

**ЧАСТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНЫХ И ГУМАНИТАРНЫХ ЗНАНИЙ»
(ЧОУ ВПО «ИСГЗ»)**



0148.01.01

Зайнутдинов Д.Р.

ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО

**УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС
для студентов юридического факультета**

2-е издание, пересмотренное



УДК 342.53
ББК 67.400.6
3-175

*Рекомендовано к изданию Учебно-методическим советом
Частного образовательного учреждения высшего профессионального образования
«Институт социальных и гуманитарных знаний»*

Рецензенты:

Курманов М.М. — д.ю.н., профессор, профессор кафедры конституционного и административного права Казанский (Приволжский) Федеральный Университет

Ситникова И.Е. — к.ю.н., доцент кафедры теории и истории государства и права ЧОУ ВПО «ИСГЗ»

Зайнутдинов Д.Р.

3-175 Парламентское право: учебно-методический комплекс для студентов юридического факультета / Зайнутдинов Д.Р. — 2-е изд., пересмотр. — Казань: Юниверсум, 2014. — 113 с.
ISBN 978-5-9991-0249-2

Учебно-методический комплекс (УМК) «Парламентское право» разработан для студентов дистанционного обучения в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом, основной образовательной программы по направлению подготовки 030900.62 Юриспруденция, учебным планом ЧОУ ВПО «ИСГЗ».

Учебная дисциплина «Парламентское право» включена в учебный план в части дисциплины по выбору вариативной части профессионального цикла государственно-правового профиля.

Разработанный УМК имеет цель оказать помощь в организации работы студента во время сессии и межсессионный период.

Общий объем курса по учебному плану 2 (zet) 72 (часа).

Квалификация (степень) выпускника — бакалавр, нормативный срок освоения программы по очной форме обучения составляет 4 года, в т.ч. на базе профильного СПО — 3 года; по заочной форме — 5 лет, в т.ч. на базе профильного СПО — 3,5 года, на базе ВПО — 3 года).

УДК 342.53
ББК 67.400.6

© Зайнутдинов Д.Р., 2013
© ЧОУ ВПО «ИСГЗ», 2014
© Оформление. Издательство «Юниверсум», 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Рабочая программа изучаемой дисциплины	5
Содержание разделов (тем) дисциплины	7
Учебное пособие	10
Учебно-методическое и информационное обеспечение дисциплины	85
Самостоятельная работа студента	89
Тестовые задания	98
Глоссарий	106

ВВЕДЕНИЕ

Вашему вниманию предлагается учебно-методический комплекс, который поможет Вам правильно и хорошо понять все материалы данного предмета. С его помощью Вам удастся максимально легко изучить дисциплину.

В этом учебно-методическом комплексе Вы найдете учебное пособие, в котором подробно и понятно представлен весь курс занятий, поделенный для Вас по темам, чтобы Вы смогли ознакомиться с содержанием дисциплины.

Затем следуют методические и дидактические материалы по темам для самостоятельной работы, то есть в данном разделе Вам очень понятно объясняется как, каким образом нужно выполнять те или иные задания, от чего и к чему двигаться в освоении этого предмета, чтобы полностью освоить его.

Вслед за этим размещены примерные тестовые задания. Они даны Вам, чтобы Вы смогли проверить себя, после того, как прошли все пункты обучения по программе данной дисциплины, оценить свои знания, увидеть слабые места, чтобы еще раз проработать вопросы и быть уверенным в том, что Вы правильно и качественно усвоили материалы курса. Для этого в разделе «Приложение» дается система оценивания Ваших знаний, чтобы наглядно показать Вам насколько хорошо Вы ориентируетесь в данном курсе.

Успехов Вам в обучении!

РАБОЧАЯ ПРОГРАММА ИЗУЧАЕМОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

Цель освоения дисциплины «Парламентское право» заключается в том, чтобы дать студентам знания о теории парламентаризма и формах парламентаризма в России и зарубежных странах, охарактеризовать основные модели представительных учреждений и особенности формирования состава представительных органов государственной власти России и зарубежных стран.

Задачами освоения дисциплины «Парламентское право»:

- изучить основные модели законодательных (представительных) учреждений России и зарубежных стран;
- дать представление о понятийном аппарате парламентаризма;
- изучить парламентарско-правовые характеристики Федерального Собрания Российской Федерации;
- рассмотреть проблемы внутренней структуры и компетенции парламентов мира.

Требования к результатам освоения дисциплины

Общий объем курса по учебному плану 2 (zet) 72 (часа).

Общекультурные компетенции (ОК):

- осознает социальную значимость своей будущей профессии, обладает достаточным уровнем профессионального правосознания (ОК-1);
- способен добросовестно исполнять профессиональные обязанности, соблюдать принципы этики юриста (ОК-2);
- владеет культурой мышления, способен к обобщению, анализу, восприятию информации, постановке цели и выбору путей ее достижения (ОК-3);
- способен логически верно, аргументированно и ясно строить устную и письменную речь (ОК-4);
- обладает культурой поведения, готов к кооперации с коллегами, работе в коллективе (ОК-5);
- имеет нетерпимое отношение к коррупционному поведению, уважительно относится к праву и закону (ОК-6);
- стремится к саморазвитию, повышению своей квалификации и мастерства (ОК-7);
- способен анализировать социально значимые проблемы и процессы (ОК-9);
- владеет основными методами, способами и средствами получения, хранения, переработки информации, имеет навыки работы с компьютером как средством управления информацией (ОК-11).

