

§ 1. Парламент и парламентаризм

Общенациональное представительное учреждение демократического общества - парламент - имеет многовековую историю. Дальние прародители его - английский Парламент, испанские Кортесы - возникли еще в XII - XIII вв. Однако парламент демократического государства качественно отличается от сословных представительных учреждений эпохи феодализма. Поэтому и сама его история начинается с эпохи буржуазных революций.

Согласно теории разделения властей, которая в той либо иной степени нашла свое отражение в конституционализме любой демократической страны, парламент как носитель верховной законодательной власти занимает привилегированное положение в системе высших органов государственной власти. Так, американская Конституция постановляет: "Все законодательные полномочия, сим установленные, предоставляются Конгрессу Соединенных Штатов..." Согласно американской конституционной теории Конгресс является носителем законодательной власти. Подобное же положение содержит ст. 36 Конституции Аргентины: "Законодательная власть нации предоставляется Конгрессу". Статья 26 Конституции Греции устанавливает: "Законодательная власть осуществляется Палатой депутатов и Президентом Республики". В несколько иной форме эта мысль выражена в ст. 70 итальянской Конституции: "Законодательная функция осуществляется совместно обеими палатами". Весьма категорично определяет юридический статус Парламента Конституция Японии: "Парламент является высшим органом государственной власти и единственной законодательной властью государства". Наконец, в ст. 4 Конституции Федеративной республики Бразилии 1988 г. сказано: "Законодательная власть осуществляется Национальным конгрессом, который состоит из Палаты депутатов и Федерального сената".

Согласно букве демократических конституций парламент является верховным законодательным органом государства, однако в действительности его реальные полномочия иные.

В парламентарных странах парламент испытывает эффективное воздействие со стороны правительства, которое не только монополизировало законодательную инициативу, но и оказывает сильное влияние на все стороны деятельности парламента.

В президентских республиках парламент юридически более независим. Он не может быть распущен президентом, законодательная инициатива принадлежит только депутатам. Тем не менее президенты и в этих случаях располагают богатым арсеналом средств воздействия на парламент.

В тех странах, где существует конституционный контроль (США, Италия, ФРГ, Франции, Япония, Индия, Австралия и др.), любой акт парламента может быть отменен по причине несоответствия его конституции.

Парламент и парламентаризм - понятия взаимосвязанные и взаимообусловленные, но отнюдь не равнозначные.

Парламентаризм - это особая система государственного руководства обществом, характеризующаяся разделением труда, законодательного и исполнительного, при привилегированном положении парламента.

Парламентаризм не может существовать без парламента, его основой является именно сильный и полновластный парламент. Но парламентаризм есть в то же время высшее качество парламента, которое может им утратиться. Парламент может существовать без существенных элементов парламентаризма, что характерно для авторитарных режимов.

Юридическим выражением парламентаризма является контроль парламента за деятельностью правительства. Этот контроль по-разному осуществляется в парламентарных странах и президентских республиках, но в любом случае он является определяющей чертой парламентаризма и именно в нем находит свое выражение привилегированное положение парламента. Хотя в президентских республиках отсутствует институт парламентарской ответственности, им известны определенные формы контроля над деятельностью правительства.

Парламентаризм возник и оформился в тот период, когда избирательное право было цензовым и в категорию политически активных граждан входили только мужчины-собственники. Демократизация избирательного права шла параллельно с увяданием парламентаризма и падением роли представительных учреждений. На первый план выдвинулись правительства, практически осуществлявшие как исполнительную, так и законодательную власть.

В современный период в ряде стран (Франция, Финляндия, США, Израиль) парламент начинает отвоевывать утраченные позиции. Этот процесс по-разному проходит в различных странах, ему известны подъемы и спады. К примеру, во время Уотергейтского дела в США резко возросла реальная власть Конгресса, т.к. президентская власть была скомпрометирована. Однако с приходом республиканской администрации Р. Рейгана в 1981 г. система сдержек и противовесов стабилизировалась за счет активизации президентской власти. В V Республике Франции после ухода Президента Ш. де Голля по мере увядания голлизма шел процесс возрастания реальных полномочий Национального собрания и восстановления парламентаризма. Этот процесс наиболее полное выражение получил в годы пребывания у власти Ф. Миттерана.

§ 2. Порядок формирования парламентов и статус депутатов

Порядок формирования парламентов часто находится в прямой зависимости от их структуры. Нижние палаты парламентов, как и однопалатные парламенты, почти всегда формируются посредством прямых выборов. На принцип выборности как тех, так и других не влияет тот факт, что в отдельных случаях некоторая часть депутатов назначаются (назначение представителей англо-индийской общины в Народную палату индийского Парламента). Что касается формирования верхних палат, то здесь можно выделить следующие основные способы.

1. Формирование верхней палаты посредством не прямых (многостепенных или косвенных) выборов. Наиболее типичные примеры дает государственная практика Индии, Норвегии и Франции.

Не более 238 членов Совета штатов индийского Парламента (12 членов этой палаты назначаются Президентом) избираются выборными членами законодательных собраний штатов по пропорциональной системе представительства посредством единого передаваемого голоса, т.е. путем двухступенных выборов.

Посредством трехступенных выборов в основном формируется Сенат V Французской Республики. Сенаторы избираются депутатами Национального собрания, депутатами генеральных советов департаментов и делегатами муниципальных советов.

2. Формирование верхней палаты посредством прямых выборов, хотя и с некоторыми отличиями от той системы, которая применяется в соответствующих странах при формировании нижних палат.

Верхняя палата Конгресса США - Сенат - избирается непосредственно населением, но не по территориальным избирательным округам, как члены Палаты представителей, а от каждого штата по два сенатора. Определение результатов голосования проводится по мажоритарной избирательной системе относительного большинства.

Сенат Итальянской Республики избирается посредством прямых выборов на базе областей. Количество мандатов зависит от численности населения области (Ломбардия - 47 сенаторов, Сицилия - 27, Сардиния - 9). Как правило, область имеет не менее 7 сенаторов. Состав Сената формируется на основании смешанной избирательной системы: три четверти сенаторов избираются в одномандатных округах по мажоритарной системе относительного большинства, а четвертая часть - на основании соперничества партийных списков по пропорциональной системе.

Смешанная избирательная система применяется и при выборах верхней палаты японского Парламента - Палаты советников: 152 депутата этой Палаты избираются по префектурным избирательным округам (в Японии 46 префектур), а остальные 100 - от общенационального избирательного округа.

3. Чисто феодальный способ формирования верхней палаты применяется в

Великобритании. Традиционная система замещения мест в Палате лордов была за последнее время несколько модернизирована. Законом о пэрстве 1958 г. было введено пожизненное пэрство, распространенное и на женщин. Эта демократизация, осуществленная консерваторами, имела своей целью прежде всего ввести в верхнюю палату лордов, способных к активной парламентской работе. Законом о пэрстве 1963 г. право занятия места в Палате лордов было предоставлено всем шотландским пэрам, которые до этого избирали лордов из своей среды. До недавнего времени в состав палаты входили более 1200 пэров, которые подразделялись на следующие основные группы: наследственные пэры, имеющие право передавать свой титул по наследству; пожизненные пэры, не имеющие права передачи титула по наследству; ирландские и шотландские пэры (в настоящее время их в Палате лордов нет); пэры по апелляции; духовные пэры (епископы и архиепископы англиканской церкви).

Лейбористское правительство Т. Блэра приступило к реформированию верхней палаты. Первым шагом в этом направлении было принятие Акта о Палате лордов 1999 г., согласно которому никто не должен быть членом Палаты в силу наследственного пэрства. На переходный период места в Палате лордов сохраняют 92 из 788 наследственных пэров в соответствии с Регламентом Палаты или на его основании. Предполагается, что впоследствии часть членов палаты будут избираться населением.

4. Формирование верхней палаты посредством назначения в наиболее чистом виде применяется в Федеративной Республике Германии. Верхняя палата Парламента - бундесрат - состоит из членов, назначаемых правительствами земель из своего состава.

5. Формирование верхней палаты смешанным путем, при котором в разных вариантах сочетаются элементы выборности, назначения и наследственности (Сенат Бельгии, Сенат Ирландии).

Способ формирования верхней палаты парламента можно оценить лишь с учетом того, в какой степени он влияет на фактическую роль соответствующей верхней палаты как консервативного, сдерживающего начала.

