти. Она включает верховное распоряжение государственной казной, т. е. принятие государственного бюджета и контроль за его исполнением. В большей или меньшей степени в зависимости от формы правления парламент осуществляет контроль за исполнительной властью. Так, согласно ч. 2 ст. 66 Испанской конституции 1978 г. «Генеральные кортесы осуществляют законодательную власть Государства, одобряют его Бюджеты, контролируют деятельность Правительства и имеют иную компетенцию, которой их наделяет Конституция». Правда, в связи с формами правления и государственным режимом, нередко сам парламент на практике, в свою очередь, также находится под контролем правительства или, во всяком случае, испытывает с его стороны достаточно сильное воздействие.

В развивающихся странах, особенно в Африке и Азии, парламенты даже в тех случаях, когда формально строятся по модели развитых стран Запада, на деле обычно также безвластны, регистрируют решения внепарламентских центров подлинной власти. Разделение властей, даже если конституционно и провозглашено, реально осуществляться не может в силу исключительно низкого культурного уровня общества.

Парламент рассматривается как выразитель интересов и воли народа (нации), т.е. всей совокупности граждан данного государства,

управомоченный принимать наиболее авторитетные управленческие решения именем народа. Отсюда и такие его обозначения, как национальное или народное представительство.

Концепция национального (народного) представительства, сложившаяся еще в XVIII—XIX вв., может быть изложена как совокупность следующих принципов:

1) национальное (народное) представительство учреждается конституцией;

2) нация (народ), как носитель суверенитета, уполномочивает парламент осуществлять от его имени законодательную;

3) с этой целью нация (народ) избирает в парламент своих представителей - депутатов, сенаторов и т. п.;

4) член парламента - представитель всей нации, а не тех, кто его избрал, и потому не зависит от избирателей, не может быть ими отозван.

Французский классик конституционного права Леон Дюги отмечал, что парламент есть представительный мандатарий нации. При этом следует иметь в виду, что отношения представительства, по изложенной конструкции, имеют место между нацией в целом и парламентом в целом.

Однако сами эти отношения оказываются при ближайшем рассмотрении не такими, какими их можно было бы предполагать исходя из смысла слов «мандат» (т. е. поручение) и «представительство». Спустя примерно полвека после Л. Дюги французский конституционалист профессор Марсель Прело писал: «Волеизъявление избирателя ограничивается выбором того или иного лица и не оказывает никакого влияния на положение избранного. Оно определяется только конституцией и законами. Ввиду этого термин «мандат» следует понимать, согласно получившей распространение в 1789 году доктрине... в смысле, отличном от того, какой ему придает гражданское право... Равным образом оказывается, что слово «представительство» понимается в смысле, противоположном тому, какой ему можно логически придать с точки зрения лингвистической. Избранное лицо, непосредственно и свободно творящее волю нации, обладает полной независимостью».

Считается, другими словами, что парламент сам точно знает, чего хочет нация, и выражает ее волю в законах и иных актах, не будучи в этом отношении никому подконтролен (в рамках конституции, которую он нередко может сам изменять). *Воля парламента и есть воля нации (народа). В этом заключается идея представительного правления, которое те же французские теоретики, начиная с деятеля Французской революции XVIII в. аббата Э.-Ж. Сийеса и включая упомяну-*

того нами М. Прело, не считали демократическим, поскольку оно включает навязывание гражданами своей воли парламенту.

В действительности дело обстоит сложнее. Прежде всего в ряде стран верхняя палата парламента рассматривается конституциями как орган территориального представительства; особенно это характерно для федеративных государств, как, впрочем, и для многих унитарных. Например, согласно части третьей ст. 24 Конституции Французской Республики 1958 г., Сенат «обеспечивает представительство территориальных коллективов Республики», а учитывая, что сенаторы избираются по департаментам, можно было бы считать их представителями коллективных интересов жителей департаментов. Однако последние не имеют конституционно-правовых средств постоянного контроля за деятельностью сенаторов и воздействия на них, так что и здесь вполне проявляется действие концепции представительного правления.

Исключение составляет Германия, где Бундесрат - орган формально не считающийся парламентским, но фактически играющий роль верхней палаты, - состоит из представителей правительств земель, и представители эти обязаны действовать по указанию своих правительств. Но это именно исключение.

Другое дело тот факт, что парламентские выборы, как правило, монополизированы в развитых демократических государствах политическими партиями. «Демократизация избирательного права по внутренней логике развития парламентского представительства вывела политические партии на господствующие позиции в демократическом процессе формирования общественного мнения и выражения воли народа в условиях парламентаризма», - отмечают немецкие юристы. И хотя юридическими средствами контроля за деятельностью своих депутатов политические партии обычно не располагают, тем не менее фактически контроль такой осуществляют, ибо без их поддержки почти невозможно стать депутатом, а став им, эффективно действовать в палате. Партии, в свою очередь, должны считаться с интересами своего электората и по возможности расширять его. В силу этих обстоятельств представительное правление приобретает демократические черты. Но это фактически, а не по юридической модели.

Представительные органы, включая верховные, в социалистических странах считались и иногда еще считаются представительством трудящихся. Так, согласно ст. 7 Социалистической конституции Кореической Народно-Демократической Республики 1972 г., власть в КНДР принадлежит рабочим, крестьянам, солдатам и трудовой интеллигенции, а осуществляет ее трудовой народ через свои представительные органы - Верховное народное собрание и местные народные собрания всех ступеней. Согласно ст. 67 Конституции Республики

Кубы 1976 г. «Национальная Ассамблея Народной Власти является верховным органом государственной власти. Она представляет и выражает суверенную волю всего трудового народа». Однако монополия Коммунистической партии на выборах исключает какое бы то ни было реальное представительство. Социалистическое представительство на деле оказывается еще более фиктивным, чем раскритикованное коммунистами представительное правление. То же можно сказать и о парламентах значительной части развивающихся стран, где существуют автократические режимы (Джибути, Зимбабве и др.), - это лишь видимость представительства.

Однако нельзя представлять себе парламент как арену, на которой равноправно сталкиваются все существующие в данном обществе интересы, поскольку депутаты - просто проводники интересов своих избирателей. Отсутствие развитой партийной структуры, опосредующей отношения между избирателями и парламентом, в нашей стране и ряде других государств после падения господства коммунистических партий привело к тому, что парламент стал-таки ареной борьбы мельчайших интересов - амбиций отдельных депутатов и их групп, никак не связанных с интересами избирателей. Мировой опыт показывает, что парламент выступает подлинным представителем нации (народа) тогда, когда в его составе имеются крупные политические объединения депутатов, выражающие интересы значительных слоев общества. В то же время здесь нет автоматизма: парламентское большинство - не обязательно выразитель и интересов большинства общества.

Таким образом, современный парламент - это высший орган народного представительства, выражающий суверенную волю народа, призванный регулировать важнейшие общественные отношения главным образом путем принятия законов, осуществляющий контроль за деятельностью органов исполнительной власти и высших должностных лиц. Парламент обладает и многими иными полномочиями. Он формирует другие высшие органы государства, например, в некоторых странах избирает президента, образует правительство, назначает конституционный суд (полностью или частично), ратифицирует международные договоры, заключенные правительством, объявляет амнистию и т.д.

Парламент - это коллегиальный представительный орган государственной власти. Обобщенная характеристика парламента содержит следующие его отличительные свойства:

- всякий парламент наделен властными полномочиями. Полномочия парламента могут быть закреплены за ним прямо, в форме прерогатив, в пределах которых он вправе принимать самостоятельные политические решения. Но возможно, что конкретные права за парламентом не закреплены;

- каждый парламент представляет собой собрание государственных деятелей, которые принимают только коллегиальные решения и несут за них коллективную ответственность;

- парламент - представительный орган. Это предполагает, что хотя бы часть входящих в него членов облечена доверием избирателей, представляет интересы территориальных, сословных общностей или народа в целом.

Значение парламента в современном обществе огромно. Он является выразителем интересов различных политических сил, ареной поиска компромиссов. В ряде случаев, однако, в парламентской деятельности доминируют мелкие и мельчайшие интересы, личные амбиции, различные неформальные связи, как это бывает в некоторых странах СНГ. В конституционном законодательстве последних десятилетий значительное внимание уделяется месту и роли парламентской политической оппозиции. Ее гарантии (право на выступления в средствах массовой информации, на доступ к официальным документам правительства и др.) зафиксированы в конституциях Бразилии, Колумбии, Португалии.

Формирование и структура парламента в зарубежных странах.

Нынешние парламента состоят из одной или двух палат, хотя истории, даже совсем недавней, известны парламента с большим числом палат: в югославской Союзной скупщине, действовавшей на основе Конституции СФРЮ 1963 г. в редакции 1968 г., число палат доходило фактически до шести; Конституция Южно-Африканской Республики, действовавшая на закате режима апартеида в 1984 -1993 гг., предусматривала трехпалатный Парламент, палаты которого формировались по расовому принципу - Палата собрания из белых, Палата представителей из мулатов и Палата делегатов из индийцев.

Преимущество двухпалатности виделось в том, что верхняя палата, членство в которой отвечает более жестким условиям, удерживает нижнюю палату от поспешных, непродуманных, эмоциональных решений. Еще Ш.-Л. Монтескье, описывая английский Парламент того времени, отмечал: «Законодательное собрание состоит здесь из двух частей, взаимно сдерживающих друг друга принадлежащим им правом отмены решений». Джеймс Брайс видел назначение верхней палаты в том, чтобы «сдерживать горячность и неосмотрительность народных представителей в нижней палате и этим способом предохранять правительство от влияния народных страстей и возможных перемен общественного мнения».

Ныне в развитых странах вопрос о числе палат парламента - обычно не предмет политических столкновений. Вопрос о том, иметь в парламенте одну палату или две, решается исходя из различных соображений, имеющих политическое значение в момент соответст-

вующей конституционной реформы. Двухпалатная система более уместна в странах, где существуют устойчивые демократические традиции и где экономика идет по накатанному пути, отсутствуют острые экономические проблемы. Естественно, там можно выделять значительное количество времени для обсуждения важных законов просто в силу того, что таких законов принимается немного - большая часть из них уже принята. К числу таких законов относится бюджет, который можно обсуждать долго и двумя палатами.

Иная ситуация в странах, 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 там 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.

Федеративные государства обычно имеют двухпалатный парламент, в котором верхняя палата представляет субъектов федерации (США, Германия, Бразилия, Мексика, Австралия и др.). В унитарных государствах с двухпалатным парламентом его верхняя палата также обычно формируется по политико-административным территориальным единицам (Италия, Испания, Франция, Польша, Япония и др.). Примерно в половине государств Европы парламенты однопалатные (Финляндия, Венгрия, Болгария, Швеция, Дания, Хорватия и др.). В Америке однопалатные парламенты характерны преимущественно для малых государств (Коста-Рика, Сальвадор и др.), хотя в некоторых из таких государств парламенты двухпалатные (это бывшие британские колонии, например Тринидад и Тобаго, Ямайка). В большинстве стран Тропической Африки парламенты однопалатные, а роль этих органов в значительной мере остается декоративной. В Азии также однопалатные парламенты характерны больше для стран с авторитарными и тоталитарными политическими режимами (Китай, Вьетнам), тогда как в странах с либеральными режимами (Индия, Филиппины, Малайзия) парламенты обычно двухпалатные. Впрочем, есть и исключения: однопалатные парламенты действуют и в таких отнюдь не отличающихся авторитаризмом политических режимах, как Турция и Израиль.