Профессиональные компетенции (ПК):

- способен участвовать в разработке нормативно-правовых актов в соответствии с профилем своей профессиональной деятельности (ПК-1);
- способен осуществлять профессиональную деятельность на основе развитого правосознания, правового мышления и правовой культуры (ПК-2);

- способен принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом (ПК-4);
- способен применять нормативные правовые акты, реализовывать нормы материального и процессуального права в профессиональной деятельности (ПК-5);
- способен юридически правильно квалифицировать факты и обстоятельства (ПК-6);
- готов к выполнению должностных обязанностей по обеспечению законности и правопорядка, безопасности личности, общества, государства (ПК-8);
- способен уважать честь и достоинство личности, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ПК-9);
- готов принимать участие в проведении юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов, в том числе в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (ПК-14);
- способен толковать различные правовые акты (ПК-15).

В результате изучения дисциплины студент должен:

Знать:

- современные способы формирования представительных учреждений;
- реализацию права законодательной инициативы;
- законодательный процесс России и зарубежных стран.

Уметь:

- применять полученные знания в профессиональной деятельности;
- свободно оперировать понятиями и категориями парламентского права;
- логически грамотно обосновывать и выражать свою точку зрения по актуальным вопросам организационно-процедурной деятельности представительных органов государственной власти.

Приобрести навыки:

- владения новейшими достижениями в исследовании парламентского права;
- владения основными тенденциями развития правовой регламентации организационно-процедурной деятельности представительных органов государственной власти в Российской Федерации и за рубежом.

СОДЕРЖАНИЕ РАЗДЕЛОВ (ТЕМ) ДИСЦИПЛИНЫ

Тема 1. Исходные положения парламентаризма

Код компетенций: ОК-1, ОК-11

1. Понятие, сущность парламентаризма.
2. Народное представительство и парламентаризм.
3. Представительные учреждения, их основные черты и функции.
4. Возможность существования, помимо представительных учреждений, иных органов, избираемых населением и в этом смысле выполняющих представительские функции (избрание президентов, глав исполнительной власти).

Тема 2. Зарождение парламентаризма в странах Западной Европы (Англии, Франции)

Код компетенций: ОК-7, ОК-11

1. Зарубежные сословно-представительные учреждения средних веков.
2. Парламентаризм в Англии.
3. Парламентаризм во Франции.

Тема 3. Идеи народного представительства и зарождение парламентаризма в России: теория вопроса и исторический обзор

Код компетенций: ОК-7, ПК-6

1. Зарождение элементов представительного правления в Российском государстве IX–XVIII вв.
2. Элементы представительного правления в России при абсолютной монархии.
3. Система представительных органов государственной власти в период буржуазного развития.
4. Представительные функции в деятельности Советов (1917–1989 гг.).
5. Представительные органы в постсоветский период.

Тема 4. Компетенция зарубежных парламентов

Код компетенций: ПК-15

1. Законодательные полномочия.
2. Участие парламента в назначении высших должностных лиц исполнительной власти.
3. Контрольные полномочия зарубежных парламентов.
4. Судебные полномочия зарубежных парламентов.
5. Полномочия зарубежных парламентов в области обороны и внешней политики.

Тема 5. Компетенция Совета Федерации и Государственной Думы

Код компетенций: ОК-3

1. Полномочия Совета Федерации и порядок их осуществления.
2. Полномочия Государственной Думы и порядок их осуществления.

**Тема 6. Современные способы формирования
представительных учреждений России и зарубежных стран**

Код компетенций: ОК-3, ОК-6, ПК-2, ПК-15

1. Современные избирательные системы в Российской Федерации и зарубежных странах.
2. Мажоритарная избирательная система.
3. Пропорциональная избирательная система.

**Тема 7. Взаимодействие палат Федерального Собрания
Российской Федерации между собой и с иными органами
государственной власти**

Код компетенций: ОК-5, ПК-8, ПК-14

1. Взаимодействие Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.
2. Взаимодействие Федерального Собрания Российской Федерации с иными органами государственной власти.
3. Межпарламентское сотрудничество Федерального Собрания Российской Федерации: с представительными органами субъектов Российской Федерации; международное сотрудничество.

**Тема 8. Особенности статуса депутата Государственной Думы
и члена Совета Федерации**

Код компетенции: ОК-1, ОК-2, ОК-7, ПК-9

1. Особенности статуса депутата Государственной Думы.
2. Особенности статуса члена Совета Федерации.
3. Организация работы депутата Государственной Думы, члена Совета Федерации.
4. Помощники члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы.

**Тема 9. Структура и организация работы Совета Федерации
и Государственной Думы**

Код компетенции: ОК-6

1. Структура Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.
2. Порядок работы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.
3. Структура Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.
4. Порядок работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Тема 10. Законодательный процесс в парламентах зарубежных стран и Российской Федерации

Код компетенции: ОК-4, ОК-9, ПК-1, ПК-2, ПК-4, ПК-5

1. Реализация права законодательной инициативы в зарубежных парламентах.
2. Стадии законодательного процесса.
3. Законодательная инициатива.
4. Роль Государственной Думы в законодательном процессе.
5. Роль Совета Федерации в законодательном процессе.
6. Роль Президента Российской Федерации в законодательном процессе и порядок преодоления возникающих разногласий.