Если сопоставить метод формирования верхних палат с объемом их компетенции и правовым статусом, то можно установить следующую закономерность. Чем дальше

процесс формирования этих палат отстоит от избирательного корпуса, тем меньше объем их компетенции. Самые сильные и влиятельные верхние палаты (Сенат США, Сенат Италии, Палата советников Японии) избираются прямыми выборами. Слабые же верхние палаты (Палата лордов, Совет штатов Индии, бундесрат) формируются без участия избирательного корпуса.

Правовое положение депутата парламента определяется конституциями, конституционными, органическими и обычными законами, регламентами палат и обычаями.

Современная конституционно-правовая доктрина рассматривает депутата парламента как представителя всей нации, а не какого-то одного избирательного округа. Логическим следствием этой концепции является запрещение императивного мандата и права отзыва. Соответствующие нормы содержатся в конституциях почти всех стран. Так, ст. 67 Конституции Италии гласит: "Каждый член Парламента представляет нацию и выполняет свои функции без императивного мандата". С не меньшей категоричностью говорит об этом ст. 38.1 Конституции ФРГ: "Депутаты германского бундестага... являются представителями всего народа, не связаны наказами и указаниями и подчиняются лишь своей совести". В статье 27 Конституции Франции 1958 г. содержится почти аналогичное положение: "Любой императивный мандат является недействительным".

Отсутствие императивного мандата и права отзыва не ведет к полной независимости депутата парламента. Это объясняется следующими причинами: во-первых, депутат, как правило, принадлежит к какой-либо партийной фракции и подчиняется партийной дисциплине; во-вторых, депутат зависит от тех организаций, которые финансировали его избирательную кампанию; наконец, депутат в известной степени зависит и от своего избирательного округа, поскольку судьба мандата решается голосованием.

Депутат в демократическом государстве является профессиональным парламентарием. Именно в силу этого его мандат обладает свойством несовместимости ни с какой государственной или иной должностью. Парламентская деятельность считается единственным законным занятием депутата, за исключением права занятия министерских постов в парламентских странах.

В содержание депутатского мандата входят следующие основные компоненты.

Индемнитет <1>. Депутат парламента получает вознаграждение за свою деятельность, включая покрытие расходов на резиденцию, переписку, служебные поездки и т.д. Чрезмерно высокий индемнитет в ряде стран превращает место в парламенте в доходную должность. В некоторых странах депутатский индемнитет приравнивается к жалованью чиновников высшего разряда (Япония, Франция, Финляндия) или составляет определенную часть министерского оклада.

<1> В конституционном праве термин "индемнитет" имеет два значения: освобождение от ответственности и вознаграждение за парламентскую деятельность. Здесь он применяется во втором значении.

Иммунитет. Законодательство демократических государств предоставляет депутату ряд прав и привилегий, которые должны гарантировать его независимость. Важнейшими элементами депутатского иммунитета являются свобода слова и голосования и депутатская неприкосновенность.

Свобода слова и голосования сводится к тому, что депутат не может быть привлечен к уголовной ответственности за высказывания в парламенте и за голосование, поскольку они осуществляются в силу мандата. Однако почти повсеместно свобода слова и голосования ограничивается жесткими рамками партийной дисциплины. Ограничения на свободу слова налагают также законы об охране государственной тайны и соответствующие положения парламентских регламентов (такие положения Регламентов в США метко именуется "правилами затыкания рта" ("кляпами")).

Депутатская неприкосновенность, применяемая обычно в период сессий, как правило, состоит в том, что парламентарий не может быть подвергнут уголовному преследованию или аресту без санкции соответствующей палаты, за исключением тех случаев, когда он задержан на месте совершения преступления. В Италии депутатская неприкосновенность распространяется и на личный или домашний обыск, перехват разговоров или сообщений, изъятие корреспонденции членов Парламента (части 2 и 3 статьи 68 Конституции). Депутат может быть лишен иммунитета решением той палаты, к которой он принадлежит (с 1995 г. во Франции разрешение на арест или ограничение свободы члена Парламента дает бюро палаты).

Прекращение срока действия мандата наступает по окончании срока полномочий парламента, по истечении срока, на который избран депутат (этот порядок применяется обычно к депутатам верхних палат, которые не обновляются целиком), вследствие смерти депутата, в результате лишения мандата или признания выборов недействительными.

Парламент обычно является верховным судом в отношении полномочий своих депутатов, поэтому он не только может лишить депутата иммунитета, но и признать недействительным его мандат.

§ 3. Классификация парламентов

В настоящее время существует свыше 200 зарубежных парламентов, каждый из которых обладает своими особенностями. Однако это отнюдь не исключает возможности их классификации, в основу которой в данном случае будут положены такие существенные признаки, как структура парламента и объем компетенции.

Классификация парламентов по структуре. Традиционной системой построения зарубежных парламентов был бикамерализм (двухпалатность). Вторая, или верхняя, палата была введена, во-первых, для представительства аристократии, и во-вторых, для сдерживания радикализма нижней палаты. Существует мнение, что вторая палата совершенно необходима как интегральная часть парламента. Однако некоторые ученые считают, что вторая палата имеет смысл в федеративном государстве, где она представляет интересы субъектов федерации; в унитарных же государствах она не имеет никаких разумных оснований для своего существования. Весьма убедительную аргументацию бессмысленности и даже реакционности бикамерализма дал в свое время видный идеолог лейборизма С. Криппс: "Если мы хотим достигнуть эффективной демократии, то абсолютно невозможно иметь две палаты, делящие суверенитет

государства. Вторая палата является либо представительной - в этом случае она не что иное, как дубликат первой палаты, либо она не представляет народ в целом - в этом случае она не должна иметь места в подлинно демократическом парламенте" <2>. Бикамерализм в унитарных государствах ведет к ущемлению прав нижней палаты, к затягиванию и усложнению законодательной процедуры.

<2> On the Parliamentary System // New Delhi. 1959. May. P. 8.

Многие верхние палаты не знают установленного срока полномочий и обновляются по частям (Сенат США, Совет штатов Индии, Сенат Франции и др.), что определяет их особое положение и дает определенные организационные преимущества. Благодаря свойству непрерывности, которым некоторые конституции наделяют верхние палаты, они становятся постоянным элементом в системе высших органов государственной власти. В этом случае верхние палаты превращаются в некий символ непрерывности и стабильности власти.

На протяжении длительного времени подавляющее большинство парламентов было двухпалатными, однопалатные парламенты составляли исключение (Дания, Люксембург, Финляндия, Гватемала, Парагвай, Новая Зеландия). Однако в настоящее время большинство парламентов однопалатные.

Классификация парламентов по объему компетенции. Компетенция - важнейший фактор, который определяет не только правовое положение парламента и его роль в политической жизни страны, но и его взаимоотношения с другими высшими органами государственной власти. Зарубежный конституционализм знает различные способы определения компетенции парламента, в зависимости от которых эти учреждения можно подразделить на три группы.

К первой группе относятся парламенты с абсолютно определенной компетенцией, для которых конституции устанавливают точный перечень вопросов, являющихся объектом их законодательной деятельности. Такие парламенты не имеют права переступить границы своих полномочий, т.к. в противном случае суды отменят принятые ими нормативные акты. Наиболее типичным примером парламента подобного рода может служить Конгресс США. Раздел 8 ст. 1 американской Конституции содержит перечень из 18 пунктов, уполномочивающих Конгресс на совершение определенных действий. Раздел девятый той же статьи дает перечень того, чего Конгресс не может делать, - это

дополнительное ограничение. Таким образом, сфера деятельности Конгресса строго определена. Все, что находится за ее пределами, относится к компетенции штатов, которые обладают так называемыми остаточными полномочиями. Содержащийся в Конституции перечень дополняется доктриной подразумеваемых полномочий.

В основном по такому же методу определяется компетенция парламента Франции. Статья 34 французской Конституции дает перечень вопросов, по которым парламент вправе принимать законы, оставляя, однако, возможность для его дальнейшего дополнения и уточнения органическими законами. Все, что не входит в компетенцию парламента, относится к ведению правительства. Таким образом, если в США полномочия разграничиваются между Конгрессом и субъектами федерации, во Франции они разграничиваются между парламентом и Правительством.