Нижние или единственные палаты часто именуется «Национальное собрание» или «Национальная ассамблея» (Франция, Вьетнам, большинство стран Африки), Национальный совет (Австрия, Швейцария, Словакия), Палата депутатов (Италия, Бразилия, Румыния, Чехия), Палата представителей (США, Япония, Бельгия). Верхние палаты, пожалуй, в большинстве стран, где они существуют, именуется

Сенатами, а в некоторых федерациях названия верхних палат отражают либо данную форму политико-территориального устройства, либо названия субъектов данной федерации, представленных в верхней палате. Так, в Австрии, Германии верхняя палата именуется Федеральный (или Союзный) совет (так переводится «Бундесрат»), в Швейцарии - Совет кантонов, в Индии - Совет штатов.

Говоря о структуре парламента, во-первых, имеют в виду парламент как цельный орган, т.е. в данном случае речь идет об однопалатном или двухпалатном парламенте. Второй подход - это деление палат парламента 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.

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

Нижние палаты формируются на началах выборности, причем в абсолютном большинстве случаев это выборы прямые, всеобщие, равные, с тайным голосованием. Когда говорят о народном представительстве, о верховенстве законодательного органа, о народном суверенитете, то речь идет о нижних палатах, поскольку 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 Союзе Мьянма (бывшая Бирма) часть депутатов назначается. Точно так же назначается часть депутатов в Королевстве Бутан. В Союзе Мьянма треть членов нижней палаты избирается, треть формируется из разных социальных групп (национальные меньшинства, профсоюзы и т.д.) и треть назначается правительством. В Бутане из 150 членов парламента 100 избирает население, 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 20-30.

Своеобразен способ формирования единственной 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 г.

Верхние палаты формируются самыми разными способами.

Первый способ – формирование палат путем прямых выборов. Так, например, верхняя палата Конгресса США – Сенат – так же, как и нижняя, избирается гражданами страны но не по территориальным округам, а от штатов (по два сенатора от каждого штата). Сенат Италии также избирается по своеобразной системе. Из 315 сенаторов 75% (232 человека) избираются по мажоритарной системе по одномандатным округам, а 25% (83 человека) – по пропорциональной системе. Нечто похожее происходит 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 – не прямые многостепенные или косвенные выборы. Наиболее характерные примеры – государственная практика Франции, Норвегии, Индии. Французский Сенат формируется трехстепенными выборами. Сенаторы Франции избираются на 9 лет депутатами Национального собрания, депутатами генеральных советов департаментов и депутатами муниципальных советов. Можно сказать, что двухстепенные выборы применяются при формировании верхней палаты норвежского парламента – Стортинга. В этом случае выборы очень своеобразны: сначала граждане выбирают весь состав парламента, затем депутаты, добравшись на первое свое заседание, выбирают из своего состава верхнюю палату – Лагтинг (38 депутатов). Оставшиеся составляют нижнюю палату – Одельстинг (112 депутатов). Такой же принцип действовал в Исландии до 2010 года. Исландские граждане выбирали полный состав парламента – Альтинга, в который входили 63 депутата, затем на первом заседании избиралась верхняя палата из 21 депутата, а остальные 42 члена образовывали нижнюю палату. Совет штатов индийского парламента также избирается выборными членами законодательных собраний штатов по пропорциональной системе представительства.

Третий способ – формирование верхней палаты посредством назначения. Принцип назначения используют Канада, Иордания, а также ряд небольших государств, входящих в состав Сообщества: Антигуа, Багамы, Бермуды, Тринидад и Тобаго, Ямайка. Данный способ относят и к формированию верхней палаты немецкого парламента Бундесрата, который состоит из депутатов, назначаемых правительствами земель из своего состава.

Четвертый вариант формирования верхней палаты называют феодальным или формированием по наследственному принципу. Речь идет, конечно, о Великобритании. Традиционная система наследуемого места в Палате лордов просуществовала несколько сот лет без изменений. Однако в 1958 г. произошло «революционное» изменение - специальным законом было установлено пожизненное пэрство, которое распространялось и на женщин, но которое нельзя передавать по наследству. С того времени до 1999 года в Палате лордов Великобритании имели право заседать около 1200 пэров. Из них свыше 800 были наследственными пэрами, носящими различные дворянские титулы и звания (герцог, барон, баронет и т.д.). Обладание таким титулом давало им право заседать в Палате лордов. Второй большой группой стали пожизненные пэры. Обычно это государственные служащие высокого ранга, которые, уходя в отставку, в качестве награды за заслуги получили титул пэра и право пожизненного заседания в Палате. Кроме того, в британском парламенте еще 20 духовных пэров - это священнослужители, занимающие определенные должности, т.е. высшие руководители англиканской церкви. В их числе архиепископы Кентерберийский и Йорка, а также епископы Лондона, Винчестера и Дэрхэма. Остальные епископы входят в Палату лордов по принципу старшинства. До декабря 2009 года в нее входили свыше двадцати судебных лордов, или «пэров по апелляции». Это были лица, обладающие большим опытом в сфере юриспруденции, которые занимались разбором жалоб по судебным делам, поскольку Палата лордов являлась высшей судебной инстанцией Великобритании.

В конце октября 1999 г. по инициативе лейбористского правительства произошла вторая «революционная» перемена. Британские лорды фактически ликвидировали сами себя. На заседании Палаты лордов было принято решение лишить наследных лордов права заседать в Палате («за» проголосовал 221 лорд, «против» -81). Произошла ликвидация привилегии, которой было шестьсот лет. Однако англичане, приверженцы компромиссов и традиций, оставили в Палате лордов 90 наследственных пэров, которые написали заявление о желании продолжить работу в Палате и подали автобиографию. Тем самым они как бы превратились в пожизненных пэров (право передачи титула они, естественно, утрачивают). Сейчас в Палате лордов наследственных пэров может быть не более 92 (кроме вышеназванных, еще два человека, которые занимают должности лорда-маршала и великого маршала двора. В случае выбытия кого-либо из этого числа Палата назначает (может назначить) замену из числа наследственных пэров. В перспективе вообще постепенный отказ от членства в Палате наследственных пэров. Всего в Палате лордов немногим более 500 членов, это сравнимо с Палатой общин (659 человек).

Королева не является членом Палаты лордов. Формально она - равноправный участник парламента, поскольку британский парламент в полном составе - это Палата общин, Палата лордов и присутствующая там королева. Право заседать в Палате лордов имеют некоторые члены королевской семьи. Это обладатели пяти высших титулов: принц Уэльский и герцоги Эдинбургский, Йоркский, Кентский и Глосестерский.

Пятый способ формирования верхней палаты чаще всего именуется смешанным. К нему можно отнести и некоторые ранее названные. Например, формирование Палаты лордов парламента Великобритании осуществляется несколькими способами: основная часть Палаты избирается, а часть назначается главой государства или формируется иным способом. В каком-то смысле к этому способу можно отнести формирование верхней палаты итальянского парламента. Хотя основная часть итальянского Сената избирается, президент Италии может назначить в Сенат 5 человек за особые заслуги в области науки, искусства, культуры. Кроме того, все бывшие президенты Италии могут находиться там «по праву». Совет штатов парламента Индии также избирается косвенным способом, но 12 членов Совета назначаются президентом за особые заслуги в сфере науки, искусства и культуры.

Срок полномочий членов верхних палат обычно более длительный, чем у депутатов нижних палат. При этом нижние палаты чаще всего обновляются полностью, а верхние нередко по частям, хотя встречаются случаи (например, в Бельгии, Италии), когда обе палаты избираются на одинаковый срок и обновляются целиком. В США Палата представителей избирается на два года и обновляется целиком, а Сенат, члены которого избираются на шесть лет, обновляется по третям каждые два года. Во Франции Национальное собрание избирается на пять лет и обновляется полностью, а сенаторы избираются на девять лет и 1/3 Сената переизбирается каждые три года.

Различаются две основные разновидности двухпалатной парламентской системы — система слабой верхней палаты и система сильной верхней палаты.

Слабая верхняя палата может лишь отсрочить принятие парламентского решения, с которым не согласна, но не может воспрепятствовать ему. Чаще всего это относится к законодательному процессу. Так, Палата лордов британского Парламента может задержать принятый Палатой общин билль не более чем на год, а если билль финансовый, то не более чем на месяц (ч. 1 ст. 1 Акта о Парламенте 1911 г., ст. 1 Акта 1949 г. об изменении Акта о Парламенте 1911 г.). Польский Сейм может абсолютным большинством голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов отклонить постановление

Сената, отклоняющее закон или предлагающее поправку к нему (ч.3 ст. 121 Конституции).

Сильная верхняя палата характеризуется тем, что без ее согласия решение парламента принято быть не может. Так, из ч. 2 разд. 7 ст. 1 Конституции США недвусмысленно вытекает, что ни один билль не станет законом, если не будет принят каждой из палат Конгресса. То же следует из положения ст.70 итальянской Конституции: «Законодательная функция осуществляется совместно обеими Палатами».

Встречаются и смешанные случаи. Так, согласно ст. 45 и 46 Французской Конституции, законопроект может без конца ходить между Национальным собранием и Сенатом, если не вмешается Правительство, по требованию которого окончательное решение принимается Национальным собранием (это не относится к проектам органических законов, касающихся Сената, по которым согласие Сената необходимо в любом случае). Германский бундесрат — типичная слабая верхняя палата, однако ст. 81 Основного закона предусматривает случай, когда нужный Федеральному правительству закон, с которым не согласен Бундестаг, принимается, по существу, Бундесратом.

В целом, можно констатировать тенденцию, формулируемую следующим образом: чем менее демократичен порядок формирования верхней палаты, тем она слабее. Опыт США, Великобритании, Италии, Франции это подтверждает. Однако это все же не более чем тенденция. Есть примеры слабых верхних палат, формируемых вполне демократично, как, скажем, польский Сенат, члены которого избираются непосредственно гражданами, как сенаторы США или Италии.

Еще одна тенденция, вытекающая из отмеченного характера различных верхних палат: когда верхняя палата сильная, компетенция обеих палат совпадает полностью либо в подавляющей части и при этом специальные полномочия верхней палаты подчас более значительны, чем у нижней; наоборот, при слабой верхней палате полномочия палат бывают разведены и по предметам ведения, причем нижняя палата обычно имеет преимущества.

Например, в США - типичной стране с сильной верхней палатой - специальные полномочия палат невелики и взаимно уравновешиваются. Если Сенат вправе давать согласие на назначение Президентом должностных лиц и на ратификацию им международных договоров, то Палата представителей первой рассматривает билли, относящиеся к сбору государственных доходов. В процедуре импичмента Палата представителей пользуется исключительным правом инициативы, а Сенат - исключительным правом выносить решение. Можно, конечно, сказать, что полномочия Сената уравновешены полномочиями. Палаты представителей недостаточно, и с этим трудно спорить, но опреде-

ленный баланс все же имеется. По всем остальным вопросам полномочия верхней и нижней палат одинаковы.

Другой подобный пример дает Политическая конституция Колумбии 1991 г. в редакции 2001 г. Для того чтобы закон считался принятым Конгрессом, необходимо согласие обеих палат, а если палаты не приходят к согласию, законопроект считается отклоненным (ст. 161). Предметы обычной законодательной компетенции Конгресса насчитывают 25 позиций, изложенных в ст. 150. Что касается специальных полномочий, то их семь у Сената (ст. 173) и пять у Палаты представителей (ст. 178). Некоторое преобладание Сената, притом не только количественное, здесь также ощущается. В Соединенном Королевстве Великобритании контроль за правительством - почти исключительная сфера ведения Палаты общин. Сходная ситуация в Германии, во Франции. Причем, распущена в этих трех странах может быть тоже только нижняя палата. Такой вот получается баланс. В чрезвычайной обстановке германский законодательный корпус становится однопалатным. Если палаты не могут собраться, действует заранее сформированный ими Совместный комитет.