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Тема 1. Исходные положения парламентаризма

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 1.1. Понятие, сущность парламентаризма.
- 1.2. Народное представительство и парламентаризм.
- 1.4. Представительные учреждения, их основные черты и функции.
- 1.5. Возможность существования, помимо представительных учреждений, иных органов, избираемых населением и в этом смысле выполняющих представительские функции (избрание президентов, глав исполнительной власти).

1.1. Понятие, сущность парламентаризма

Термин «парламент» латинского происхождения и означает «говорильня», «собеседование». Ранние формы парламентов появились в XII–XIII вв. и назывались испанские кортесы и английский парламент. В юридической литературе упоминаются также исландский Альтинг, Народное собрание и Совет пятисот в Афинах, «трибутные собрания представителей» в Риме. «Первые ростки народного представительства и образцы представительных органов, статус, порядок формирования и распределение полномочий которых были взяты за основу парламентского строительства многих стран мира, зародились именно там». В.Е. Чиркин утверждает, что парламент, в современном понимании слова, появился в Великобритании в XIII–XIV вв. Несколько позже возникли сословные и сословно-представительные учреждения, ставшие неотъемлемой частью государственного механизма почти во всех странах Западной и Центральной Европы, где они в процессе эволюции и революций развились в представительные учреждения современного типа или были ими заменены.

В настоящее время понятие «парламент» означает избираемый населением страны представительный орган, носитель законодательной власти, неотъемлемый институт демократического государственного строя. К примеру, В.Е. Усанов рассматривает парламенты как представительные, коллегиальные, выборные органы власти, наделенные непосредственными и исключительными полномочиями законодательной деятельности. Другими словами, современный парламент — это общегосударственный, представительный орган, чья главная функция в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти. Парламент представляет собой высший представительный орган, состоящий из одной или двух палат, одна из основных задач которого состоит в принятии законов.

Наряду с законодательной функцией, парламенты имеют ряд других функций: утверждают годовой бюджет и осуществляют контроль органов исполнительной ветви власти. При этом парламент и его палаты не могут не участвовать в решении вопросов внутренней и внешней политики страны, что собственно предполагается их представительной природой.

Таким образом, парламент — это сложный многоэлементный механизм, имеющий разнообразные связи и отношения с другими институтами власти в механизме государства, отражающий представительную природу своего формирования в принятии законов, регулирующих отношения внутренней и внешней политики страны, а также осуществляющий контроль за реализацией законов исполнительной властью, в том числе и в международных отношениях.

1.2. Народное представительство и парламентаризм

В историческом развитии народное представительство, безусловно, продемонстрировало свою полезность и исключительность. А на отдельных этапах истории явилось решающим фактором публичной власти в прогрессивном движении общества вперед. В этой связи хотел бы вычленить наиболее важные его стороны:

Первое и неоспоримое: народ — источник суверенитета, источник власти и ее носитель. Второе не менее важное: народ прямо участвует в выборах, референдумах, собраниях, митингах и других формах непосредственной демократии народного представительства.

Следует всегда помнить, что формируя представительные (законодательные) и иные органы государственной власти, народ обладает правом контроля за их деятельностью. Поскольку сам народ есть естественное историческое явление, значит, народное представительство — естественное право народа на осуществление власти. Оно никем не может быть отчуждено, прекращено или приостановлено.

Нельзя отрицать того факта, что в конституциях, законах, и иных нормативных правовых актах многих государств мира народ признавался основой суверенитета и власти. В этом плане Российская Федерация не является исключением. В пункте 1 статьи 3 ее Конституции закреплено, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Уходя от непростой юридической терминологии, хочу сделать достаточно важный исторический вывод: народное представительство, заменившее феодальный деспотизм и народное безвластие, положило начало решительному разбегу к установлению и расширению демократических преобразований во многих сферах общественной жизни. Этот объективный процесс, начавшийся со второй половины XIX-го столетия, продолжается до сих пор со спадами и подъемами.

Несмотря на половинчатость многих преобразований в дореволюционной России, главный итог налицо — состоялись выборы Государственной Думы и других представительных органов. В годы Советской власти представительными органами стали Советы народных депутатов, представляющие интересы самых широких слоев населения, прежде всего трудящихся.

1.3. Представительные учреждения, их основные черты и функции

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. Перенеся 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.

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. Переход законодательной инициативы в руки правительства в различной степени произошел во всех странах. В парламентарных странах, где существует институт ответственного правительства, последнее осуществляет законодательную инициативу либо через министров, либо через депутатов правящей партии.

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 парламентарных 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.

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.

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.

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

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.

4. Вопросы устные и письменные. Эта форма широко применяется в парламентарных 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.

5. Деятельность расследовательских комитетов и комиссий, которые создаются парламентами всех стран, вне зависимости от формы правления.

б. 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. Судебные (квазисудебные) полномочия парламентов ограничены, и их реализация не занимает заметного места в обычной парламентской деятельности. Полномочиями суда первой инстанции парламентами 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. 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.