Ко второй группе относятся парламента с абсолютно неопределенной компетенцией, т.е. те парламента, которые юридически располагают неограниченными полномочиями и имеют право издавать законы по любому вопросу. Нет нужды доказывать, что эта доктрина носит умозрительный характер: полномочия парламента всегда ограничены. Тем не менее эта концепция играет роль конституционного принципа при определении компетенции парламента Великобритании <3> и Новой Зеландии. Фактически ту же мысль проводит Конституция Ирландии, которая, наделяя парламента законодательными полномочиями, не устанавливает сферы нормоустанавливающей деятельности парламента; в то же время в этой стране применяется конституционный контроль, что совершенно несовместимо с доктриной неограниченности парламентарских полномочий.

<3> В связи с учреждением в 1997 г. Парламента Шотландии и Ассамблеи в Уэльсе характер компетенции Парламента Великобритании изменился, поскольку были определены предметы ведения представительных учреждений регионов и национального Парламента.

Третью группу составляют парламента с относительно определенной компетенцией. Для таких парламента характерна относительная подвижность границ, в пределах которых они осуществляют свои функции. Наиболее типичным примером в этом отношении является индийский Парламент. Конституция Индии устанавливает три сферы полномочий: в первую группу входят вопросы, отнесенные к исключительной компетенции Союза, по которым может законодательствовать только федеральный Парламент; вторую группу составляют вопросы, входящие в компетенцию штатов; третья группа вопросов относится к совместной компетенции Союза и штатов.

По этим вопросам может законодательствовать как союзный Парламент, так и законодательные органы штатов, но в случае коллизии приоритет сохраняется за законом Союза. В таком же порядке решается вопрос о компетенции Парламента Малайзии.

Несколько по-иному распределяется компетенция между бундестагом и ландтагами земель в ФРГ. Основной Закон точно определяет исключительную компетенцию федерального парламента, устанавливая в ст. 73 перечень соответствующих вопросов. За землями согласно ст. 70 сохраняется право законодательствовать в той мере, в какой Основной Закон не предоставляет законодательные полномочия федерации. Казалось бы, земли, подобно американским штатам, обладают остаточной компетенцией. Но это не так. Конституция ФРГ устанавливает строго определенную область "конкурирующей законодательной компетенции", в сфере которой, как гласит ст. 72, "земли обладают полномочием на законодательство лишь тогда и постольку, когда и поскольку федерация не пользуется своими законодательными правами". В этой сфере федерация принимает законы только в тех случаях, когда законодательное регулирование необходимо в целях обеспечения единообразных условий жизни на территории федерации или сохранения правового и экономического единства в общегосударственных интересах. Категоричность этого положения смягчается ст. 72 (2), где предусматриваются обстоятельства, при которых федерация может законодательствовать по вопросам, отнесенным к сфере конкурирующей компетенции. Таким образом, метод определения компетенции парламента в ФРГ сочетает в себе элементы американской и индийской систем.

Классификация парламентов по социальному составу. Парламенты неоднородны по своему социальному составу. Степень представительства классов и социальных групп в парламентах зависит не столько от их численности, сколько от политической зрелости и сплоченности этих классов и групп. Многочисленный класс, если он политически не самоопределился, вообще может не иметь своего представительства в парламенте. Примером тому может служить рабочий класс ("синие воротнички") США. Напротив, сравнительно немногочисленная, но боевая и сплоченная социальная группа может обладать сильными парламентскими фракциями. Достаточно сослаться на парламентский опыт Скандинавских стран.

Социальный состав парламента определяется не только социальной и профессиональной принадлежностью депутатов, но прежде всего их партийностью. В зависимости от социального состава современные парламенты можно разделить на две большие группы.

В первую группу входят социально однородные парламенты, не имеющие социал-демократического или коммунистического представительства. Наиболее типичным примером подобного парламента является Конгресс США. В условиях демократии такая социальная однородность парламента возможна только при высоком уровне благосостояния населения и при стабильном политическом развитии страны. Социально однородными оказываются также парламенты в тех странах, где установлены авторитарные политические режимы и запрещены оппозиционные политические партии (Ливия, Ирак в период правления С. Хусейна и некоторые другие страны).

Вторую группу составляют парламенты с представительством социал-демократических и коммунистических партий (Великобритания, ФРГ, Канада, Италия, Швеция, Финляндия, Индия, Япония и др.). Чем выше представительство таких партий, тем чаще парламент выступает в поддержку идей государственного регулирования экономики и ограничения крупной собственности.

§ 4. Полномочия парламента

Определение фактической роли парламента в осуществлении государственной власти представляет собой достаточно сложную проблему, поскольку между юридическим и реальным статусом этого политического учреждения существует огромный разрыв. Конституционная догма и теория наделяют парламент такими качествами, как законодательное верховенство и независимость, рассматривают парламент как носителя народного суверенитета. Однако на практике в некоторых странах парламент низведен до положения вспомогательного учреждения.

Структурные изменения государства в XX столетии вызвали, естественно, и соответствующие функциональные изменения. Утрата парламентом центрального места

в системе высших органов государственной власти обусловила изменение его функциональной и предметной компетенции, хотя эти процессы почти не нашли отражения в конституционном праве.

Упадок роли парламентов в системе разделения властей в XX столетии в каждой стране происходил по-разному. В одних слабость парламента конституционно оформлена (V Французская Республика). В других странах, а их подавляющее большинство, упадок роли парламента юридически не оформлен. Перенесся центр тяжести в государственном руководстве обществом с парламента на правительства, политическая элита почти не затронула самой конституционной системы. Это привело к резкому разрыву между юридической и фактической конституциями. Подобный дуализм свойствен для всего конституционализма, но в случае с парламентом он проявляется особенно ярко. В то же время в XXI в. возможно повышение роли парламентов в связи с дальнейшим развитием и укреплением институтов гражданского общества.

Для более точного установления подлинной роли парламента следует определить его функции, т.е. главные направления его деятельности. В основу классификации и индивидуализации функций парламента должны быть положены основные критерии: место парламента в системе государственной власти и его взаимоотношения с другими государственными органами; компетенция парламента; фактическая роль парламента в осуществлении государственного руководства обществом. Из названных критериев только второй (компетенция) относительно стабилен, т.к. формальное изменение компетенции производится сравнительно редко. Что касается двух остальных критериев, то они очень подвижны, изменчивы, ибо находятся в прямой зависимости от соотношения политических сил и уровня развития общества.

Все конституции наделяют парламент законодательными полномочиями. Принятие законов является главной задачей парламента. Теоретически только парламент обладает суверенным правом принимать законы.

Законодательная деятельность парламента весьма серьезно эволюционировала. В современных государствах парламент продолжает законодательствовать, но эта его деятельность утратила суверенный характер. Хотя вместе с усложнением функций государства увеличился объем законодательной деятельности парламента, центром нормотворчества стало правительство. В зарубежной литературе это явление пытаются объяснить тем, что объем государственной работы настолько возрос, законодательная техника настолько усложнилась, а само законодательство настолько специализировалось, что парламенту поневоле пришлось отказаться от значительной

части своих суверенных полномочий в пользу правительства, т.к. сам справиться с этой задачей он не мог.

Однако причина замены парламентаризма министериализмом состоит не в этом. В условиях, когда экономическая и политическая власть сосредоточена в руках элиты, законодательную деятельность не доверяют громоздкому парламенту, состав которого в какой-то степени зависит от воли и настроения избирательного корпуса. Немалое значение имеет также все усложняющийся характер правового регулирования.

Процесс упадка законодательной деятельности парламента протекает по следующим основным направлениям.

Во-первых, современный парламент почти целиком утратил право законодательной инициативы. Принимаемые им акты разрабатываются и вносятся главным образом правительством в широком смысле слова, т.е. министерствами, ведомствами, департаментами и другими центральными административными органами.

В результате парламент из законодательного органа фактически порой превращается в законоутверждающий орган.

Парламент перестал быть самодовлеющей политической системой, объективизирующей волю господствующих в экономике и политике сил, и зачастую во многом оказался низведенным до положения органа, регистрирующего и оформляющего законопредложения правительства. "Всесильный министериализм", - отмечают российские ученые, - примат правительственной власти в ее отношениях с парламентом, находит свое выражение и в таких явлениях, как все большая монополизация правительством законодательной инициативы, дальнейшее расширение практики делегированного законодательства" <4>.

<4> Политический механизм диктатуры монополий. М., 1974. С. 213.