Одним из способов разрешения конфликтов между законодательной и исполнительной властью является досрочный роспуск парламента с одновременным назначением новых выборов. В тех странах, где возможен досрочный роспуск парламента, это часто относится лишь к нижней палате. Так, если, согласно части первой ст. 88 итальянской Конституции, «Президент Республики может, заслушав их председателей, распустить обе палаты или одну из них», то, согласно части первой ст. 12 французской Конституции, «Президент Республики может после консультации с Премьер-министром и председателями палат объявить о роспуске Национального Собрания». Здесь конституции не ограничивают усмотрения президентов, если не считать того, что акты итальянского Президента, согласно ст. 89 Конституции, должны быть контрактрованы соответствующими членами Совета министров, а следовательно, вопрос о роспуске Парламента или палаты решает Правительство, усмотрение которого здесь также не ограничено.

Примечательны в этом отношении положения ст. 57 Конституции Намибии. Ее ч.1 открывает, казалось бы, неограниченные возможности роспуска нижней палаты: «Национальное собрание может быть распущено Президентом по совету Кабинета, если правительство не способно управлять эффективно». Но ч. 2 этой статьи не может не заставить Президента задуматься, прежде чем подписать указ о роспуске: «Если Национальное собрание будет распущено, то в течение девяноста дней от даты такого роспуска должны состояться выборы нового Национального собрания и нового Президента».

Во многих странах, где возможность роспуска существует, она все же ограничивается определенными условиями. Так, в Германии Федеральный президент может распустить Бундестаг в двух случаях: 1) в соответствии с ч. 4 ст. 63 Основного закона, если Бундестаг в течение 21 дня не смог выбрать Федерального канцлера абсолютным большинством своих членов, и 2) в соответствии со ст. 68 в течение 21 дня по предложению Федерального канцлера, если Бундестаг в течение 48 часов большинством голосов своих членов не выразил доверия Федеральному канцлеру, несмотря на требование последнего, и не выбрал нового Федерального канцлера.

В Венгрии Президент республики распускает Государственное собрание с назначением новых выборов, если Государственное собрание одного созыва в течение 12 месяцев не менее чем в четырех случаях лишило доверия Правительство или, в случае прекращения полномочий Правительства, не избрало Министра-председателя в течение 40 дней, считая с первого предложения кандидатуры Президентом республики (ч. 3 § 28 Конституции). Здесь, правда, неясно, идет ли речь об отказе в доверии в ответ на требование Правительства о выражении его или о вотуме недоверия по собственной инициативе Государственного собрания.

Конституция Чехии в ч. 1 ст. 35 предусмотрела следующие основания для роспуска нижней палаты Парламента:

1. Президент Республики может распустить Палату депутатов, если

- Палата депутатов не выразила доверия новоназначенному Правительству, Председатель которого был назначен Президентом по предложению председателя Палаты депутатов,

- Палата депутатов в течение трех месяцев не приняла решения по правительственному законопроекту, с рассмотрением которого Правительство связало вопрос о доверии,

- сессия Палаты депутатов была прервана на более продолжительное время, чем это допустимо,

- Палата депутатов на протяжении более трех месяцев была неспособна принимать решения, хотя ее сессия не была прервана и хотя она в этот период была повторно созвана на заседание.

Последние два основания обращены против возможных широких обструкций внутри палаты, которые могли бы серьезно препятствовать ее деятельности.

В ч. 2 этой статьи установлено, что Палату депутатов нельзя распустить за три месяца до окончания срока ее полномочий. Такое и иные ограничения времени, когда роспуск допустим, встречаются и в других конституциях. Например, итальянский Президент не может осуществлять право роспуска в последние шесть месяцев своих пол-

номочий (часть вторая ст. 88 Конституции). Французский Президент, распустив Национальное собрание, не может сделать это повторно, пока не пройдет года после выборов нового Национального собрания (часть четвертая ст. 12 Конституции), и не может распустить Национальное собрание во время применения чрезвычайных полномочий (часть пятая ст. 16 Конституции).

В венгерской Конституции содержится довольно редкое положение. Согласно ч. 2 § 28 Государственное собрание может объявить о своем роспуске и до истечения своих полномочий. Но, согласно § 28-а, во время чрезвычайного и особого положения Государственное собрание не может быть распущено и не может самораспуститься. Если в это время истек срок его полномочий, он, соответственно, продлевается. В случае состояния войны, угрозы войны или особого положения Президент республики может вновь созвать Государственное собрание, если оно было распущено или самораспустилось, и оно само решает о продлении срока своих полномочий. В ч. 3-6 ст. 98 польской Конституции вместо терминов «роспуск» и «самороспуск» употреблен эвфемизм «сокращение срока полномочий».

Таким образом, порядок формирования парламента имеет большое значение, поскольку от этого зависит, насколько эффективно он сможет выполнять свои функции. Структура парламента - это закрепленная в конституции и законах его внутренняя организация, обеспечивающая эффективное представительство интересов граждан государства и осуществление парламентом возложенных на него функций.

Современные парламента по своей структуре состоят из одной или двух палат. Парламенты с большим числом палат: ЮАР до 1994 года - три палаты по расовому принципу, Югославия (СФРЮ - социалистического периода) - шесть палат по профессиональному признаку, в настоящее время остались в прошлом.

Однопалатный парламент (монокамерализм) обладает следующими характерными чертами:

- существует в унитарных государствах (хотя в последнее время и в них все большее распространение приобретают двухпалатные парламенты);
- формируется непосредственно гражданами страны путем прямых выборов.

Достоинства однопалатного парламента:

- прост по структуре и компактен;
- обладает большими полномочиями, позволяющими эффективно осуществлять свои функции;
 - все депутаты имеют равный статус;
 - быстрее принимаются решения;
 - проще законодательный процесс.

Недостатки однопалатного парламента:

- недостаточно представлены территориальные единицы;
- отсутствует «противовес» в виде верхней палаты;
- существует опасность чрезмерного усиления влияния в палате какой-либо фракции

Однопалатные парламенты существуют в Дании, Греции, Азербайджане, КНР, Египте, Португалии, Финляндии, Венгрии, Швеции, Люксембурге и др.

Двухпалатный парламент (бикамерализм) характеризуется следующими чертами:

- является обязательным признаком федеративного государства;
- формирование палат осуществляется различным способом.

Достоинства двухпалатного парламента:

- хорошо представлено население страны (и народ в целом, и регионы);
- верхняя палата создает баланс партийных и государственных интересов, повышает качество законотворческой деятельности;
- верхняя палата препятствует резкой смене политического курса.

Недостатки двухпалатного парламента:

- больше депутатов - дополнительные затраты;
- усложняется законодательный процесс;
- верхняя палата может стать слишком консервативной и тормозить деятельность нижней.

Двухпалатные парламенты широко распространены в современном мире. Однако в целом можно говорить, что ни одна из организаций не имеет существенных преимуществ перед другой - поэтому в современном мире существуют и двухпалатные, и однопалатные парламенты. Выбор конкретной формы определяется особенностями данного государства. Двухпалатный парламент имеет следующую структуру:

1. Нижняя палата - палата общенационального представительства (депутаты в ней представляют народ государства в целом и избираются по стране). Она играет основную роль в структуре парламента и всегда имеет значительный объем полномочий.
2. Верхняя палата - палата территориального представительства (члены верхней палаты представляют территориальные единицы либо субъекты федерации).

В двухпалатных парламентах палаты могут быть равноправными, либо верхняя палата может быть слабой, по сравнению с нижней.

Равноправие палат парламента означает, что законопроект обязательно должен быть принят обеими палатами парламента в одинаковой редакции. В случае «слабой» верхней палаты, нижняя может принять закон в своей редакции, даже при несогласии с этим верхней па-

латы (например, проголосовав за него квалифицированным большинством голосов).

Из вышесказанного можно сделать вывод, что в двухпалатных парламентах основную роль играет нижняя палата. Именно она, по существу, и является парламентом страны. Понятие «депутат» относится только к составу нижней палаты. Должностные лица, входящие в состав верхних палат называются «членами верхней палаты», «сенаторами», а не депутатами, поскольку представителями народа страны в большинстве случаев не являются.

Полномочия парламента в зарубежных странах и их конституционное оформление.

Для того чтобы парламент мог успешно реализовывать свои социальные функции конституции наделяют его необходимыми полномочиями, которые образуют вместе с функциями его компетенцию.

В зависимости от того, каков объем конституционной компетенции парламента, мы можем выделить три ее вида.

Во многих странах с парламентарной формой правления компетенция парламента неограниченная. Пример - британский Парламент, о котором говорили, что он может все, кроме превращения женщины в мужчину, и наоборот. Известные британские конституционалисты отмечали, что верховенство Парламента предполагает:

1) верховенство законодательства (никто, кроме Парламента, не должен обладать правом издавать законы, а законы выше по своей юридической силе, чем любые другие нормативно-правовые акты органов власти);

2) право утверждать государственный бюджет и устанавливать налоги;

3) коллективную ответственность Правительства перед Парламентом;

4) право утверждать судей;

5) отсутствие других подобных конкурирующих властей.

В тех странах, где компетенция парламента ограниченная ограничение может быть абсолютным или относительным.

Пример абсолютно ограниченной компетенции дает французская Конституция, определившая в ст. 34, 35, 49 точный перечень вопросов, по которым Парламент только и может принимать законы и другие решения. Любые остальные вопросы суть предмет регламентарной власти, принадлежащей главным образом Правительству. Правда, заключительная часть ст. 34 Конституции, определяющей круг предметов законодательного регулирования, предусматривает возможность уточнить и дополнить положения этой статьи органическим законом. Но если Парламент выйдет за установленные для него рамки и издаст закон по вопросу, не предусмотренному ст. 34 Конституции и

дополняющими ее органическими законами, то, согласно части второй ст. 37 Конституции, такой закон может быть изменен декретом Правительства, подписанным Президентом, если Конституционный совет установит, что закон издан по вопросу, образующему предмет регламентарной власти.

Абсолютно ограниченная компетенция парламентов встречается и во многих развивающихся странах. Ряд из них (Сенегал, Габон и др.), бывшие ранее колониями Франции, восприняли французскую конституционную модель с абсолютным ограничением даже законодательной компетенции парламента.

Чаще встречается относительно ограниченная компетенция парламентов, которая характерна для федеративных и децентрализованных унитарных государств. Поскольку в таких государствах компетенция центральной власти конституционно ограничена правами субъектов федераций или иных территориальных образований, то, соответственно, парламент может действовать только в этих рамках.

Например, поправка X к Конституции Соединенных Штатов Америки 1787 г. устанавливает, что «полномочия, не делегированные Конституцией Соединенным Штатам и не возбраняемые ею для осуществления Штатами, сохраняются соответственно за Штатами или за народом». Следовательно, Конгресс США может осуществлять только такие полномочия, которые Конституция прямо отнесла к его ведению или которые она запретила осуществлять штатам.