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

1.4. Возможность существования, помимо представительных учреждений, иных органов, избираемых населением и в этом смысле выполняющих представительские функции (избрание президентов, глав исполнительной власти)

Создатели концепции разделения властей полагали, что ограниченный монарх, будучи главой государства, одновременно будет осуществлять исполнительную власть через подчиненных ему министров. В соответствии с этими представлениями создавались многие ранние конституции в монархических государствах, а отчасти и в тех, где наследственного монарха заменял выборный президент и ему были подчинены министры.

В современных условиях по конституциям различных стран исполнительная власть принадлежит либо главе государства и правительству (совету, кабинету министров), как в Египте, либо только главе государства, президенту, как в США, либо только правительству, как в Италии. Ими исполнительная власть делегируется органам и должностным лицам низшего ранга. На деле во многих странах глава государства (монарх или президент) лишь формально обладает исполнительной властью, в парламентских республиках и парламентских монархиях ее осуществляет правительство (совет, кабинет министров), по «совету» которого, а на деле по указанию, президент издает правовые акты. В полупрезидентских республиках правительство, напротив, подотчетно президенту, в руках которого на деле сосредоточено общее руководство исполнительной деятельностью, хотя по конституции исполнительная власть может принадлежать лишь правительству.

Органы исполнительной власти не ограничиваются только исполнением законов. Они занимаются также распорядительной деятельностью, что необходимо для осуществления исполнительских задач, издают нормативные акты во исполнение законов. В соответствии с этим в странах тоталитарного социализма принята концепция правительства как исполнительно-распорядительного органа.

Наконец, органы исполнительной власти обладают самостоятельными нормотворческими полномочиями, выходят за границы исполнительно-распорядительной деятельности по применению законов. На основе делегированных парламентом полномочий, обладая самостоятельной регламентарной властью, президент, правительство, министры издают множество нормативных актов, регулирующих важнейшие сферы жизни. Нередко такие акты имеют не меньшее, а большее, чем закон, значение.

Однако во многих европейских странах, в Японии монарх лишен конституцией полномочий исполнительной власти или утратил их на практике, оставаясь главой государства, как правило, в виде безвластного символа единства нации. Что же касается президентов, то в последние десятилетия стала проследиваться тенденция отделения главы государства от исполнительной власти в парламентских и особенно в полупрезидентских республиках (в юридическом, а не в фактическом отношении). В последних стали выдвигаться идеи особой президентской власти, арбитражных функций президента по отношению к другим институтам государственной власти. Президент — арбитр над всеми публичными властями. Эта идея и норма французской конституции 1958 г. оказала влияние на многие другие основные законы, особенно постсоциалистических стран (Казахстана 1995 г., Украины 1996 г., Белоруссии 1996 г.).

В президентских и полупрезидентских республиках (Египет, Перу, Украина и др.) создаются особые должности премьер-министров, советы министров, которых нет в традиционных президентских республиках (Бразилии, Мексике, США и др.). Должность премьер-министра обособляется от должности президента, юридически многие функции исполнительной власти изымаются из ведения президента, хотя фактически он остается главным руководителем правительства, а премьер-министр нередко является лишь административным премьером. Это относится и к ситуации в некоторых постсоциалистических государствах, где президент непосредственно руководит деятельностью ключевых министров (обороны, внутренних дел, иностранных дел и др.), которые не подчиняются премьер-министру или, как считается, находятся в двойном подчинении: правительству как коллегии (фактически премьер-министру) и президенту.

На местах исполнительную власть осуществляют главы субъектов федерации (губернаторы и др.), формируемые парламентом местные правительства, избранные или назначенные губернаторы областей, начальники районов, префекты, комиссары, супрефекты и другие представители президента и правительства. Им подчинен местный государственный аппарат, иной, чем аппарат органов местного самоуправления.

В отличие от представительных и судебных органов система органов исполнительной власти составляет единую вертикаль: нижестоящие должностные лица и органы подчинены вышестоящим, обязаны исполнять не только закон, но и указания вышестоящих органов или должностных лиц; акты нижестоящих органов могут быть отменены вышестоящими.

Контрольные вопросы

1. В чем заключаются принципы парламентаризма?
2. В чем заключается принцип народовластия?
3. В чем кроется сущность принципа разделения властей?
4. Какие источники парламентского права вам известны?
5. Что такое «парламент»?

Тема 2. Зарождение парламентаризма в странах Западной Европы (Англии, Франции)

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 2.1. Зарубежные сословно-представительные учреждения средних веков.
- 2.2. Парламентаризм в Англии.
- 2.3. Парламентаризм во Франции

2.1. Зарубежные сословно-представительные учреждения средних веков

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.

На примере Франции разберем подробнее характерные особенности сословно-представительных учреждений средних веков.

Документы 1302–1308 гг. отражают организационную неформальность органа сословного представительства, непрерывные изменения в политике королевской власти по отношению к представительным собраниям, свидетельствуя о том, что правительство не выбрало еще определенных принципов организации ассамблей.

За короткий промежуток времени, с 1302–1308 г. только по церковным вопросам было созвано несколько собраний, которые не являлись однородными. Так, в апреле 1302 г. король пригласил представителей трех сословий.