Переход законодательной инициативы в руки правительства в различной степени

произошел во всех странах. В парламентских странах, где существует институт ответственного правительства, последнее осуществляет законодательную инициативу либо через министров, либо через депутатов правящей партии. Законопроекты составляются в административном аппарате, и парламент получает их уже в готовом виде. В президентских республиках, которые не знают парламентской ответственности, правительство осуществляет законодательную инициативу не в столь откровенной форме, но не менее эффективно.

Во-вторых, ослабление роли парламента в законодательной деятельности проявляется в непрерывном росте доли делегированного законодательства и иных видов административного нормотворчества. В определенной степени утрачен не только суверенный характер парламентского законодательства, но и сама законодательная прерогатива в известной мере перешла к административному аппарату. Удельный вес парламентских актов в системе правовых норм резко сократился, а их применение и истолкование находятся в прямой зависимости от администрации.

В-третьих, парламентское большинство, принимающее законы, в известной степени лишено самостоятельности и голосует по указанию своих партийных лидеров.

В парламентских странах партийная дисциплина обычно настолько сильна, что фракция большинства фактически подчинена правительству. Вся деятельность депутатов строго контролируется. Эта система особенно эффективна в тех странах, где существуют однопартийные правительства (например, Великобритания).

В президентских республиках партийная дисциплина значительно слабее и партийные фракции более свободны. Отсутствие института ответственного правительства выводит сам процесс формирования исполнительного органа власти за стены парламента. Однако и в этих странах свободное голосование отнюдь не является общим правилом.

Таким образом, законодательная деятельность в известной мере лишь формально осуществляется парламентом. В определенной степени она направляется и контролируется правительством. Эта общая закономерность не всегда проявляется в полном объеме. Возможны такие политические ситуации, когда парламент получает возможность активизировать свои полномочия. Так произошло в США в период Уотергейтского дела, приведшего к резкому падению престижа президентской власти. Это соотношение сил сохранилось и после вступления в должность Президента Д.Р.

Форда. Подобная же ситуация сложилась в конце президентуры Р. Рейгана, а также во Франции после выборов 1986 г.

Принятие бюджета и иные финансовые полномочия являются старейшей прерогативой парламента. Однако по мере того, как исполнительная власть укреплялась, финансовые полномочия во все возрастающей степени переходили от парламента к правительству. В современных индустриально развитых государствах подготовка и исполнение бюджета и все остальные финансовые полномочия почти полностью перешли в руки правительства.

Финансовая деятельность современного государства очень сложна, и ею занимаются многие звенья центрального правительственного аппарата; парламенту же в этой сфере принадлежит большей частью пассивная роль. Составление бюджета осуществляется правительством. Например, Конгресс США никакого участия в подготовке федерального бюджета не принимает (эта задача возложена на административно-бюджетное управление, подчиненное Президенту), он лишь утверждает финансовые предложения Правительства. Более того, Конгресс, как правило, даже не имеет представления о бюджете в целом, обычно вотируя лишь отдельные финансовые билли. Благодаря этой системе Конгресс вплоть до будущего года не знает, что собой представляет федеральный бюджет, а Президент может производить дополнительные расходы, ставя Конгресс перед свершившимся фактом. Однако ситуация меняется, когда Президент и большинство в обеих палатах Конгресса принадлежат к различным политическим партиям.

В Великобритании Палата общин также имеет дело с уже подготовленными Кабинетом Короны финансовыми предложениями, которые утверждаются ею без существенных изменений. Рассмотрение как доходной, так и расходной части бюджета, осуществляемое комитетом путей и средств и комитетом ассигнований, носит формальный характер, а любые предложения оппозиции отвергаются правительственным большинством.

Подобное положение характерно для всех без исключения стран. Юридически все финансовое законодательство исходит от парламента, практически же он в этой области играет чисто номинальную роль. Парламент не может играть более активной роли в сфере бюджетных отношений (как и в других сферах) хотя бы потому, что он не обладает надлежащим информационным обеспечением. Полным хозяином любой информации является только правительство.

Контроль над деятельностью правительства - одно из наиболее важных полномочий парламента.

Парламентский контроль над деятельностью правительства присущ лишь демократическому режиму. Конкретное выражение его зависит от формы правления: в президентских республиках контрольные полномочия парламентов менее разнообразны, но эффективность их повышается в связи с отсутствием у правительства полномочий по роспуску парламента; в парламентарных странах, напротив, обширные контрольные полномочия парламента в значительной степени нейтрализуются принадлежащим правительству правом роспуска парламента.

Современной парламентской практике известны следующие основные методы осуществления контроля над деятельностью правительства.

1. Постановка правительством вопроса о доверии, применяемая лишь в парламентарных странах, где правительство несет ответственность перед парламентом (обычно перед нижней палатой) за свою деятельность.

Использование этого контрольного средства фактически сводится на нет в связи с тем, что, во-первых, вопрос о доверии, как правило, ставится правительством в его же интересах; во-вторых, в случае вынесения вотума недоверия правительство может распустить парламент и назначить новые выборы. Практика показывает, что правительство зачастую использует постановку вопроса о доверии для шантажа парламента, ставя его тем самым под угрозу роспуска.

В современной парламентской практике уход правительства в отставку в результате вынесения ему вотума недоверия представляет собой достаточно редкое явление, и чаще всего его жертвой становятся коалиционные правительства (Италия).

Провал в парламенте важного правительственного законопроекта может вызвать уход правительства в отставку, если оно само этого пожелает или если оно будет вынуждено сделать это по причине особой важности отклоненного законопроекта.

Вынесение вотума недоверия отдельному министру применяется в современной парламентской практике довольно редко. Такие случаи имели место в Японии, Индии и некоторых других странах.

2. Резолюция порицания, которая в отличие от вотума недоверия вносится не по инициативе правительства, а по предложению палаты.

Правовые последствия принятия резолюции порицания те же, что при вынесении вотума недоверия. Этот вид парламентского контроля особенно тщательно регламентируется во Франции. Часть 2 ст. 49 Конституции 1958 г. содержит следующее положение: "Национальное собрание ставит вопрос об ответственности Правительства путем голосования по резолюции порицания. Такая резолюция является допустимой, если она подписана по меньшей мере десятой частью членов Национального собрания. Голосование может состояться только через 48 часов с момента внесения резолюции. Подсчитываются лишь голоса, поданные за резолюцию порицания, которая может быть принята только большинством членов, составляющих Собрание. За исключением случая, предусмотренного в нижеследующем абзаце, депутат не может подписывать более трех резолюций порицания в течение одной и той же очередной сессии и более одной резолюции - в течение одной и той же внеочередной сессии". Таким образом, принятие резолюции порицания обставлено целым рядом конституционных рогамок, основная цель которых - оградить правительство от этой формы парламентского контроля. В других парламентских странах процесс принятия резолюций порицания не менее сложен.

3. Интерпелляция, т.е. обращенное к правительству требование дать объяснение по поводу проводимой им внутренней или внешней политики или по какому-либо конкретному вопросу.

Интерпелляции применяются в парламентской практике многих стран (Италия, Бельгия, Дания, Финляндия, Нидерланды, Норвегия, Япония). Характерно, что ни в Великобритании, ни в странах, воспринявших британскую правовую систему, интерпелляции не применяются.

Внесение интерпелляций практикуется, как правило, только в нижних палатах, и эта

процедура распадается на следующие основные стадии: внесение в палату меморандума о причинах интерпелляции и самого текста интерпелляции; сообщение правительству о поступившей интерпелляции и установление даты ответа; ответ правительства на интерпелляцию; внесение дополнительных вопросов и открытие общих прений; постановка вопроса об одобрении или неодобрении деятельности правительства.

Интерпелляция может вызвать отставку правительства, если его деятельность в ходе обсуждения и последующего голосования будет признана неудовлетворительной.

4. Вопросы устные и письменные. Эта форма широко применяется в парламентских странах и служит не столько для контроля правительства, сколько для его критики. Парламентские вопросы носят самый различный характер - от чисто информационных до откровенно антиправительственных. Парламентская практика знает множество способов, посредством которых правительство нейтрализует действенность вопросов.