Несколько иное регулирование содержится в Испанской конституции, где ст. 149, устанавливая исключительную компетенцию государства, т. е. центральной власти, в ч. 3 гласит: «Вопросы, прямо не отнесенные настоящей Конституцией к ведению Государства, будут находиться в ведении Автономных Сообществ согласно их соответствующим Устам. Компетенция по вопросам, не включенным в Уставы об автономии, будет принадлежать Государству, чьи нормы в случае конфликта будут иметь перевес над нормами Автономных Сообществ во всем, что не отнесено к их исключительной компетенции. Право Государства будет в любом случае дополнительным к праву Автономных Сообществ». Кроме того, в ч. 3 ст. 150 предусмотрено, что «Государство, когда этого требуют общие интересы, сможет издавать законы, которыми устанавливаются принципы для согласования нормативных предписаний Автономных Сообществ, даже в случаях, когда соответствующие вопросы отнесены к их компетенции. Такая необходимость устанавливается Генеральными Кортесами абсолютным большинством каждой Палаты». Из всего этого следует, что Генеральные кортесы могут принимать решения, прежде всего законодательные: во-первых, в той сфере, которая отнесена к исключительному ведению центра; во-вторых, в сфере ведения автономных сооб-

ществ, если соответствующие вопросы не их уставами; в-третьих, в сфере ведения автономных сообществ, если есть необходимость согласовывать осуществляемое ими нормативное регулирование.

Рассмотрим компетенции парламента.

1. Законодательная компетенция: это совокупность полномочий по принятию законов, которая образует главную часть компетенции парламентов и реализация которой занимает в их деятельности наибольшее место. Речь в данном случае идет именно о принятии законов, а не об их издании, в котором нередко участвуют и внепарламентские органы, включая прежде всего главу государства. Например, согласно ч. 1 ст. 26 Конституции Греции 1975 г., «законодательная власть осуществляется Палатой депутатов и Президентом Республики». В странах, придерживающихся так называемой вестминстерской модели, т.е. прежде всего в Соединенном Королевстве, а также в ряде стран, бывших прежде британскими колониями, глава государства считается составной частью парламента наряду с палатами. Так, британский Парламент состоит из Королевы, Палаты лордов и Палаты общин. Конституция Индийской Республики 1949 г. в ст. 79 установила: «Учреждается для Союза Парламент, который состоит из Президента и двух Палат, известных соответственно как Совет Штатов и Народная Палата». Естественно, что законодательная власть, т.е. полномочие издавать законы, принадлежит им всем. А уж как оно между ними распределяется, мы посмотрим ниже, при изучении законодательного процесса.

Французская Конституция, установив в части первой ст. 34, что «законы принимаются Парламентом», предусмотрела в ст. 38 довольно существенное отклонение от этого принципа: «Правительство может для выполнения своей программы просить Парламент о разрешении в течение ограниченного срока осуществлять путем издания ордонансов мероприятия, обычно относимые к сфере закона. Ордонансы принимаются Советом Министров после рассмотрения их Государственным Советом. Они вступают в силу с момента опубликования, но теряют силу, если законопроект об их утверждении не внесен в Парламент до истечения срока, установленного законом, которым разрешено их издание. По истечении срока, указанного в части первой настоящей статьи, ордонансы по вопросам, входящим в законодательную сферу, могут изменяться только законом».

Отсюда следует, что ордонансы имеют ту же юридическую силу, что и законы, то есть суть законы в материальном смысле, не будучи таковыми в смысле формальном.

В Германии же правительство или министр могут издавать правовые постановления только по прямому уполномочию закона в каж-

дом случае, причем эти постановления носят подзаконный характер, т. е. не представляют собой законов даже в материальном смысле.

2. *Финансовая компетенция*: это прежде всего полномочие парламентов утверждать роспись доходов и расходов государства, а также устанавливать налоги. Хотя указанное полномочие реализуется, как правило, в форме закона, оно представляет собой особую часть парламентской компетенции, о чем свидетельствует и то, что соответствующие законы нередко принимаются по специальной процедуре, отличной от процедуры принятия обычных законов. Примечательно, что исторически финансовая компетенция появилась у парламентов раньше, чем законодательная: в Англии Парламент приобрел право устанавливать налоги в XIII в., а принимать законы - в XV, во Франции - соответственно в XIV и XVIII вв.

Роспись государственных доходов и расходов — это государственный бюджет, который принимается парламентом ежегодно. В нем указывается смета всех финансовых потребностей государства и всех доходов, необходимых для покрытия этих потребностей. Утверждая бюджет, парламент, с одной стороны, уполномочивает правительство расходовать государственные средства в соответствии с утвержденной сметой, за пределы которой правительство не должно выходить, а с другой стороны, на правительство возлагается обязанность собрать необходимые для обеспечения доходов государства суммы налогов и других поступлений.

Если во Франции, Италии и многих других странах государственный бюджет имеет форму закона, хотя и рассчитанного на один год, то в США, Великобритании, Японии и ряде других стран - это финансовая программа, реализуемая через систему отдельных законов об ассигнованиях и государственных доходах. При этом финансовый год может как совпадать с календарным, так и отличаться от него (в ряде стран, например, он начинается с октября).

Обычно в компетенцию парламентов входит и утверждение отчета правительства об исполнении бюджета. Согласно, например, части первой ст. 90 японской Конституции, «заключительный отчет о государственных расходах и доходах ежегодно подвергается ревизии в Ревизионном совете и представляется Кабинетом Парламенту вместе с докладом о ревизии в течение финансового года, непосредственно следующего за отчетным периодом». Ревизионный совет — это парламентский контрольно-финансовый орган, который в других странах обычно именуется счетной палатой.

Важное место среди финансовых полномочий парламентов принадлежит налоговым. Они зачастую входят в исключительную парламентскую компетенцию. Так, ч. 2 ст. 60 Конституции Республики Болгарии 1991 г. предусматривает, что налоги и сборы, равно как и

налоговые льготы и обременения, устанавливаются только законом, следовательно, входят в исключительную компетенцию Народного собрания. Вместе с тем нередко законы, устанавливающие налоговую систему, уполномочивают нижестоящие органы публичной власти устанавливать определенные налоги и сборы в предусмотренных законом рамках.

Иногда конституции относят к полномочиям парламентов в финансовой сфере принятие решений о денежной эмиссии, как, например, это предусмотрено в ст. 87 Конституции Турецкой Республики 1982 г.

В конституциях порой можно встретить положения, уполномочивающие парламенты на создание различного рода внебюджетных фондов. Так, ст. 267 Конституции Индии предусматривает, что союзный Парламент и легислатура (законодательное собрание) штата могут законом учреждать резервный фонд, пополняемый от случая к случаю и находящийся в распоряжении соответственно Президента или губернатора штата для производства непредвиденных расходов, пока Парламент или легислатура не включат их в бюджеты.

3. Ратификация и денонсация международных договоров: ратификация - это окончательное согласие государства на заключение договора, выражаемое в установленной форме. Напротив, денонсация - это в установленной форме волеизъявление государства, направленное на расторжение договора. Традиционно полномочие ратифицировать и денонсировать международные договоры принадлежало главе государства. Однако международные договоры с течением времени все чаще стали вторгаться в правопорядок государства, обязывая его вносить те или иные изменения в свое внутреннее законодательство. А в последние столетия в мировом сообществе прочно утвердился принцип приоритета международных договоров перед внутренними законами. Он проник и в конституции.

В качестве иллюстрации можно привести положение ст. 16 Конституционной хартии государственного сообщества Сербии и Черногории, согласно которой «ратифицированные международные договоры и общепризнанные правила международного права имеют примат над правом Сербии и Черногории и правом государств-членов». Согласно ст. 55 французской Конституции «договоры или соглашения, должным образом одобренные или ратифицированные, с момента их опубликования имеют силу, превышающую силу внутренних законов, при условии применения такого договора или соглашения другой стороной». Франция, таким образом, предусмотрела в своей Конституции приоритет международного договора на случай возникновения противоречия между ним и внутренним законом, оговорив это, однако, требованием взаимности. Очевидно, что правоприменитель, прежде чем

отдать предпочтение международному договору, должен удостовериться, что другая сторона договора этот договор применяет. Из всего изложенного вытекает необходимость участия законодательной власти в заключении и расторжении международных договоров, по крайней мере тех из них, которые затрагивают внутреннее право. В противном случае глава государства вместе с правительством мог бы сводить на нет определенную часть парламентского законодательства и даже конституций.

Для того чтобы не возникло существенных противоречий между внутренним законодательством страны и ее международными договорами, конституции предусматривают участие парламентов (иногда даже непосредственно народа путем референдума) в решении вопроса о заключении или расторжении международных договоров. Это участие может выразиться либо в даче согласия на ратификацию договора главой государства, без чего он этого не может сделать, или в уполномочии его на это, либо в непосредственной ратификации договора самим парламентом (палатой). Так, уже Конституция США предусмотрела, что Президент будет иметь полномочие заключать договоры по совету и с согласия Сената при условии поддержки хотя бы 2/3 присутствующих сенаторов (часть вторая разд. 2 ст. II). Из современных конституций можно привести по данному вопросу положения п. I и II ст. 49 Конституции Федеративной Республики Бразилии 1988 г., согласно которым к исключительной компетенции Национального конгресса (парламента) относятся принятие окончательных решений относительно международных договоров, соглашений или действий, которые возлагают обременительные долги или обязательства на национальное имущество, уполномочие Президента республики объявлять войну, заключать мир, разрешать проход иностранных войск через национальную территорию или их временное пребывание на ней, за исключением случаев, предусмотренных в дополняющем законе. Здесь уже речь идет не о даче согласия Президенту на ратификацию, а о собственном окончательном решении парламента, хотя полномочия парламента распространяются на сравнительно ограниченный круг международных договоров.

4. Назначение референдумов: поскольку, посредством референдума во многих странах предусмотрено решение различных вопросов государственной жизни, включая принятие, изменение и отмену законов, конституции подчас относят назначение референдума к исключительной или альтернативной компетенции парламентов. Например, согласно ст. 80 и части первой ст. 87 Конституции Республики Хорватии 1990 г. в редакции 2000 г., Хорватский собор назначает референдум по предметам своей компетенции, а согласно части третьей этой статьи - по требованию 10% избирателей республики (наряду с ним

правом назначения референдума пользуется, согласно части второй ст. 87 и ст. 98, и Президент республики).

На Кубе назначение референдума относится, согласно п. «и» ст. 73 Конституции, к компетенции Национальной ассамблеи народной власти, однако в силу п. «q» ст. 88 это полномочие может при определенных условиях осуществляться и Государственным советом. К компетенции Национального собрания, представляющего собой фактическую нижнюю палату парламента, относятся, согласно п. «g» ч. 2 ст. 63 Конституции Республики Намибии 1990 г., инициатива, одобрение и решение о проведении референдума по вопросам национального значения. Следует, однако, заметить, что назначение референдумов - сравнительно нечастое конституционное полномочие парламентов или их палат.