В марте 1303 г. собрание было менее многочисленным, причем на нем присутствовали представители только первого и второго сословий. В июле 1303 г. король вновь пытался созвать ассамблею в Париже, затем отказался от этой мысли и прибегнул к иной тактике — посылает комиссаров на провинциальные

собрания в ряде провинций. На собраниях в Монпелье, Каркас Соне опять представлены три сословия. Наконец, в 1308 г. (г. Тур) были созваны Генеральные штаты.

Помимо собраний на которых обсуждались вопросы взаимоотношений королевской власти и папы, в указанное время, да и несколько позже, происходили совещания, созываемые по причинам другого рода. Оснований назвать их Генеральными штатами нет, поскольку некоторые из них не являлись общесословными собраниями; отсутствуют данные и о наличии выборного представительства. На этих совещаниях скорее напоминающих поздние собрания нотаблей, король все «сепаратные» переговоры с отдельными сословиям, вызывая для этого угодных ему людей, руководствуясь соображениями государственной необходимости.

В 1308–1309 гг. король ведет переговоры с представителями сословий (в том числе и горожанами) некоторых провинций (Кейси, Сентонж, Нормандии) по вопросу о взимании налога эд в связи с браком ее дочери Изабеллы. Ассамблеи представителей отдельных сословий по налоговым и монетным делам подготовили генеральную ассамблею 1314 г., на которой Генеральные штаты обрели свое основное назначение вотиrowание налогов.

Таким образом возникновение общесословного общегосударственного представительного учреждения не означало прекращение практики «расширенных» собраний Королевского совета, характерных для предшествующего периода. Документы ассамблей антипапской компании (1302–1308) свидетельствует также об отсутствии определенной формы созыва и четких условий представительства депутатов.

Как правило все три сословия созывались побальяжем. Высшее духовенство (архиепископы, епископы, аббаты, приоры) и крупные светские феодалы должны были лично присутствовать на ассамблеях. Капитулы церквей и конвенты монастырей, как и общины городов посылали по 2–3 депутата обладавших всей полнотой власти. Правительство не располагало точным списком лиц, аббатов, городов и местерях, вызываемых на ассамблею, а в известной мере полагалось на инициативу местных чиновников.

Выборы и условия представительства депутатов от дворянства оставляют впечатления особой неопределенности. В письмах-вызовах, направленных от имени короля, условия представительства дворянства вообще не оговариваются. Можно полагать, что второе сословие было представлено главным образом крупными феодалами, присутствующими на заседании Генеральных штатов по личному вызову. Не исключено, однако, что какая-то часть средних и мелких феодалов, с которыми король имел прямую связь, могла присутствовать на генеральных ассамблеях, но опять-таки по личному праву, а не на условиях выборности.

У горожан также отсутствовали четкие нормы представительства. Правительственные выборы ничего не говорят о том, как должны были проводится выборы в городах. В большой группе грамот выбор депутатов осуществляется должностными лицами города: мэром, эшевеннами, консулами. Значительная группа источников отразила реальные выборы депутатов. Среди них прежде

всего следует выделить те документы, где речь идет о выборе всей общины: сообщается, что в определенный день по звуку колокола или призыву глашатая по городскому обычаю, в определенном месте собиралась вся община или большая ее часть которая и «устанавливала» депутатов. Однако процедура избрания при этом остается не ясной. В грамотах иногда подчеркивается, что выборы проходили единодушно или что в выборах принимало участие не только население города, но и округа. Однако присутствие «всех» жителей города еще не означало всеобщего участия, во всяком случае равного для каждого из жителей. Более того, в некоторых грамотах прямо говорится об ограничениях избирательного права в пользу какой-то части населения. В документах можно найти разъяснения, что подразумевается под выражением «вся община или большая ее часть», — это лучшая и наиболее здравая часть общины.

Анализ грамот городов свидетельствует, во-первых, об отсутствии правительственных норм по определению способов избрания депутатов от горожан и о полной самостоятельности городов в этом вопросе; во-вторых, — о наличии в Генеральных штатах исследуемого периода определенной прослойки городских депутатов, уполномоченных на представительство не в результате выборов, а только решением городских властей.

2.2. Парламентаризм в Англии

Законодательная власть в Великобритании принадлежит парламенту, но по точному смыслу британской конституции парламент — триединое учреждение: оно включает главу государства (монарха), палату лордов (исторически — палату знати и высшего духовенства) и палату общин (исторически — палату простолюдинов). Это понятие связано с тем, что закон становится таковым, если он принят двумя палатами (есть некоторые исключения из этого правила в пользу нижней палаты) и подписан монархом. На деле же под парламентом понимаются лишь две палаты, а в обычном словоупотреблении — нижняя, которая осуществляет законодательные функции. Король подписывает все законы, и на основании конституционного обычая почти 300 лет не применяет принадлежащего ему права вето. Вето палаты лордов может быть преодолено нижней палатой простым большинством голосов, но на другой сессии парламента, что означает, что при созыве сессии раз в год верхняя палата может на год отсрочить вступление закона в силу. На практике палата лордов, как правило, возражения против законопроектов, принятых палатой общин, выдвигает очень редко.