Внесение парламентских вопросов всегда обставляется различного рода процедурными ограничениями. В качестве иллюстрации приведем 39-е правило Регламента канадской Палаты общин: "Вопросы, касающиеся получения информации по публичным вопросам от министров Короны, могут быть внесены в порядок дня; туда же вносятся вопросы, поступившие от других депутатов, имеющих отношение к какому-либо биллю, предложению или другому публичному вопросу, связанному с делами Палаты, в котором такие депутаты могут быть заинтересованы; однако при постановке таких вопросов или в ответах на них никакие аргументы или мнения не должны быть предложены, никакие факты не должны быть объявлены, за исключением тех, которые могут быть необходимы для объяснения существа вопроса; при ответе на такой вопрос существо дела, к которому он относится, не должно быть подвергнуто обсуждению".

Несмотря на строгие правила о допустимости вопросов, устанавливаемые парламентскими регламентами, этот способ критики правительства весьма эффективен. В Великобритании и странах, воспринявших ее парламентские процедуры, почти каждое заседание парламента начинается с "часа вопросов". Министры и другие члены правительства отвечают на депутатские вопросы в устной или письменной форме. Соответствующая информация становится достоянием общественного мнения.

5. Деятельность расследовательских комитетов и комиссий, которые создаются

парламентами всех стран, вне зависимости от формы правления.

Эти органы используются не только для ревизии деятельности административного аппарата, но и распространяют свою активность на работу политических партий, профсоюзов, общественных организаций. Расследовательские комитеты наделяются значительными полномочиями: они имеют право затребовать информацию и документацию от любых государственных органов, политических и общественных организаций, вызывать для дачи показаний должностных лиц, экспертов и отдельных граждан. Согласно широко распространенной правовой доктрине подобные полномочия предоставляются парламентским расследовательским комитетам для того, чтобы помочь законодательной деятельности; кроме того, ученые считают, что именно эти органы являются наиболее эффективным средством осуществления контрольных функций парламента - зачастую деятельность расследовательских комитетов приводит к скандальным разоблачениям бюрократизма, взяточничества и некомпетентности тех либо иных органов государственной администрации. Деятельность комитетов во многих странах публична, их слушания транслируются по радио и телевидению. Особенно активны в этом отношении постоянные комитеты и подкомитеты Сената и Палаты представителей Конгресса США. Иногда расследовательские комитеты добиваются существенных результатов. Так, расследовательский комитет сенатора Сэма Эрвина много сделал в раскрытии Уотергейтского дела и последовавшей затем отставке Президента Ричарда Никсона. Немалую роль в разоблачении аферы "Иран-Контрас" сыграли специальные комитеты Сената и Палаты представителей Конгресса США в 1987 г.

Правовой базой для создания расследовательских комитетов служат различного рода акты. Так, в ФРГ учреждение расследовательских комитетов предусмотрено Основным Законом (ст. 44.1). Во многих странах эти комитеты создаются на основе конституционных, органических и обычных законов, регламентов палат. В США подобное уполномочие содержится в Акте о реорганизации 1946 г., который предоставил особым комитетам право осуществлять "постоянное наблюдение за исполнением административными органами законов". Аналогичные положения содержатся в Законе о контроле над бюджетом 1974 г.

Временные расследовательские комитеты создаются на основе совместных или отдельных парламентских резолюций. Наконец, в ряде стран (Великобритания, Новая Зеландия и т.д.) расследовательские комитеты могут создаваться на основе обычаев и прецедентов.

6. Своеобразной формой осуществления парламентского контроля над деятельностью правительства и подчиненной ему администрации является институт омбудсменов. Этот институт зародился в Швеции в самом начале XIX в. и получил впоследствии широкое распространение в ряде стран (Дания, Финляндия, Норвегия, Великобритания, ФРГ, Новая Зеландия и др.). Омбудсмены назначаются на должность парламентами и являются их должностными лицами. Они наделяются парламентами достаточно широкими контрольными полномочиями. Например, парламентский комиссар по контролю над администрацией в Великобритании производит расследования по жалобам на дурное управление, которые избиратели направляют своим депутатам в Палате общин. Его полномочия распространяются на всю деятельность центральных департаментов, за исключением политических решений. Вне сферы его юрисдикции остаются внешняя политика и деятельность британских должностных лиц за пределами Соединенного Королевства. Он имеет доступ ко всем департаментским бумагам и о результатах своего расследования докладывает Палате общин. Для рассмотрения предложений парламентского комиссара обычно назначается расследовательский комитет. Результаты расследований, произведенных омбудсменами, обычно публикуются в печати. Парламенты в ряде случаев принимают законодательные меры для устранения обнаруженных злоупотреблений. Институт омбудсменов в известной мере дополняет традиционные формы парламентского контроля. Его достаточно высоко оценивают в зарубежной правовой литературе, однако выдвигаются и аргументы против этого метода контроля. После введения омбудсменов в некоторых штатах США высказывались опасения, что они фактически присваивают себе функции мэров, окружных атторнеев и других выборных должностных лиц.

Судебные (квазисудебные) полномочия парламентов ограничены, и их реализация не занимает заметного места в обычной парламентской деятельности. Полномочиями суда первой инстанции парламенты наделяются редко. Наиболее типичным примером в этом плане является британская Палата лордов, которая по традиции является судом первой инстанции по делам пэров, обвиняемых в совершении тяжких государственных или уголовных преступлений.

Наделение парламентов апелляционной юрисдикцией также представляет исключение. Такими полномочиями обладает Палата лордов в Великобритании. Данные полномочия осуществляют одиннадцать судей-пэров по апелляции. Они как пожизненные пэры занимают места в Палате лордов и после прекращения осуществления судебных полномочий. В соответствии с конституционным соглашением пэры по апелляции не принимают участия в политических дебатах, но выступают в ходе обсуждения вопросов, связанных с правовой реформой.

В ряде стран парламентам предоставлено право осуществления особой судебной

процедуры (импичмент) по делам определенной категории должностных лиц. Импичмент впервые был применен в Англии еще тогда, когда не существовало института парламентской ответственности министров. Юридически и сейчас Палата общин может привлечь к ответственности любого министра или другого чиновника, совершившего уголовное или политическое преступление. В этом случае приговор был бы вынесен Палатой лордов в соответствии с обвинением, сформулированным Палатой общин. В последний раз импичмент в Великобритании применялся в 1805 г.

Конституция США также предусматривает возможность привлечения к ответственности в порядке импичмента в отношении ряда федеральных должностных лиц, включая Президента. Согласно Конституции Палата представителей, играющая роль камеры придания суду, составляет обвинение в форме статей импичмента, которое направляется Сенату для вынесения приговора. Лицо, признанное виновным в порядке импичмента, отстраняется от должности, но в дальнейшем может быть привлечено к уголовной ответственности в обычном порядке. За все время существования США процедура импичмента применялась шестнадцать раз (в отношении двух Президентов, одного сенатора, одного министра, двенадцати федеральных судей) и только в семи случаях Сенат вынес решение о виновности должностного лица. Последний раз в 1936 г. суду импичмента был подвергнут и признан виновным федеральный судья Х. Риттер. В семи случаях процедура импичмента возбуждалась, но по разным причинам была прервана. В 1970 г. в Палату представителей были внесены две резолюции о привлечении к суду импичмента члена Верховного суда США У. Дугласа, но специальный судебный подкомитет палаты не усмотрел в его действиях оснований для импичмента. В 1974 г. процедура импичмента была прервана отставкой Президента Р. Никсона (предварительный опрос конгрессменов и сенаторов показал, что он, безусловно, был бы признан виновным). В период скандала "Иран-Контрас" проект Резолюции об импичменте в отношении Президента Рональда Рейгана был внесен в Палату представителей. В октябре 1998 г. Палата представителей проголосовала за начало процедуры импичмента в отношении Президента Б. Клинтона, которому было предъявлено обвинение в даче ложных показаний под присягой и препятствовании отправлению правосудия, однако в феврале 1999 г. Сенат не признал его виновным.

Процедура импичмента с определенными дополнениями и изменениями воспринята парламентами многих стран. Так, согласно Конституции Франции 1958 г. Президент может быть привлечен к ответственности за совершение государственной измены. В этом случае обвинение предъявляется Парламентом, а дело по существу рассматривается Высокой палатой правосудия (ст. 67, 68 Конституции Франции). Аналогичная процедура предусмотрена итальянской Конституцией 1947 г., согласно которой Президент может быть привлечен к ответственности за государственную измену или посягательство на Конституцию. Обвинение в этом случае предъявляется Парламентом, а приговор выносится Конституционным судом.