5. Формирование государственных органов и учреждений, назначение либо избрание должностных лиц или участие в этих процедурах: это полномочие также различно определяется в компетенции парламентов и их палат. Прежде всего различен сам круг государственных органов или должностных лиц, в наделении полномочиями которых участвуют парламенты или их палаты. Далее, различны формы и способы этого участия:

а) избрание или назначение по собственному усмотрению (например, чешский Парламент избирает Президента республики на совместном заседании обеих палат - ч. 2 ст. 54 Конституции Чешской Республики 1992 г.);

б) избрание или назначение по представлению других органов или должностных лиц (например, Хорватский собор избирает Народного правозащитника - часть вторая Конституции Хорватии);

в) формирование органа целиком без определения его руководителей (например, австрийский Национальный совет избирает Коллегию народной правозащиты - предложение первое ч. 2 ст. 148-g Федерального конституционного закона);

г) формирование органа с избранием или назначением его руководителей (например, польский Сейм избирает председателя Государственного трибунала, двух его заместителей и 16 членов - ч. 1 ст. 199 Конституции);

д) избрание или назначение только руководителя органа либо также его заместителей (например, северокорейское Верховное народное собрание избирает и отзывает председателя Центрального суда, а остальной его состав избирается и отзывается Постоянным советом ВНС - п. 8 ст. 76 и п. 9 ст. 87 Конституции КНДР);

е) формирование части органа (например, из девяти судей румынского Конституционного суда трое назначаются Палатой депута-

тов и трое - Сенатом - ч. 3 ст. 142 Конституции Румынии 1991 г. в редакции 2003 г.);

ж) участие парламента или палаты в составе более широких коллегий, формирующих орган (например, Германский бундестаг входит в состав Федерального собрания, которое избирает Федерального президента - ч. 3 ст. 54 Основного закона);

з) дача парламентом или палатой предварительного или последующего согласия на формирование органа или назначение должностных лиц (например, Председатель испанского Правительства назначается Королем, только если получит доверие абсолютного большинства членов Конгресса депутатов - ч. 3 ст. 99 Конституции).

В социалистических странах, исходя из принципа полновластия представительных органов, отрицающего разделение властей, конституции обычно предусматривают формирование этими органами наибольшего числа государственных органов, а также назначение (избрание) наибольшего числа должностных лиц, включая руководителей так называемых высших коллегиальных органов государственной власти, замещающих парламенты.

Приведем еще ряд примеров парламентских полномочий по формированию других государственных органов.

Прежде всего речь пойдет о выборах главы государства в странах с республиканской формой правления. В парламентских республиках глава государства - президент избирается либо парламентом, либо более широкой коллегией с участием парламента. Например, греческий парламент - Палата депутатов избирает Президента Республики (ч. 1 ст. 30-32 Конституции Греции). В Индии Президент и Вице-президент избираются специальной коллегией, в которую входят избранные члены обеих палат Парламента, а также избранные члены законодательных собраний штатов, столичной территории Дели и союзной территории Пондишери, причем каждый член коллегии обладает таким числом голосов, которое пропорционально численности представляемого им населения, благодаря чему достигается единый принцип представительства штатов и равенство представительства штатов и Союза (ст. 54, 55 Конституции).

Парламенты участвуют в выборах главы государства подчас даже в президентских республиках. Так, в США, согласно поправкам XII и XX к Конституции, если ни один кандидат в Президенты не получил абсолютного большинства голосов выборщиков, то Палата представителей избирает Президента из трех кандидатов с наибольшим числом полученных голосов, а если оказался неизбранным Вице-президент, то Сенат избирает его из двух кандидатов с наибольшим числом полученных голосов.

Парламенты в той или иной форме нередко участвуют в формировании судебной власти. Например, разд. 2 ст. II Конституции США предусмотрел право Президента назначать судей Верховного суда по совету и с согласия Сената. Во Франции обе палаты Парламента избирают на паритетной основе из своего состава Высокий суд правосудия - специальный судебный орган для рассмотрения дел о государственной измене Президента и большую часть Суда правосудия республики, рассматривающего дела о должностных преступлениях и проступках членов Правительства (ст. 67 и 68-2 Конституции). В Германии законодательные палаты - Бундестаг и Бундесрат - избирают в равном числе судей Федерального конституционного суда, а Бундестаг, кроме того, выбирает половину состава Комитета по выборам судей, совместно с которым компетентные федеральные министры назначают судей других верховных федеральных судов. Венгерский парламент - Государственное собрание, согласно п. «к» ч. 3 § 19 Конституции Венгерской Республики 1949 г. в редакции 1990 г., избирает членов Конституционного суда, парламентских уполномоченных, председателя Государственной счетной палаты и его заместителей, председателя Верховного суда и генерального прокурора.

В Болгарии, по итальянскому примеру, парламент - Народное собрание избирает 1/3 судей Конституционного суда (ч. 1 ст. 147 Конституции).

В ряде стран парламенты участвуют в формировании также иных органов и учреждений и в назначении или избрании иных должностных лиц. Например, в Намибии Национальное собрание назначает по предложению Президента состав Комиссии публичной службы, призванной, в частности, давать Президенту и Правительству советы и делать доклады Национальному собранию по кадровым вопросам (ч. 1 и 3 ст. 112 Конституции).

В некоторых странах, чаще в социалистических, парламенты участвуют в формировании особых органов военно-политического руководства. Так, в Китае, согласно п. 6 ст. 62 Конституции, ВСНП избирает Председателя Центрального военного совета и по его представлению утверждает кандидатуры других членов ЦВС.

В Германии, согласно ч. 1 ст. 53-а, внесенной в Основной закон в 1968 г., Бундестаг и Бундесрат избирают из своего состава членов Совместного комитета, который в случае состояния обороны выполняет функции обоих органов, если они не могут собраться или действовать.

б. Контроль за деятельностью государственных органов, учреждений и должностных лиц: эта функция и обусловленные ею определенные полномочия присущи практически всем парламентам независимо от форм правления, которые влияют лишь на объем данной функции. Она получает свое отражение в конституциях, законах и

регламентах либо прямо, что, однако, нечасто, либо в виде процедурного регулирования. Например, согласно ч. 1 ст. 169 Конституции Швейцарской Конфедерации 1999 г., Федеральное собрание осуществляет высший надзор за Федеральным советом (правительством) и федеральной администрацией, судами Конфедерации и иными носителями задач Союза. В ст. 62 болгарской Конституции сказано, что Народное собрание осуществляет законодательную власть и парламентский контроль. В германском же Основном законе подобных норм нет, хотя некоторые конституционные полномочия Бундестага (например, право создавать следственные комитеты согласно ст. 44 Основного закона), а особенно регламентные полномочия как самого Бундестага, так и депутатов позволяют эффективно контролировать политическую деятельность Федерального правительства в целом и каждого из его членов.

Объектом парламентского контроля чаще всего выступает исполнительная власть, но контроль этот может в отдельных случаях распространяться и на главу государства, судебную власть, местное самоуправление, вооруженные силы и др. При этом контроль за исполнительной властью чаще всего носит политический характер, т. е. обращен на политическую деятельность правительства и его членов (главным образом при парламентских и смешанных формах правления), хотя, разумеется, осуществляется в юридических формах, тогда как в отношении остальных субъектов характер контроля - чисто юридический: если не удастся установить нарушения каких-либо правовых норм, для подконтрольного органа, должностного лица не может возникнуть никаких отрицательных правовых последствий.

В отдельных случаях объектом парламентского расследования может стать деятельность государственных и частных корпораций, а также определенных предпринимательских объединений (палат) в случаях, когда они осуществляют публичные функции. Следствием парламентского контроля может стать отставка правительства (при парламентских и смешанных формах правления) или отдельных должностных лиц, причем в отношении последних парламентское расследование может привести к возбуждению уголовного дела.

В условиях авторитарных и тоталитарных политических режимов контрольная функция парламентов фиктивна.

7. Полномочия в области обороны и безопасности: полномочия в области обороны имеют целью обеспечить законность в случае возникновения войны или ее угрозы, а также в случае прекращения войны. К этим полномочиям относится прежде всего право объявлять войну (состояние войны, состояние обороны) и заключать мир или участвовать в его заключении. Это традиционные парламентские полномочия. Разумеется, парламент не всегда может оперативно отреаги-

ровать на возникшую внезапно угрозу войны или внезапное нападение извне. Однако он подтверждает или не подтверждает принятые исполнительной властью меры по защите страны. Такими мерами служат, например, объявление военного положения - особого режима, включающего, в частности, наделение дополнительными полномочиями военных органов, или еще более жесткого его варианта - осадного положения (объявляется обычно на территории, на которой непосредственно ведутся военные действия или которой непосредственно угрожает захват противником), а также объявление общей или частичной мобилизации.

Современные средства разведки обычно позволяют заранее выявить факт подготовки военного нападения со стороны иностранного государства. Поэтому ряд конституций содержит понятие «угроза войны» или аналогичные ему и предусматривает возможность принятия необходимых мер на случай такой угрозы, в том числе и вышеуказанных. Так, Конституция КНР указывает в п. 14 ст. 62, что ВСНП решает вопросы войны и мира; в Конституции Кубы записано, что Национальная ассамблея народной власти объявляет состояние войны в случае военной агрессии и одобряет мирные договоры; согласно ст. 78 итальянской Конституции, «Палаты объявляют состояние войны и наделяют Правительство необходимой властью»; ст. 35 французской Конституции гласит: «Объявление войны разрешается Парламентом»; по Конституции США объявление войны входит в полномочия Конгресса (разд. 8 ст. I); в Венгрии Государственное собрание, согласно п. «g» ч. 3 § 19 Конституции, принимает решения по вопросам об объявлении состояния войны и о заключении мира.

Примечательно, что старые конституции (например, США) говорят о полномочии парламента объявлять войну, тогда как современные конституции, принятые в условиях, когда международное право не признает за государствами права на агрессивную войну, упоминают обычно лишь право объявлять состояние войны (например, в Италии, Венгрии) или, как в Германии, состояние обороны (ст. 115-а Основного закона). Выражение «состояние войны» означает, что на государство совершено нападение и оно вынуждено обороняться. В связи с этим полномочия парламента подчас конкретизируются в самой конституции.

8. Судебные полномочия: такие полномочия не типичны для парламента, поскольку означают известный отход от системы разделения властей, в соответствии с которой судебные полномочия составляют компетенцию органов судебной власти. В ряде стран, однако, мы встречаемся с наличием у парламента или их палат отдельных судебных либо квазисудебных полномочий. Исторически это восходит к

временам, когда парламенты боролись за ограничение власти монархов, в частности в сфере правосудия.

Деятельность следственных комиссий парламентов или их палат, зачастую выходит за рамки политического контроля и приводит к возбуждению уголовных дел. Это сближает такие комиссии со специализированными органами расследования, которые во многих странах входят в систему органов судебной власти. Например, в ст. 82 итальянской Конституции, где речь идет о следственных комиссиях, создаваемых палатами Парламента для расследования дел, представляющих публичный интерес, сказано: «Следственная комиссия проводит изучение и проверки с такими же полномочиями и такими же ограничениями, что и судебная власть». Следовательно, парламентские следственные комиссии приравнены к следственным органам судебной власти в отношении процессуальных действий. Правда, если в дальнейшем подготовленные комиссиями материалы станут предметом судебного разбирательства, то суды будут все же свободны в обсуждении и оценке этих материалов и могут прийти к иным выводам, нежели те, которые сделаны парламентскими комиссиями либо даже самими парламентами или их палатами.

Широкими следственными полномочиями наделены все комитеты Сената и некоторые комитеты Палаты представителей Конгресса США. Неявка лица на заседание такого комитета рассматривается как неуважение к Конгрессу и может повлечь уголовную ответственность (так же, как неявка в суд).

Нередко парламентам или их палатам предоставляется право возбуждать перед судебными органами обвинение против высших должностных лиц. Например, в Германии, согласно ч. 1 ст. 61 Основного закона, Бундестаг или Бундесрат могут предъявить перед Федеральным конституционным судом обвинение Федеральному президенту в умышленном нарушении им Основного закона или другого федерального закона.