Палата общин состоит из 651 члена. Она избирается по одномандатным избирательным округам по мажоритарной системе относительного большинства. Депутаты (в Великобритании их принято называть членами парламента) обладают индемнитетом и ограниченным иммунитетом, причем только во время сессии, а также 40 дней до начала и после завершения сессии. Они имеют трех оплачиваемых государством помощников. Им возмещаются транспортные, канцелярские, почтовые расходы. Жалованье, выплачиваемое депутатам (31 тыс. ф. ст. в год), считается чуть ли не самым низким в мире. Депутаты активно работают в своих избирательных округах, так как их переизбрание в конечном счете зависит от избирателей, даже если руководство партии вновь выдвинет их кандидатуры.

По выходным дням организуются встречи с избирателями. Депутаты принимают их заявления для передачи парламенту и т.д. Местные партийные организации оказывают помощь депутатам своей партии.

Руководит заседаниями палаты и ее обслуживающим персоналом спикер, имеющий трех заместителей, которые, в частности, руководят заседаниями, если палата преобразует себя в комитет всей палаты. Спикер избирается на весь срок полномочий палаты и выходит из состава своей партии (считается беспартийным), так как должен быть лицом беспристрастным (он не вправе даже обежать вместе с депутатами, чтобы те не оказывали на него влияния). Спикер не может голосовать, он подает решающий голос только в том случае, если голоса членов палаты разделились поровну. Он не вправе комментировать выступления членов палаты и выступать сам. Избирается/ся спикер с соблюдением конституционного обычая: он упирается, когда идет к председательскому месту, и его как бы силой ведут два дюжих депутата. В период абсолютизма действительно никто не хотел быть спикером, так как он должен был передавать королю решения парламента, которые отнюдь не всегда нравились монарху, что нередко влекло печальные последствия для спикера.

Как и в других парламентах, в палате общин Великобритании образуются постоянные и временные комитеты. Они предварительно обсуждают законопроекты, контролируют деятельность администрации, проводят парламентские расследования и т.д. До реформы 70-х годов в палате существовали только неспециализированные комитеты, что отличало внутреннюю структуру британского парламента от большинства других парламентов мира. Они имели буквенную нумерацию — А, В, С и т.д. Такие комитеты существуют и сейчас. Их персональный состав определяется пропорционально численности партийных фракций специальным комитетом палаты по отбору. Эти комитеты довольно многочисленны (до 50 человек). Спикер передает им законопроекты по своему усмотрению, поскольку специализации нет.

В дополнение к неспециализированным комитетам теперь в палате общин созданы специализированные комитеты — по обороне, внутренним делам, сельскому хозяйству и др. Их около 15, но они меньше по численности. Эти комитеты также предварительно обсуждают законопроекты, занимаются парламентскими расследованиями, но их основная деятельность связана с контролем за управлением, за работой министерств.

В парламенте создаются партийные фракции (теперь четыре фракции имеются даже в палате лордов). Их возглавляет лидер. «Главный кнут» и «кнуты» обеспечивают явку членов фракции на голосование в палате. В отличие от США в нижней палате парламента Великобритании существует строгая партийная дисциплина (возможны санкции), но депутат зависит также и от поддержки избирателей, низовых организаций партии, которые могут иметь иное мнение, чем ее руководство. Поэтому бывает, что депутаты, особенно «заднескамеечники», голосуют вместе с другой фракцией. Организацией работы парламента, удостоверением его актов ведают клерки палаты, имеющие подчиненный им небольшой аппарат.

В конце 60-х годов создана должность парламентского уполномоченного (омбудсмана) по делам администрации. Он назначается правительством до достижения 65-летнего возраста и проводит расследования правонарушающей деятельности органов исполнительной власти. Жалобы граждан на действия министерств и ведомств передаются уполномоченному через депутата данного избирательного округа. Уполномоченный расследует их только в том случае, если по характеру дела нельзя обратиться в общий или административный суд. Уполномоченный при назначении им расследования вправе требовать представления документов, вызывать свидетелей, экспертов, но никаких обязывающих решений принимать не может. Он лишь составляет доклад, который передает депутату по данному округу (последний может поставить вопрос в палате), или представляет его в специальную парламентскую комиссию по делам уполномоченного парламента и та принимает свои меры (в частности, возможно обсуждение вопроса на пленарном заседании). Кворум для заседания нижней палаты (но не для принятия закона) — 40 депутатов.

Палата лордов, состав и численность которой изменяется, формируется в основном по наследственному признаку.

Около 2/3 палаты составляют пэры. (мужчины и женщины, унаследовавшие дворянский титул не ниже барона), около 1/3 — пожизненные пэры (титул присваивается королем по рекомендации премьер-министра за выдающиеся заслуги и не передается по наследству). Кроме того, в состав палаты входят: 26 духовных лордов (архиепископы и епископы] англиканской церкви, 20 пожизненно назначаемых королем (по совету премьер-министра) «лордов по апелляции» (апелляционный комитет — по существу, высшая судебная инстанция страны по гражданским делам), несколько десятков человек, избираемых шотландскими и ирландскими лордами. Ныне большинство палаты лордов — представители финансовых кругов, крупных фирм, но бываюи и лорды-бедняки, в их числе были два коммуниста, один лорд был рубщиком мяса.