Индийская Конституция 1950 г., предусматривая процедуру импичмента, вносит при этом существенное новшество - обвинение может быть предъявлено любой палатой, а приговор выносится другой.

К судебным полномочиям парламента может быть отнесено принадлежащее ему право решать споры о правомерности депутатского мандата и законности выборов.

Внешнеполитические полномочия парламентов носят ограниченный характер. Парламент практически почти лишен возможности оказывать решающее влияние на формирование и осуществление внешней политики. Он может высказывать свое мнение и осуществлять в доступных для него формах контроль за внешней политикой правительства. Эти функции обычно возлагаются на комиссии по иностранным делам соответствующих палат. Чисто формальными являются права парламента объявлять войну и заключать мир, поскольку эти полномочия фактически полностью сосредоточены в руках правительства. Что касается принадлежащего некоторым парламентам права ратификации и денонсации международных договоров, то и это полномочие, как правило, лишено действенного характера: часто правительство имеет право заключать международные соглашения, не требующие ратификации их парламентом.

§ 5. Законодательный процесс

Процесс принятия законов не ограничен стенами парламента. На долю парламента приходится в основном лишь юридическое оформление законопроектов, в то время как их разработка осуществляется за пределами общенационального представительного учреждения. В этом смысле собственно законодательная процедура может

рассматриваться как одна из стадий законодательного процесса.

Законодательный процесс самым тщательным образом регламентирован и строго формализован. Это касается как самой процедуры, так и формы законодательных актов.

Законодательный процесс можно подразделить на несколько основных стадий.

1. Выявление потребности в принятии закона и осуществление законодательной инициативы. Эти стадии законодательного процесса организационно очень близки. Потребность в принятии определенного закона обычно устанавливается соответствующими звеньями государственного аппарата либо на основе получаемой им информации, либо в результате воздействия на него различного рода групп давления.

Субъектами права законодательной инициативы являются депутаты парламента, комитеты палат, глава государства, правительство и центральные исполнительные ведомства. Существующий в некоторых странах (Италия, Швейцария, США и др.) институт народной инициативы применяется очень редко. Народная инициатива состоит в том, что парламент обязан рассмотреть законопроект, под которым подписались установленное число избирателей.

Осуществление законодательной инициативы в парламентарных странах практически целиком сосредоточено в руках правительства, хотя юридически ею прежде всего обладают депутаты. В парламентской практике законопроекты вносит только правительство, а депутаты - законодательные предложения. В президентских республиках право внесения законопроектов формально рассредоточено между депутатами и парламентскими комитетами. Исполнительная власть по букве закона не обладает правом законодательной инициативы. Однако и в этих странах основным источником законодательных предложений является президентская власть. Общей закономерностью, свойственной всем странам, является то, что парламент всегда работает в соответствии с законодательной программой правительства.

По субъекту законодательной инициативы законопроекты подразделяются на правительственные и депутатские. Законопроект, внесенный отдельным депутатом от

своего имени, имеет мало шансов стать законом, если только он не будет поддержан правительством.

По содержанию законопроекты подразделяются на следующие основные виды: публичные, которые устанавливают общие нормы поведения; финансовые, касающиеся каких-либо финансовых вопросов (ассигнования, налоги, займы и т.д.); частные, которые касаются отдельных физических или юридических лиц и носят характер административных актов (имущественные претензии к правительству, правовой статус корпораций, иммиграционные дела и т.д.).

В Парламенте Великобритании внесение публичных и финансовых биллей осуществляется тремя способами: 1) внесение билля с предварительного разрешения палаты; 2) внесение билля после предварительного уведомления; 3) внесение билля путем передачи его из Палаты лордов в Палату общин.

В Конгрессе США процедура внесения законопроектов крайне проста: в Палате представителей билль опускается в специальный ящик, в Сенате акт внесения сопровождается краткой речью автора билля. В индийском Парламенте внесение билля также лишь в редких случаях сопровождается краткими прениями.

2. Обсуждение законопроекта на пленарных заседаниях. Несмотря на внушительность процедуры, эта стадия законодательного процесса оказывает далеко не решающее влияние на судьбу законопроекта. В зависимости от особенностей регламента общие дебаты проводятся либо до рассмотрения законопроекта в комитете (см. далее), либо после доклада комитета. Во многих странах палаты на этой стадии превращают себя в "комитеты всей палаты", что делается для упрощения процедуры и сокращения прений.

Во всех странах применяются различного рода правила и приемы, резко ограничивающие парламентскую свободу слова. Так, в Великобритании депутат для получения права на выступление должен "поймать глаз спикера". Это довольно трудное дело, и поэтому "заднескамеечникам" редко удается выступить. Дебаты ограничиваются самыми различными способами: закрытие прений применяется как в палате, так и в комитетах. Любой депутат может внести предложение о немедленном голосовании по обсуждаемому вопросу - в случае принятия такого предложения дебаты прекращаются; эффективным методом ограничения прений является так называемая гильотина (по решению палаты на обсуждение законопроекта устанавливается определенное время,

по истечении которого дебаты автоматически прекращаются); согласно процедурному правилу "кенгуру" спикер сам решает вопрос о том, какие из предложенных поправок будут поставлены на обсуждение и голосование.

В США также применяется целый ряд способов ограничения прений и ускорения прохождения законопроекта. Согласно действующей практике общие дебаты начинаются после того, как палата преобразует себя в "комитет всей палаты по положению всего Союза". Время на проведение дебатов, установленное единодушным согласием палаты, по предложению председателя может продолжаться от одного часа до нескольких дней. Рядовому депутату редко удается высказать свое мнение, т.к. в комитете всей палаты, даже получив слово, оратор ограничен пятиминутным регламентом. Но и на пленарных заседаниях прения скомканны. Формально депутат может говорить в течение часа, но случается это крайне редко. Время для выступления распределяет председатель соответствующего комитета. Обычный регламент - 5 - 10 минут. Ограничивается не только время для выступлений, но и продолжительность самих дебатов. Комитет правил своим приказом может сократить прения по всем биллям, за исключением финансовых, может прекратить прения и потребовать немедленного голосования. Спикер имеет право отклонить любое предложение как затягивающее голосование, он может указать палате на то, что она отклоняется от рассмотрения дел. В Палате представителей часто применяется заимствованный из английской практики предварительный вопрос (закрытие прений). В отличие от Палаты представителей, прения в Сенате не ограничены. Они могут быть закрыты по требованию 3/5 сенаторов (это правило применяется очень редко). Благодаря этой особенности Регламента в Сенате процветает флибустьерство. Противники билля, используя действующий в Конгрессе принцип дисконтинуитета (прерывистость сессий Парламента; в силу этого принципа незавершенный билль не может быть перенесен с одной сессии на другую), могут провалить законопроект, выступая с непомерно длинными речами. Этим приемом обычно пользуются диксикраты <5> для провала прогрессивных законопроектов. Так, сенатор Аллен из Небраски говорил 14 часов подряд, сенатор Бильбо в 1944 г. - в течение двух дней. В 1960 г. сенаторы-диксикраты устроили обструкцию, которая продолжалась около месяца. Аналогичная практика применяется в японском Парламенте.

<5> Сенаторы - представители южных штатов.

В Индии дебаты по законопроекту, проводящиеся после доклада комитета, ограничены содержанием доклада и основными принципами билля. Продолжительность дебатов, а также распределение времени между фракциями устанавливаются совещательным комитетом по парламентским делам, решение которого утверждается палатой. Во время дебатов каждая партия получает определенное количество времени, пропорциональное

численности соответствующей фракции. Ограничения прений в парламентской практике Индии - обычное явление. Их форма заимствована у британского Парламента.

В Италии закрытия дебатов могут потребовать группы депутатов либо в Палате депутатов, либо в Сенате. В случае принятия подобного предложения прения сразу прекращаются. Применяется также отбор поправок для обсуждения и голосования. Аналогичная процедура имеет место в парламентах Франции, Дании, Бельгии, Голландии и ряда других стран.

Значение парламентских дебатов в современную эпоху приобрело особый характер, т.к. во многих странах они транслируются по телевидению.