В странах, где конституционно предусмотрена процедура импичмента (от англ. *impeachment* - обвинение в ненадлежащем исполнении обязанностей гражданским должностным лицом) - парламентского преследования государственных должностных лиц за совершенные во время нахождения на службе преступления, нижняя палата предъявляет обвинение, а верхняя судит, причем наказанием может быть лишь смещение с должности, после чего возможно обычное судебное преследование. Дело в том, что процедура импичмента ведется лишь против таких должностных лиц, которые пользуются в силу своей должности определенным иммунитетом от обычного судебного преследования, - президентов, министров, судей и т. п.

В некоторых странах для суда над высшими должностными лицами, обвиняемыми в серьезных правонарушениях, парламенты создают специальные судебные органы из своего состава. Например, ст. 67 французской Конституции учредила, для суда над Президентом Высокий суд правосудия, который состоит из членов, избираемых в равном числе палатами Парламента из их состава после каждого их полного или частичного обновления. Суд сам избирает своего председателя. Органический закон о Высоком суде правосудия 1959 г. установил, что Суд состоит из 24 постоянных судей и включает 12 их заместителей. Учрежденный в 1993 г. для суда над членами Правительства Суд правосудия республики состоит из 12 судей, избираемых в том же порядке, что и судьи Высокого суда правосудия, и трех судебных магистратов Кассационного суда, один из которых председательствует (часть первая ст. 68-2 Конституции).

Таким образом, в зависимости от полномочий различают три вида парламентов: с неограниченными полномочиями, с ограниченными полномочиями и консультативные. Считается, что в связи с концепцией верховенства парламента парламенты с неограниченными полномочиями существуют в большинстве стран англосаксонского права: парламент может принять решение по любому вопросу. В странах, где принято жесткое разделение властей (например, в США), а также там, где есть органы конституционного контроля, обладающие правом объявлять законы неконституционными, концепция верховенства парламента подвергается определенным ограничениям.

Парламенты с ограниченными полномочиями существуют во Франции и в некоторых франкоязычных странах Африки, ее бывших колониях (Сенегал, Мадагаскар, Габон и др.). Конституции таких стран перечисляют вопросы, по которым парламент может издавать законы - законы-рамки, устанавливающие основы правового регулирования и «исчерпывающие законы», т.е. издаваемые по вопросам, которые могут регулироваться только парламентом. Все остальные вопросы составляют сферу так называемой регламентарной власти: по ним издаются нормативные акты президента, правительства, министров, парламент же в эту сферу не должен вмешиваться.

Консультативные парламенты существуют в некоторых мусульманских странах. Иногда они принимают законы с одобрения монарха (например, Катар), иногда вообще не могут издавать законы (в ОАЭ, хотя существует назначаемое Национальное собрание, акты, имеющие силу закона, издает Совет эмиров).

Таким образом, полномочия парламента можно разграничить по следующим сферам:

- Представительные полномочия;
- Законодательная компетенция;

- Финансовая компетенция - полномочия утверждать роспись доходов и расходов и устанавливать налоги;
- Ратификация и денонсация международных договоров;
- Назначение выборов и референдумов;
- Формирование государственных органов и учреждений (избрание президента (Германия), назначение судей, формирование правительства (Великобритания) или дача согласия на их назначение (США);
- Контрольные полномочия;
- Полномочия в области национальной обороны и безопасности объявление войны и заключение мира (Франции, Германия).
- Судебные полномочия - деятельность следственных комиссий (ст. 82 Конституции Италии), право возбуждать уголовные дела в отношении высших должностных лиц, в Великобритании Палата лордов является высшей судебной инстанцией.

Из вышеприведенного перечня, очевидно, что парламент выполняет в современном государстве очень важную роль. При этом его деятельность не сводится к простому принятию законов. Это в целом орган, имеющий достаточно универсальную компетенцию. Широкие полномочия парламента - средство сделать законодательную власть сильной, обеспечить действие системы «сдержек и противовесов», а значит, и надежный баланс всех ветвей власти.

Контрольные парламентские процедуры и их особенность в зарубежных странах.

Анализ парламентских процедур первоначально требует фиксации такой общей дефиниции как «процедура». В привычном написании данный термин заимствован из французского языка – «procedure». В свою очередь, французский язык это понятие заимствовал из латыни: «procedere» означает продвижение чего-либо, или, в более узком смысле, официально установленный порядок действий при обсуждении, ведении какого-либо дела.

Парламентская процедура является разновидностью юридической процедуры так, как характерные черты юридической процедуры присущи и парламентской процедуре. Только реализуется такая процедура в рамках деятельности законодательного органа (парламента), исходя из прав, которыми этот законодательный орган наделён. Правительство несет индивидуальную и коллективную ответственность перед Парламентом, самое неблагоприятное последствие применения контрольных процедур – отставка.

Конституционная практика знает следующие формы контроля парламента за деятельностью исполнительной власти: обсуждение основных направлений правительственной политики, бюджета и отчета о его выполнении, парламентские запросы, контрольная деятельность

постоянных комиссий и специальных комиссий, а также других специальных органов парламента и особых должностных лиц, назначаемых парламентом или его палатами, выражение недоверия правительству или отдельным министрам.

Рассмотрим основные контрольные процедуры.

- *Отчеты правительства и его членов:* эти процедуры в той или иной форме свойственны парламентам демократических государств независимо от формы правления. Последняя влияет лишь на возможный результат процедуры. Подотчетность правительства и министров парламенту не всегда, следовательно, означает их ответственность перед ним, но ответственность, если существует (при парламентарных и смешанных формах правления), включает в себя и подотчетность. Это часто имеет следствием то, что в конституциях государств с парламентарными и смешанными формами правления говорится только об ответственности, но не о подотчетности: и так, мол, ясно, что если есть первая, то есть и вторая. Для социалистических конституций, между прочим, было характерно указывать и то и другое, а подчас законодатель на всякий случай ограничивался указанием на подотчетность. Так, согласно ст. 92 Конституции КНР Государственный совет ответствен перед ВСНП и ему подотчетен, а в период между сессиями ответствен перед Постоянным комитетом ВСНП и подотчетен ему. Но такие нормы часто остаются мертвой буквой, ибо реально парламентской ответственности в социалистических странах не существует, а подотчетность если и реализуется, то в основном декоративно.

Из демократических конституций, устанавливающих принцип парламентской подотчетности правительства, можно назвать японскую. Согласно ее ст. 72 «Премьер-министр в качестве представителя Кабинета... докладывает Парламенту об общем состоянии государственных дел и внешних сношений...». Испанская конституция установила в ст. 109, что палаты и их комиссии могут через своих председателей требовать любой необходимой им информации и помощи, в частности от Правительства и его департаментов. А согласно ст. 110 палаты и их комиссии могут требовать присутствия членов Правительства, а те, в свою очередь, имеют доступ на заседания палат и их комиссий, обладают правом быть выслушанными и могут ходатайствовать о том, чтобы должностные лица их департаментов давали информацию на таких заседаниях.

Регламенты палат подробно урегулировали систему отношений между палатами и Правительством, связанных с отчетами и информацией. Так, Регламент Сената установил, что по сообщению или докладу Правительства после выступления члена Правительства дается по 10 мин для выступлений двух сенаторов в поддержку Правительства и двух – против него, а также для выступлений представителей парла-

ментских групп, если они того пожелают. Доклады, которые должны представляться Сенату в обязательном порядке по закону, рассматриваются в форме, о которой решает председатель палаты по согласованию с ее бюро и по результатам слушания представителей парламентских групп.

Комитетам (комиссиям) нередко предоставляется право проводить парламентские слушания с отчетами должностных лиц исполнительной власти, включая министров, равно как и по другим вопросам.

- *Процедура контроля за делегированным законодательством:* в тех странах, где конституции разрешают парламенту делегировать свои законодательные полномочия правительству, устанавливаются специальные формы парламентского контроля за соблюдением пределов и выполнением условий такой делегации.

Так, в Германии Регламент Бундестага предусмотрел, что нормативные акты Федерального правительства, которые требуют одобрения Бундестага или отмены которых Бундестаг может потребовать в течение определенного срока, передаются президентом Бундестага по согласованию с советом старейшин непосредственно в компетентные комитеты с назначением срока для представления доклада. Если комитет своевременно доклада не представит, вопрос включается в повестку дня следующего заседания Бундестага для принятия решения и без этого доклада. Естественно, что Бундестаг может оставить в силе правительственное правовое предписание либо отменить его.

В Испании согласно Регламенту Конгресса депутатов обсуждение и голосование по вопросу об утверждении или отмене королевского декрета-закона (это правительственный акт, но оформляется как королевский) проводятся на пленарном заседании или на заседании постоянной депутации после того, как минуют 30 дней со дня промюльгации декрета-закона, причем в повестку дня его можно включать сразу по опубликовании в «Болетин офисьяль» (Boletín Oficial del Estado – официальный бюллетень государства).

После сообщения члена Правительства об основаниях для издания декрета-закона проводятся обсуждение в целом и голосование за утверждение акта или его отмену. Если палата декрет-закон утвердила, председатель спрашивает, не желает ли какая-либо парламентская группа, чтобы декрет-закон рассматривался как законопроект. Если такое желание высказано, оно выносится на решение палаты. При положительном решении декрет-закон рассматривается как законопроект по срочной процедуре без допущения поправок, предлагающих возвратить его в целом. Постоянная депутация рассматривает в качестве законопроектов по срочной процедуре декреты-законы, изданные Правительством в период между легислатурами. Постановление об

утверждении или отмене королевского декрета-закона публикуется в официальном бюллетене государства.

В тех случаях, когда делегирующий закон предусматривает дополнительный контроль за актами делегированного законодательства и какой-либо депутат или парламентская группа в течение месяца после издания акта в письменном обращении к бюро Конгресса возразили против какого-либо положения этого акта, он направляется в соответствующую комиссию палаты, которая должна в установленный срок представить заключение. Оно обсуждается в палате в соответствии с общими правилами законодательного процесса, а юридическими последствиями контроля являются те, которые предусмотрены в делегирующем законе.

- *Запросы и вопросы парламентариев*: это обращения палат, отдельных парламентариев или их групп к правительству, его отдельным членам, а иногда и к иным государственным органам с требованием информации либо даже отчетов по какой-то конкретной проблеме, относящейся к их компетенции.

Различие между парламентским запросом и вопросом заключается в следующем. Запрос – это обращение, как правило, палаты или группы парламентариев по крупной политической проблеме, которое включается в повестку дня заседания палаты. По запросу могут развернуться прения с возможным голосованием по оценке ответа. В странах с парламентарными и смешанными формами правления это может быть голосование по вопросу о доверии правительству или его члену. Возможно также создание следственной комиссии. Такой запрос часто именуется интерpellацией (от лат. *interpellatio* – прерывание речи). Текст ее заблаговременно рассылается парламентариям и правительству, которое назначает день ответа.

Вопрос, который может быть устным или письменным, – это просьба парламентария об информации по какому-либо факту, обращенная к правительству или его члену. Вопросы должны быть краткими и не могут содержать какие-либо обвинения. Они представляются за один-два дня до заседания, регистрируются в специальном реестре, а в некоторых парламентах список вопросов печатается и доводится до сведения всех членов палаты и министров, которым предстоит отвечать. Регламенты, а иногда даже конституции предусматривают специальное время для ответов на вопросы. Так, часть вторая ст. 48 Конституции Франции гласит: «Хотя бы одно заседание в неделю резервируется в приоритетном порядке для вопросов членов Парламента и ответов Правительства». На устные вопросы министр отвечает кратко, обычно не более 5 мин, иногда просто: «Да» или «Нет», после чего парламентарий, задавший вопрос, может получить слово для 5-минутной реплики или для дополнительного вопроса. На письмен-

ные вопросы могут быть даны как устные, так и письменные ответы в течение установленного срока (в Японии этот срок – неделя, в Италии – 10 дней, во Франции – месяц); ответы публикуются в официальных отчетах о заседаниях палат.