2.3. Парламентаризм во Франции

Законодательная власть принадлежит парламенту. Президент подписывает законы, но в отличие от стран с влиянием англосаксонского права он не охватывается понятием парламента.

Структура парламента. Парламент состоит из двух палат: Национального собрания (557 депутатов от метрополии и 22 — от заморских территорий) и сената (321 член). Депутаты и сенаторы обладают депутатским индемнитетом, даже если их действия наказуемы по закону (например, они не отвечают за оскорбления на заседании палаты и ее комиссий, хотя и подвергаются за это дисциплинарным взысканиям в соответствии с регламентами палат). Индемнитет включает также обязанность государства обеспечивать депутатам их материальные потребности для выполнения ими своих депутатских обязанностей. Они получают высокое денежное довольствие, состоящее из двух частей: основного жалованья и дополнительного (приблизительно четверть основного), которое должно выплачиваться в зависимости от участия членов парламента на пленарных заседаниях палат и в комиссиях (на практике удержания из этой

части жалованья не производятся). Как уже отмечалось, депутат после избрания обязан представить в бюро палаты парламента декларацию об имущественном положении (в отличие отданных о президенте эти сведения секретны). Такая же декларация представляется и при окончании мандата. С 1995 г. члены парламента имеют ограниченный депутатский иммунитет: к ним могут применяться арест и другие формы лишения свободы в случае совершения ими уголовного преступления, они могут быть задержаны на месте преступления. В других случаях для лишения иммунитета требуется разрешение бюро палаты. Ограничение свободы или уголовное преследование члена парламента может быть приостановлено на период сессии, если этого требует палата.

Французский парламентарий имеет свободный мандат, но фракционная партийная дисциплина во Франции в отличие, например, от США очень жесткая. Любой императивный мандат недействителен, права отзыва не существует. Совмещение депутатского мандата с государственными должностями невозможно, избранный должен отказаться от должности и некоторых других постов в течение двух недель после избрания (или отказаться быть парламентарием).

Каждая палата имеет бюро, в состав которого входят председатель палаты (он является представителем наиболее крупной партийной фракции в палате), вице-председатели, секретари и квесторы (последние поддерживают порядок в палате и занимаются административно-хозяйственными вопросами). Помимо руководства заседанием палаты председатель имеет и другие полномочия: председатели палат назначают по три члена в Конституционный совет, председатель нижней палаты председательствует в конгрессе парламента при утверждении поправок к конституции, а председатель верхней палаты исполняет функции президента республики в случае вакантности поста. С председателями палат должен консультироваться президент в случае введения чрезвычайного положения. Председатель палаты принимает решение, если правительство заявляет, что данный законопроект входит в сферу регламентарной власти и не должен рассматриваться парламентом (в конечном счете обращаются в Конституционный суд). Председатель вправе в случае необходимости вызвать в палату воинские части.

Наряду с постоянными образуются специальные комиссии. Бывают временные объединенные специальные комиссии палат, создаваемые по требованию правительства для изучения конкретного проекта закона. В них входит 41 член нижней палаты на основе пропорционального представительства фракций и 24 члена, избираемых верхней палатой. Эти комиссии — большая редкость, чаще создаются другие, согласительные комиссии палат на паритетной основе. Парламент создает временные специальные комиссии по расследованию и контролю, особые комиссии определенных случаев, например, для снятия депутатской неприкосновенности с члена парламента.

Полномочия парламента. Как и другие парламенты, французский парламента обладает законодательными, контрольными, судебными, внешнеполитическими и иными полномочиями. Свои экономические полномочия (например, принятие бюджета, планов экономического и социального развития) он реализует, как правило, путем принятия законов.

Осуществляя законодательную деятельность, парламент принимает обыкновенные, органические и конституционные (изменяющие конституцию) законы, но сфера регулирования путем принятия обыкновенных законов ограничена (органические законы принимаются по вопросам, указанным в конституции, а закон о ее изменении можно принять по любому вопросу, кроме специально указанных в ней: например, нельзя изменить республиканскую форму правления). Французский парламент по конституции 1958 г. — это парламент с ограниченной компетенцией (повторяем, что это относится прежде всего к обыкновенным законам).

В конституции содержится перечень вопросов, по которым парламент может принимать законы. По некоторым вопросам он издает законы-рамки, т.е. устанавливает лишь общие принципы, а детальную регламентацию осуществляет исполнительная власть (образование, труд, организация национальной обороны и т.д.). По другим указанным в конституции вопросам (права и свободы граждан, преступление и наказание и др.) парламент издает исчерпывающие законы, а исполнительная власть не может издавать нормативные акты. Все вопросы, не названные в конституции, регулируются нормативными актами так называемой регламентарной власти — ордонансами и иными актами правительства. Право парламента издавать законы ограничивается также полномочиями президента, который может выносить законопроекты на референдум, минуя парламент.