3. Рассмотрение законопроекта в парламентских комитетах - важная стадия законодательного процесса. Перенесение центра тяжести в законодательной деятельности с пленарных заседаний в комитеты объясняется прежде всего изменением характера деятельности парламентов. Фактическая роль парламентских комитетов зависит наряду с прочими обстоятельствами от формы правления. В парламентских странах, как правило, комитеты играют меньшую роль, здесь основная работа по составлению законопроектов осуществляется непосредственно правительством и подчиненными ему административными ведомствами. В президентских же республиках парламентские комитеты фактически решают судьбы законодательства, но работают они в тесном контакте с исполнительным аппаратом власти. Наиболее типичной в этом отношении является комитетская система США, где основная деятельность Конгресса осуществляется не им самим, а многочисленными постоянными комитетами, формируемыми как Палатой представителей, так и Сенатом.

Каждую сессию в Конгресс поступает в среднем около 12 - 13 тыс. биллей и резолюций, 90% которых навсегда остается в архивах соответствующих комитетов. Работа комитетов над принятыми к производству биллями распадается на две стадии. На первой стадии билль исследуется для того, чтобы выяснить, какие экономические, политические и иные последствия он может вызвать. При этом заслушиваются мнения правительственных учреждений, представителей различных организаций, свидетелей и экспертов. Собрав нужную информацию, комитет приступает к главной части своей работы, которая называется "исполнительная сессия" и в отличие от первой стадии, проводящейся публично, носит конфиденциальный характер. Именно на этом этапе работы комитет решает главный вопрос: будет ли сделан палате доклад по биллю и если да, то какой характер будет носить этот доклад. Комитет может доложить билль палате, ничего в нем не меняя, может выбросить отдельные статьи, внести новые,

изменить название и редакцию билля; он может составить совершенно новый билль, ничего общего не имеющий со старым. Комитет, таким образом, обладает в отношении билля дискреционными полномочиями и не связан никаким поручением или указанием палаты. Подобные полномочия комитетов превращают их в самостоятельные законодательные коллегии, решения которых санкционируются палатами. Комитеты Палаты представителей и Сената являются автономными органами, которые действуют совершенно независимо и не подвержены внешнему влиянию со стороны партийных лидеров, фракции большинства и президента. В американской литературе их называют "маленькими законодательными собраниями".

Итак, американские законодательные комитеты отличаются следующими особенностями: а) каждый комитет обладает определенной предметной компетенцией, т.е. является специализированным; б) все законодательные комитеты - постоянно действующие органы, они создаются палатами на весь срок полномочий; в) в отношении биллей, поступивших на их рассмотрение, они обладают неограниченными полномочиями.

Значительными полномочиями обладают постоянные специализированные комиссии итальянского Парламента, которым палаты в соответствии со ст. 72 Конституции могут передать право окончательного утверждения законопроектов. Однако законопроект до его окончательного утверждения может быть возвращен в палату, если Правительство, или 1/10 часть членов палаты, или 1/5 часть комитета потребуют его обсуждения и голосования в самой палате либо передачи законопроекта на его окончательное утверждение голосованием без обсуждения.

Система законодательных комитетов Великобритании обладает рядом индивидуальных особенностей. Палата общин имеет в настоящее время несколько постоянных комитетов, из которых специализированы два - комитет по делам Шотландии и комитет по депутатским биллям. Остальные комитеты не имеют определенной предметной компетенции, что подчеркивается наименованием их по начальным буквам латинского алфавита - А, В, С и т.д. Кроме названных, есть еще два постоянных комитета - Великий комитет по делам Шотландии и Великий комитет по делам Уэльса. Распределение всех биллей по комитетам (за исключением финансовых) производится спикером Палаты общин. Английские законодательные комитеты не обладают дискреционными полномочиями. Палата, направляя билль в постоянный комитет, сопровождает его своими рекомендациями, которые носят обязательный характер. Эти рекомендации вырабатываются палатой на стадии второго чтения, так что комитет получает билль, который в принципе уже одобрен палатой (в Конгрессе США комитет рассматривает билль до стадии второго чтения, а само второе чтение представляет собой формальное обсуждение и одобрение лишь тех биллей, которые уже

одобрены комитетом). Английский законодательный комитет в отличие от американского рассматривает билль в соответствии с рекомендациями палаты. Он может вносить в него поправки, дополнения и изменения, но он не может самостоятельно отклонить билль. Палата сохраняет за собой право проверки результатов работы комитета. Если комитет не внес никаких поправок и дополнений, то доклад не заслушивается и билль сразу же передается на стадию третьего чтения. Если поправки и дополнения имели место, то доклад комитета палате обязателен.

Английские законодательные комитеты выгодно отличаются от американских. Они не узурпируют законодательные полномочия Палаты общин, а в значительной степени играют роль вспомогательных органов.

Весьма своеобразный характер носит система законодательных комитетов Парламента Индии. До принятия Конституции 1950 г. в Законодательном собрании Индии существовали постоянные совещательные комитеты, которые создавались в соответствии с номенклатурой министерств и фактически их обслуживали. В настоящее время действует новая система комитетов, которые создаются на основе правил процедуры, разработанных после принятия Конституции.

Билль, поступивший в индийский Парламент, либо направляется в специальный или объединенный (состоящий из членов обеих палат) комитет, либо публикуется до передачи в комитет для выяснения общественного мнения.

В случае принятия предложения об опубликовании билля секретариат соответствующей палаты обращается к правительствам штатов с просьбой опубликовать билль в местной печати, запросить мнение государственных и общественных организаций и т.д. По получении информации от правительств штатов секретариат соответствующей палаты знакомит с ней депутатов. Затем депутат, ответственный за билль, вносит предложение о передаче его в специальный или объединенный комитет. В исключительных случаях председатель соответствующей палаты может поставить билль на обсуждение, не направляя его в комитет.

Когда вносится предложение о передаче билля в специальный комитет, депутат, ответственный за билль, должен предложить персональный состав комитета, а также указать, к какому сроку специальный комитет должен представить палате свой доклад по биллю. При направлении билля в объединенный комитет депутат - автор

законопроекта -также должен назвать имена его членов. В объединенном комитете число членов от Народной палаты относится к числу членов от Совета штатов как 2:1. Это означает, что в любом случае, т.е. при направлении билля как в специальный, так и в объединенный комитет, судьба его решается нижней палатой Парламента. Направляя билль в комитет, палата не только снабжает его своими рекомендациями, но и указывает, в соответствии с какими правилами процедуры он должен работать. Основная задача комитета - привести билль в соответствие с рекомендациями палаты. Доклад комитета публикуется, распространяется среди депутатов, после чего проводятся общие дебаты.

Итак, законодательные комитеты индийского Парламента обладают следующими особенностями: а) они являются временными, т.е. создаются для каждого конкретного билля; б) их компетенция и процедура определяются решениями соответствующей палаты; в) никакими дискреционными полномочиями они не обладают. Законодательные комитеты индийского Парламента являются вспомогательными органами палат и действуют строго в соответствии с их рекомендациями.

Ни один парламент в современных странах не может работать без законодательных комитетов, которые должны играть роль вспомогательных органов. Однако иногда на практике эти комитеты превращаются в нормоустанавливающие органы. Примерно такую роль играют законодательные комитеты в США, ФРГ, Италии, Франции и многих других странах.

4. Принятие законопроекта палатой, в которую он был внесен, является заключительной стадией перед передачей его в другую палату (в однопалатных парламентах законопроект после принятия направляется главе государства для получения санкции и промульгации). Эта стадия - третье чтение - состоит из постатейного голосования и принятия законопроекта в целом. В парламентской практике применяются различные способы голосования, причем некоторые из них восходят к глубокой древности. В англосаксонских и некоторых других странах применяется голосование "криком" и "ногами", которое существовало еще в Спарте. В первом случае сторонники и противники поставленного на голосование предложения по очереди кричат соответственно "да" и "нет", а председательствующий на слух определяет, кто кричит громче. Если депутаты выражают сомнение в справедливости суждения председательствующего, то проводится голосование вставанием. В США, Великобритании, Индии и ряде других стран применяется "голосование делением": сторонники и противники предложения проходят в разные двери мимо счетчиков, которые и определяют результаты голосования. В важных случаях используется поименное голосование с занесением его результатов в протокол палаты. Проводятся голосования с вызовом на трибуну, бюллетенями, поднятием рук и

т.д. В настоящее время в парламентах ряда стран (Палата представителей США, Финляндия, Швеция) для подсчета голосов применяются электронные машины.