Следует, однако, оговориться, что указанные термины употребляются не всегда одинаково. Надо иметь в виду, что в отдельных странах традиции словоупотребления и соответственно терминосистемы и в данном вопросе могут оказаться иными.

- *Парламентские расследования* являются весьма важным аспектом контрольной деятельности парламента. Такие расследования иногда именуется анкетами, а само право расследования – анкетным правом. Для этого либо используются существующие в парламентах и их палатах комитеты (комиссии), которым даются соответствующие поручения, либо создаются специальные следственные комитеты (комиссии). Этот институт не часто можно встретить в конституциях, и даже в регламентах не всегда содержатся соответствующие нормы.

Характерный пример целостного конституционного регулирования парламентских расследований дает германский Основной закон. Его ст. 44 гласит:

«1. Бундестаг имеет право, а по предложению одной четверти своих членов обязан, учредить следственный комитет, который в публичном слушании собирает необходимые доказательства. Публичность может быть исключена.

2. К собиранию доказательств по смыслу применяются предписания об уголовном процессе. Тайна переписки, почтовых и телеграфных отправок остается неприкосновенной.

3. Суды и административные власти обязаны оказывать правовую и ведомственную помощь.

4. Постановления следственных комитетов не подлежат рассмотрению в суде. Суды свободны в обсуждении и оценке обстоятельств дела, на которых основывается расследование».

Кроме того, следует упомянуть ч. 2 ст. 45-а Основного закона, согласно которой комитет Бундестага по обороне имеет также права следственного комитета и по требованию 1/4 своих членов обязан провести расследование по делу. Примечательно, однако, что в Регламенте Бундестага о следственных комитетах ничего не говорится: конституционные нормы, стало быть, считаются достаточными.

Широко известна деятельность следственных комитетов и подкомитетов Конгресса США и его палат. Хотя в Конгрессе нет устных и письменных вопросов, тем более интерпелляций, комитеты и подкомитеты наделены серьезными полномочиями в области контроля за соответствующими министерствами и иными органами и учреждениями. Они вправе истребовать необходимые документы и материа-

лы, могут вызывать повестками на проводимые ими слушания любое лицо, включая Президента США, для допроса в качестве свидетелей. Но комитеты и подкомитеты окончательных решений не принимают, а доводят собранную ими информацию до сведения палат, которые могут передать дело в суд, уменьшить в порядке санкций бюджетные ассигнования соответствующему ведомству или осуществить процедуру импичмента. Регламент французского Национального собрания предусматривает, что следственные или контрольные комиссии образуются Собранием путем принятия резолюции, должным образом предложенной и направленной в компетентную комиссию. В предложении следует точно указать либо подлежащие расследованию факты, либо государственные органы или государственные предприятия, деятельность которых должна быть проверена комиссией по контролю. Компетентная комиссия представляет доклад по предложению в месячный срок. Следственная или контрольная комиссия создается на основе пропорционального представительства фракций и должна насчитывать не более 30 депутатов. В ее состав не могут назначаться депутаты, подвергавшиеся уголовному или дисциплинарному наказанию за нарушение правил секретности в связи с работой какой-либо комиссии, которая учреждалась во время той же легислатуры.

О внесении предложения создать следственную комиссию председатель Собрания уведомляет министра юстиции. Если тот сообщит, что по упомянутым фактам уже ведется судебное расследование, то вопрос о создании комиссии не может быть поставлен на обсуждение палаты, а начавшееся обсуждение немедленно прерывается. Если предварительное расследование началось после образования комиссии, то по получении соответствующего сообщения министра юстиции председатель Собрания извещает об этом председателя комиссии, который немедленно прекращает ее деятельность. Таким образом, парламентское расследование не может конкурировать с судебным, тем более подменять его.

Если в течение 6 месяцев комиссия не представит своего доклада, ее председатель передает председателю Собрания имеющиеся у комиссии документы, которые нельзя ни публиковать, ни обсуждать. Составленный доклад передается председателю Собрания, о чем сообщается в официальном вестнике и объявляется при открытии ближайшего заседания палаты. Если в течение пяти полных дней после сообщения в официальном вестнике никто не заявит требования о преобразовании Собрания в секретный комитет или Собрание в качестве секретного комитета не решит иначе, доклад комиссии печатается и распространяется.

Любое предложение о воссоздании следственной или контрольной комиссии с теми же задачами, какие имела предыдущая комиссия,

председатель Собрания объявляет неприемлемым, если со времени окончания полномочий предыдущей комиссии прошло менее 12 месяцев. В случае сомнений председатель выносит решение по получению заключения бюро Собрания.

- *Процедура политической ответственности правительства:* эта ответственность имеет место в государствах с парламентскими и смешанными формами правления. В литературе парламентская ответственность правительства иногда включается в систему форм парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти. Однако в действительности ответственность – не форма контроля, а следствие его.

Контроль выявляет и устанавливает определенные факты, связанные с деятельностью подконтрольного субъекта, в частности события и результаты этой деятельности. А ответственность – следствие их оценки контролирующим органом, в данном случае парламентом или его палатой. Конституции Франции, Китая, Японии, Испании, Кубы предусматривают только коллективную (солидарную) ответственность правительств: «Кабинет при осуществлении исполнительной власти несет коллективную ответственность перед Парламентом» (часть третья ст. 66 Конституции Японии); «Правительство солидарно отвечает за свою политическую деятельность перед Конгрессом депутатов» (ст. 108 Конституции Испании). В других странах наряду с коллективной ответственностью правительства существует индивидуальная ответственность его членов: «Министры коллегиально ответственны за акты Совета министров и индивидуально за акты своих ведомств» (часть вторая ст. 95 Конституции Италии); «Правительство за выполнение своей функции ответственно перед Национальным советом Словацкой Республики», «Член Правительства за выполнение своей функции ответствен перед Национальным советом Словацкой Республики» (первое предложение ч. 1 ст. 114 и ч. 1 ст. 116 Конституции Словакии).

В Италии, Японии, Румынии правительство ответственно перед обеими палатами парламента, в Великобритании, Германии, Франции, Испании, Польше – только перед нижней. Иногда это объясняют тем, что верхняя палата избирается непрямыми выборами или вообще не избирается. Но не ко всем перечисленным странам это объяснение подходит: в Испании значительная часть Сената, а в Польше весь Сенат избираются прямыми выборами.

Если в Италии и Японии ответственность правительства имеет место перед каждой палатой парламента в отдельности, то в Румынии – перед ними обеими совместно. Парламентская ответственность правительства согласно демократическим конституциям реализуется преимущественно посредством двух процедур: вотума недоверия и отказа

в доверии. Различие между ними заключается в следующем. Вотум недоверия – результат парламентской инициативы. Поэтому в интересах стабильности правительства иногда конституции усложняют процедуру этой инициативы, требуя, чтобы она исходила от более или менее значительной группы парламентариев, а также обуславливая выражение недоверия необходимостью подачи за резолюцию недоверия (порицания, осуждения) абсолютного или квалифицированного большинства голосов в палате.

В ряде стран, в частности в Германии, конституциями предусмотрен так называемый конструктивный вотум недоверия: он считается состоявшимся, если парламент или палата не просто приняли резолюцию порицания, а определили главу нового правительства. Согласно ч. 1 ст. 67 германского Основного закона Бундестаг может выразить недоверие Федеральному канцлеру только путем избрания большинством своих членов его преемника и обращения к Федеральному президенту с просьбой об увольнении прежнего Федерального канцлера и назначении новоизбранного. Федеральный президент обязан это сделать. Такая система позволяет избежать длительных правительственных кризисов, вызванных тем, что парламент, свергнув правительство, долгое время не может создать ему замену.

Отказ в доверии имеет место в случае, когда правительство само поставило вопрос о доверии в связи с каким-либо актом, принятия которого оно добивается от парламента. Это довольно эффективный способ давления на парламент, особенно в условиях, когда отказ в доверии и вызванный этим правительственный кризис могут повлечь роспуск парламента (палаты). С другой стороны, действительно отказ парламента принять желательный для правительства акт может лишить правительство возможности проводить свою политику или серьезно затруднить проведение этой политики, в результате чего нахождение в составе правительства становится для его членов бессмысленным.

Чешская Конституция регулирует эти отношения весьма кратко. Согласно ст. 71 «Правительство может внести в Палату депутатов требование о выражении доверия». А ст. 72 устанавливает, что Палата депутатов может выразить Правительству недоверие и что предложение о выражении недоверия Палата депутатов обсуждает только в случае, если оно подано в письменном виде не менее чем 50 депутатами (т.е. 1/4 законного числа членов палаты), а для принятия предложения требуется абсолютное большинство голосов всех депутатов. Если Палата депутатов отклонила требование Правительства о выражении доверия или выразила ему недоверие, то предложение первое ч. 2 ст. 73 обязывает Правительство подать в отставку, а Президент согласно ч. 3 этой статьи обязан отставку принять. Более того, Прези-

дент по ст. 75 обязан отозвать Правительство, не подавшее в отставку, хотя оно должно было это сделать. Президент может распустить Палату депутатов, если она не выразила доверия новоначенному Правительству, кандидатура главы которого была предложена председателем Палаты, или если Палата в течение трех месяцев не приняла решения по правительственному законопроекту, с обсуждением которого Правительство связало вопрос о доверии.

Несколько иначе урегулированы эти вопросы в Румынии. Согласно ст. 112 Конституции обе палаты Парламента на совместном заседании могут отозвать выраженное Правительству доверие, приняв резолюцию недоверия большинством голосов депутатов и сенаторов по инициативе 1/4 общего их числа. Эта резолюция через три дня после ее внесения ставится на обсуждение совместного заседания палат. Если она отклоняется, то подписавшие ее депутаты и сенаторы не могут внести на той же сессии новую резолюцию недоверия, кроме случая, когда Правительство ставит вопрос о доверии.

- *Импичмент*: в данном случае речь идет не о политической, а о юридической парламентской ответственности должностных лиц, причем как исполнительной, так и судебной власти. В основном это лица, которые в силу своей должности пользуются в той или иной мере иммунитетом от судебного преследования. Наиболее распространены три основные модели соответствующих парламентских процедур. Первая заключается в том, что весь процесс реализации конституционной ответственности протекает в парламенте как таковом; по его завершении могут последовать процессы в судах. Вторая модель заключается в том, что парламент или палата выступают лишь как обвиняющие инстанции, а дело о конституционной ответственности разрешается в судебном органе, специально образуемом парламентом из своей среды, причем этот орган реализует не только конституционную, но в необходимом случае и уголовную ответственность, действуя уже как обычный суд. Третья модель совпадает со второй в том, что парламент или палата ограничиваются предъявлением обвинения, но в отличие от второй модели дело разрешается органом конституционной юстиции, который реализует лишь конституционную ответственность, смещая лицо с его должности. Все эти модели имеют свои разновидности в разных странах.

Пример первой модели дает импичмент – существующая в США, Великобритании, Японии, Индии и ряде других стран процедура ответственности высших должностных лиц администрации и судей.