Законопроект, одобренный той палатой, в которую он был внесен, направляется вместе с сопроводительными документами в другую палату.

5. Прохождение законопроекта в другой палате является стадией, которая, естественно, свойственна только бикамеральным парламентам.

Во второй палате законопроект проходит те же стадии, что и в той палате, в которую он был внесен. Следует иметь в виду, что во многих странах (США, Великобритания, Канада, Аргентина, Индия) финансовые законопроекты могут быть внесены только в нижнюю палату. Для окончательного принятия идентичный текст законопроекта должен быть одобрен обеими палатами. В случае возникновения разногласий применяется процедура выработки согласованного решения.

Примирительная процедура имеет место в тех бикамеральных парламентах, где обе палаты обладают одинаковыми правами и соглашение между ними может быть достигнуто только на основе компромисса. Если одна из палат окончательно отвергает законопроект и не идет на уступки, то такой законопроект считается отвергнутым и в силу принципа дисконтинуитета не может быть внесен вновь на той же сессии парламента.

Выработка и принятие согласованного текста законопроекта осуществляются разными методами.

Метод челнока состоит в том, что спорный законопроект пересылается из одной палаты в другую до тех пор, пока одна из них не согласится с предложениями другой либо пока законопроект не будет отвергнут окончательно. Процедура челнока весьма сложна и громоздка. Примирение достигается самими палатами на пленарных заседаниях, что отвлекает палаты от их повседневных дел и затягивает законодательный процесс.

Метод согласительных комитетов состоит в том, что процедура примирения осуществляется не самими палатами, а по их поручению особыми органами, которые наделяются для этого соответствующими полномочиями. Подобный способ применяется в Конгрессе США. В случае принятия билля Палатой представителей и Сенатом в разных версиях председатели обеих палат назначают на паритетных началах согласительный комитет. Этот орган, не связанный никакими рекомендациями (до 1974 г. он работал негласно), имеет целью добиться принятия компромиссного решения по биллю. О принятом решении согласительный комитет докладывает палатам, которые могут либо принять его предложение, либо отклонить целиком. За палатами сохраняется право вернуть билль согласительному комитету для повторного рассмотрения.

Процедура преодоления возражений верхней палаты применяется в тех бикамеральных парламентах, где верхней палате предоставлена роль сдерживающего начала. Возражения верхних палат в этих парламентах могут быть преодолены нижними палатами в соответствии с установленными процедурными правилами. Существует два основных способа преодоления возражений верхних палат.

Возражение верхней палаты преодолевается самой нижней палатой посредством повторного принятия спорного законопроекта. Эта система применяется в подавляющем большинстве двухпалатных парламентах. Наиболее типичными являются английский и французский варианты.

В Великобритании право Палаты лордов окончательно отвергать принятые Палатой общин билли было впервые ограничено Актом о Парламенте 1911 г. Согласно этому Закону лорды были лишены права вносить поправки к финансовым биллям. Что касается опротестованных Палатой лордов нефинансовых публичных биллей, то они направляются монарху для получения королевской санкции, если Палата общин на трех последовательных сессиях одобрит спорный законопроект, с тем, однако, чтобы между днем второго чтения на первой сессии и днем принятия его на третьей сессии прошло не более одного года (до 1949 г. - не более двух лет). Английский метод преодоления возражений верхней палаты достаточно громоздок, но он исключает вмешательство правительства в эту процедуру.

В V Французской Республике преодоление разногласий между Национальным собранием и Сенатом регламентируется ст. 45 Конституции, согласно которой любой законопроект или законодательное предложение последовательно рассматриваются в обеих палатах Парламента для принятия идентичной редакции.

Если в результате разногласий между двумя палатами законопроект или законодательное предложение после двух чтений в каждой палате или после одного чтения в каждой из них не принимается, а Правительство заявляет о необходимости срочно его рассмотреть, премьер-министр вправе созвать заседание смешанной паритетной комиссии, обязанной предложить новый текст по спорным вопросам.

Текст, подготовленный смешанной комиссией, Правительство представляет на одобрение обеих палат. Ни одна поправка не может быть принята без согласия Правительства.

Если смешанной комиссии не удастся принять согласованный текст или этот текст не будет принят на условиях, предусмотренных предыдущим абзацем, Правительство может после нового чтения в Национальном собрании и Сенате потребовать от Национального собрания принять окончательное решение. В этом случае Национальное собрание возвращается к тексту, выработанному смешанной комиссией, либо к последнему принятому им тексту, измененному в случае необходимости одной или несколькими поправками, принятыми Сенатом.

Таким образом, хотя формально право окончательного решения законодательного конфликта остается за Национальным собранием, фактически это делает Правительство, которое подчинено Президенту.

Преодоление возражений верхней палаты посредством созыва совместного заседания палат для принятия окончательного решения по спорному вопросу. Эта процедура детально регламентируется индийской Конституцией. Если законопроект, принятый одной из палат индийского Парламента, отвергается другой палатой целиком, то вступает в силу процедура, предусмотренная ст. 108 Конституции. Принятый одной из палат билль может встретить в другой палате отдельные возражения. Если палата, в которую билль был внесен, согласится с ними, то билль считается принятым и направляется Президенту. Если же возражения отклоняются, то палаты пытаются добиться соглашения путем переговоров. Если соглашение не достигнуто, то коллизия преодолевается в соответствии с положениями ст. 108. Наконец, палата, получившая билль, может вообще оставить его без внимания, в этом случае также действует ст. 108.

В том случае, если принятый одной из палат законопроект целиком отвергается другой палатой, либо палаты не приходят к соглашению в отношении поправок, либо билль находится в другой палате более шести месяцев без рассмотрения, применяется следующая процедура, предусмотренная подп. "с" п. 1 ст. 108 Конституции: "Президент может, если билль не отпал по причине роспуска Народной палаты, объявить палатам либо посланием, если они заседают, либо публичным заявлением, если они не заседают, о своем намерении призвать их встретиться на совместном заседании с целью обсуждения и принятия такого билля".

На совместном заседании обеих палат, которое проводится согласно правилам процедуры Народной палаты, принимается окончательное решение по спорному биллю. Голосование проводится не по палатам, а персонально, что ставит Народную палату в привилегированное положение, поскольку она по своему составу более чем вдвое превосходит Совет штатов. Таким образом, даже в отношении нефинансовых биллей Совет штатов не может принять окончательного решения, ибо любое его возражение опрокидывается Народной палатой.

Японская Конституция, не исключая возможности созыва совместного заседания палат для преодоления возражения Палаты советников, предусматривает повторное одобрение спорного законопроекта Палатой представителей большинством в 2/3 голосов.

Во всех названных парламентах верхние палаты наделены меньшими правами в законодательном процессе, поэтому речь в данном случае идет не о процедуре примирения, а о преодолении возражения верхних палат.

6. Санкционирование и промульгация законопроектов, одобренных парламентами, представляет собой заключительную стадию законодательного процесса. Вопрос о санкционировании законопроектов и применении права вето был рассмотрен в главе 8 Учебника. Что касается промульгации, т.е. опубликования закона в официальном органе, то она осуществляется главой государства в установленные законом сроки, но может быть и ускорена, если парламент признает закон срочным. Статья 73 Конституции Итальянской Республики содержит по этому вопросу следующее типичное для большинства стран положение: "Законы промульгируются Президентом Республики в течение месяца со дня их утверждения. Если палаты, каждая абсолютным большинством своих членов, объявляют закон срочным, то он промульгируется в срок, указанный в этом законе. Законы публикуются немедленно после промульгации и вступают в силу на пятнадцатый день после их опубликования, если в самом законе не

установлен другой срок".

Согласно Конституции Франции 1958 г. закон должен быть промульгирован в течение 15 дней с момента его передачи Правительству. Это положение не действует в том случае, если Президент использует свое право вето или если возбуждается дело о неконституционности закона перед Конституционным советом.

Контрольные вопросы к главе 10

1. Соотношение понятий "парламент" и "парламентаризм".
2. Способы формирования верхних палат.
3. Правовой статус парламентария.
4. Классификация парламентов.
5. Внутриполитические и внешнеполитические полномочия парламента.
6. Виды контрольных полномочий парламента.
7. Основные этапы законодательного процесса.
8. Парламентские комитеты в разных странах.