Во Франции применяется вторая модель, там для решения вопроса об ответственности высших должностных лиц за правонарушения учреждены, как отмечалось, Высокий суд правосудия и Суд правосудия Республики. Президент Республики несет ответственность перед

Высоким судом правосудия за совершенные при исполнении обязанностей деяния только в случае, если они представляют собой государственную измену; обвинение ему предъявляют обе палаты Парламента одинаковым решением, которое принимается ими открытым голосованием и абсолютным большинством голосов своего состава. Что касается членов Правительства, то они несут уголовную ответственность за совершенные при исполнении обязанностей деяния, которые в момент совершения считались согласно уголовным законам преступлениями или уголовными проступками, перед Судом правосудия Республики.

Третью модель мы можем усмотреть в Основном законе для Германии, ч. 1 ст. 61 которого уполномочивает и Бундестаг, и Бундесрат на возбуждение обвинения Федерального президента в умышленном нарушении Основного или иного федерального закона. Такая инициатива требует поддержки не менее 1/4 состава соответствующей палаты, а для предъявления обвинения требуется решение 2/3 членов Бундестага или 2/3 голосов Бундесрата. Предъявившая обвинение палата назначает для его поддержания своего уполномоченного. Решение согласно ч. 2 указанной статьи принадлежит Федеральному конституционному суду, который хотя и избирается палатами, но не является их органом, как Высший суд правосудия и Суд правосудия Республики во Франции, а входит в судебную систему (судьи Федерального конституционного суда не могут состоять ни в Бундестаге, ни в Бундесрате).

Относительно этой модели можно отметить, что здесь предпочтение политики праву еще более очевидно, чем при импичменте. Смысл консультации Конституционного суда заключается по идее в том, чтобы дать компетентную юридическую квалификацию деяний Президента как тяжкого нарушения Конституции.

- *Рассмотрение петиций*: эта процедура, которая предусмотрена рядом регламентов, имеет важное значение с точки зрения гарантирования такого права человека, как право обращаться с петициями в органы и учреждения власти. Основной закон для Германии в ст. 45-с установил, что Бундестаг назначает комитет по петициям для рассмотрения просьб и жалоб, направленных в соответствии со ст. 17, которая провозгласила право индивидуальных и коллективных петиций. Согласно Регламенту Бундестага его президент направляет поступающие петиции в упомянутый комитет, который запрашивает заключения постоянных комитетов, если в петициях затронуты обсуждаемые этими комитетами вопросы. Депутат, передавший петицию, привлекается по его требованию к ее рассмотрению в комитете по петициям с правом совещательного голоса. Комитет должен определить принципиальные положения относительно рассмотрения просьб и жа-

лоб и в конкретных случаях исходить из этих положений. В случае истребования комитетом документов или справок или доступа в соответствующие федеральные органы, корпорации, ведомства и фонды об этом следует уведомить компетентного члена Федерального правительства. То же нужно своевременно сделать, если предстоит заслушать в связи с петицией свидетеля или эксперта.

Таким образом, контрольные процедуры являются элементом деятельности парламента любого современного демократического государства, независимо от формы правления.

ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ ДЛЯ КОНТРОЛЯ

ТЕМА 8

- 1. Главной задачей парламента является:**
 - A. Контроль за исполнением законов;
 - B. Исполнение законов;
 - C. Проведение выборов;
 - D. Принятие законов.
- 2. Из перечисленного: 1) Австралия, 2) Люксембург, 3) Гватемала, 4) Парагвай, 5) Бразилия, 6) Мексика, 7) Новая Зеландия, - имеют однопалатную структуру парламента следующие государства:**
 - A. 2, 3, 4, 7;
 - B. 1, 2, 4, 6;
 - C. 1, 2, 3, 7;
 - D. 2, 4, 5, 6.
- 3. Парламенты, которые юридически имеют право издавать законы по любому вопросу, называются:**
 - A. С абсолютно определенной компетенцией;
 - B. С относительно определенной компетенцией;
 - C. С неопределенной компетенцией;
 - D. Со смешанной компетенцией.
- 4. Непрерывный рост роли делегированного законодательства и иных видов административного нормотворчества свидетельствует о(об):**
 - A. ослаблении роли парламента в законодательстве;
 - B. существенном изменении функций парламента;
 - C. усилении роли парламента в законотворчестве;
 - D. изменении конституционного статуса парламента.
- 5. Право осуществления парламентом особой судебной процедуры по делам определенной категории должностных лиц называется:**
 - A. Контрассигнатурой;
 - B. Институтом импичмента;

- С. Интерпелляцией;
D. Институтом омбудсменов.
- 6. «Метод челнока» относится к процедуре:**
A. Законодательной инициативы;
B. Пересылки законопроекта из одной палаты в другую;
C. Рассмотрения законопроекта в парламентских комиссиях;
D. Принятия законопроекта палатой, в которую он был внесен из другой палаты.
- 7. Из перечисленных стран: 1) США, 2) Германия, 3) Финляндия, 4) Бразилия, 5) Мексика, 6) Венгрия, 7) Австралия, 8) Болгария, – двухпалатные парламенты имеют следующие:**
A. 1, 2, 4, 5, 7;
B. 1, 3, 4, 6, 7;
C. 2, 4, 6, 7, 8;
D. 2, 3, 5, 7, 8.
- 8. Парламентаризм стал приобретать качественно новые, современные черты, начиная с:**
A. 50 – 60-х гг. XX в.;
B. конца XIX в.;
C. 30 – 40-х гг. XX в.;
D. середины 60- гг. XX в.
- 9. Общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти, называется:**
A. Верхней палатой парламента;
B. Правительством;
C. Государственным советом;
D. Парламентом.
- 10. Юридическим выражением парламентаризма является:**
A. Конституционное закрепление принципов парламентаризма;
B. Контроль парламента за деятельностью правительства;
C. Выборность центральных органов власти;
D. Нормативное регулирование выборов.
- 11. Современная конституционно-правовая доктрина рассматривает депутата парламента как:**
A. Представителя определенной группы избирателей;
B. Представителя конкретного избирательного округа;
C. Представителя партии;
D. Представителя всей нации.
- 12. Контроль над законодательной деятельностью парламента относится к функции:**
A. Парламентских комиссий;
B. Конституционного суда;

- C. Правительства;
- D. Главы государства.

13. Запрет, налагаемый главой государства на законопроект, который либо может быть преодолен парламентом, либо носит временный характер, называется:

- A. Абсолютным вето;
- B. Выборочным вето;
- C. Протестом;
- D. Относительным вето.

14. Депутат в демократическом государстве является:

- A. Исполняющим обязанности на общественных началах;
- B. Совмещающим службу и парламентскую деятельность;
- C. Профессиональным парламентарием;
- D. Непривилегированным служащим.

15. Парламенты, для которых конституции устанавливают полный перечень вопросов, являющихся объектом их законодательной деятельности, называются:

- A. Со смешанной компетенцией;
- B. С относительно определенной компетенцией;
- C. С абсолютно определенной компетенцией;
- D. С неопределенной компетенцией.

16. Отношения правительства с парламентом зависят от:

- A. Формы государственного устройства;
- B. Главы правительства;
- C. Структуры парламента;
- D. Формы правления.

17. Запрет, налагаемый главой государства на законопроект, который носит постоянный характер, называется:

- A. Протестом;
- B. Выборочным вето;
- C. Абсолютным вето;
- D. Относительным вето.

18. Президент США подписывает федеральный закон и обнародует его в течение:

- A. 7 дней;
- B. 10 дней;
- C. 14 дней;
- D. 15 дней.

19. Субъекты законодательной инициативы в Российской Федерации: 1) Президент, 2) Конституционный Суд; 3) члены Совета Федерации, 4) субъекты Российской Федерации:

- A. 1, 2, 3;
- B. 2, 3;

- C. 4;
- D. 1, 2, 3, 4.

20. Под коллегиальным органом общей компетенции, осуществляющим руководство исполнительной и распорядительной деятельностью в стране, подразумевается:

- A. Парламент;
- B. Администрация президента;
- C. Парламентская комиссия;
- D. Правительство.

21. Осуществление внешней политики, прежде всего, входит в компетенцию:

- A. Правительства;
- B. Главы государства;
- C. Парламента;
- D. Другого государственного органа.

22. Индемнитет – это:

- A. Политическая ответственность депутата за свои высказывания и голосование в парламенте;
- B. Неприкосновенность депутата, включающая невозможность уголовного преследования без разрешения палаты;
- C. Представительство депутата в парламенте от всей нации, невозможность досрочного отзыва;
- D. Следование депутатом в своих решениях наказам избирателей от круга, от которого он избран.

23. Интерпелляция – это:

- A. Право осуществления парламентом особой судебной процедуры в отношении должностных лиц с целью отрешения от должности;
- B. Разновидность парламентского запроса, на который ответ должностного лица сопровождается прениями и может быть вынесен на голосование в парламенте;
- C. Отказ правительству в доверии парламентом;
- D. Специфика формирования правительства в странах со смешанной формой правления.

24. Партийные объединения депутатов называются партийными фракциями в:

- A. Италии, Испании;
- B. Германии, Российской Федерации;
- C. Великобритании, Канаде;
- D. Польше, Хорватии.

25. Верхняя палата формируется путем прямых выборов в:

- A. США, Бразилии,
- B. Франции, Индии;
- C. Норвегии, Исландии;

D. Великобритании, Канаде.

26. Народная законодательная инициатива предусмотрена в:

- A. Италии, Испании, Швейцарии;
- B. США, Мексике, Российской Федерации;
- C. Великобритании, Индии, Японии;
- D. ФРГ, Франции, Чехии.

27. Принцип дисконтинуитета предполагает:

- A. Все дела, не получившие в течение сессии завершения, прекращаются с её окончанием, и на следующей сессии те же вопросы могут рассматриваться лишь с самого начала;
- B. Прохождение законопроекта, находящегося в Парламенте, не прекращается с закрытием сессии палат;
- C. Собрания членов палат, созванные и проводимые в установленном порядке;
- D. Период времени, в течение которого палаты парламента могут проводить пленарные заседания и принимать решения.

28. Первым парламентским чтением обычно является:

- A. Обсуждение принципиальных положений и статей законопроекта;
- B. Внесение в компетентный орган парламента управомоченным субъектом законопроекта или законопредложения;
- C. Принятие законопроекта к рассмотрению и оглашение его названия председателем палаты;
- D. Обсуждение законопроекта с редакционными поправками.

29. Внесение законопроекта депутатом или группой депутатов называется:

- A. Правительственной инициативой;
- B. Парламентской инициативой;
- C. Народной инициативой;
- D. Специальной инициативой.

30. Установление точного времени, отведенного на обсуждение законопроекта, после которого прения прекращаются, даже если не смогли выступить все желающие, называется:

- A. «гильотиной»;
- B. «флибустьерством»;
- C. «кенгуру»;
- D. «укороченными прениями».

Учебное издание

ИВАШКЕВИЧ Елена Францевна

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО
ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН
ПАРЛАМЕНТ И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

Методические рекомендации

Технический редактор *Г.В. Разбоева*

Компьютерный дизайн *И.В. Волкова*

Подписано в печать .2014. Формат 60x84¹/₁₆. Бумага офсетная.

Усл. печ. л. 3,02. Уч.-изд. л. 2,95. Тираж экз. Заказ .

Издатель и полиграфическое исполнение – учреждение образования
«Витебский государственный университет имени П.М. Машерова».

Свидетельство о государственной регистрации в качестве издателя,
изготовителя, распространителя печатных изданий

№ 1/255 от 31.03.2014 г.

Отпечатано на ризографе учреждения образования
«Витебский государственный университет имени П.М. Машерова».

210038, г. Витебск, Московский проспект, 33.