Поскольку проект передается в другую палату не после его окончательного принятия, а после первого или последующих чтений, возможно длительное его хождение из палаты в палату — «челнок». Преодолеть сопротивление верхней палаты (а проект не станет законом без ее согласия, как и без согласия нижней палаты) можно, если этого желает правительство: оно может потребовать от парламента создать смешанную паритетную комиссию (по 7 человек от каждой палаты), и вносимые комиссией поправки в законопроект должны быть согласованы с правительством. Если комиссии не удастся подготовить согласованный текст или ее текст не принимается обеими палатами парламента, правительство может потребовать от нижней палаты принять окончательное решение. Таким образом, если правительству безразлична судьба законопроекта (а это относится обычно к предложениям депутатов), оно может допустить бесконечный «челнок»; если же правительство хочет ускорить принятие закона (т.е. своего законопроекта), оно исключает из процедуры верхнюю палату, парализует ее право вето, но нижнюю исключить не может. Таким образом, роль правительства в процедуре принятия закона может быть очень большой.

Контрольные вопросы

1. Дайте характеристику зарубежным сословно-представительным учреждениям средних веков.
2. В чем заключается особенность английского парламентаризма?
3. В чем кроются особенности французского парламентаризма эпохи наполеоновских войн?

4. Раскройте особенности французского парламентаризма в эпоху Шарля де Голя.

5. Какие особенности имеет английский современный парламент?

Тема 3. Идеи народного представительства и зарождение парламентаризма в России: теория вопроса и исторический обзор

Перечень рассматриваемых вопросов:

3.1. Зарождение элементов представительного правления в Российском государстве IX–XVIII вв.

3.2. Элементы представительного правления в России при абсолютной монархии.

3.3. Система представительных органов государственной власти в период буржуазного развития.

3.4. Представительные функции в деятельности Советов (1917–1989 гг.).

3.5. Представительные органы в постсоветский период.

3.1. Зарождение элементов представительного правления в Российском государстве IX–XVIII вв.

Во главе Русского государства стоял великий князь, именовавшийся начиная с конца XV в. государем всея Руси». В начальный период объединения русских земель в одно государство великий князь был типичным монархом раннефеодального государства, хозяином в своей вотчине и первым среди равных ему удельных князей. Его власть определялась заключенными с вассалами договорами, ограничивалась широкими иммунитетными правами не только князей, но и бояр, и монастырей. По мере ликвидации политической самостоятельности отдельных княжеств и подчинения их Московскому великому князю его власть значительно усиливалась. Удельные князья и бояре постепенно превращались в подданных великого князя, сначала ограничивавшего, а затем полностью отменившего их иммунитет. С конца XV в. великий князь — глава государства, обладавший большими правами в области законодательства, управления и суда и распространявший свою власть на всю территорию сложившейся единой Руси. Но его власть еще не была настолько сильной, чтобы стать неограниченной, абсолютной. Великий князь не мог управлять государством без совета боярской аристократии — Боярской думы. Дума выросла из ранее известного феодального совета, но по составу существенно от него отличалась. Члены Боярской думы «жаловались» великим князем из среды княжеско-боярской аристократии, высших чинов дворцового управления (а с начала XVI в. — и из дворянства). Великий князь должен был считаться с системой местничества, предоставлять места в зависимости от знатности происхождения.

Боярская дума была постоянно действовавшим органом, заседавшим регулярно и решавшим вместе с князем все основные вопросы управления, законодательства, внешней политики и суда. Характерная для того времени форма

принятия решения включена в вводную часть Судебника 1497 г.: «Уложил князь великий Иван Васильевич всея Руси, с детми своими и с бояры о суде, как судите бояром и околничим». Несмотря на то, что многие члены Думы имели оппозиционные настроения (а часто и враждебные), великокняжеская власть не могла управлять страной без этого органа (отсутствовал необходимый политический аппарат управления, были еще очень сильны экономические и политические позиции старой феодальной знати)¹. Положение Боярской думы в XV–XVI вв. не было однозначным. Так, в начале XVI в. (во время правления Василия III) великому князю в значительной мере удалось подчинить ее своему влиянию. Позднее роль Думы снова возросла.

Феодальные съезды созывались как в период феодальной раздробленности, так и на раннем этапе становления централизованного государства. По мере изменения характера взаимоотношений великого князя с князьями удельными значение этого типично раннефеодального органа падало. Позднее из политической жизни Русского государства съезды исчезли.

Царский престол обычно передавался по наследству. В конце XVI в. сложился порядок утверждения (избрания царя на Земском соборе), что должно было способствовать упрочению авторитета монаршей власти. Царь — глава государства — обладал большими правами в области законодательства, управления, суда. Но правил он не единолично, а вместе с Боярской думой и Земскими соборами.

Боярская дума формально сохранила в основном прежнее положение: она была постоянно действовавшим органом при царе и решала вместе с ним основные вопросы управления, внешней политики, законодательства и т.д.

Реальное же влияние Боярской думы в рассматриваемый период не было однозначным. Так, в годы опричнины ее роль была незначительной. Социальный состав Боярской думы изменился в сторону усиления представительства дворянства. В число думных дворян и дьяков стали вводиться и представители верхушки городского населения — торговая знать, гости. Но дума продолжала оставаться прежде всего органом родовой боярской аристократии. При Боярской думе были созданы специальное делопроизводство, канцелярия с дьяками и подьячими. Для подготовки поступающих в нее дел образовывались комиссии из бояр, других думных членов и дьяков, правда, не имевшие достаточно четкой компетенции. Таким образом, можно сделать вывод о создании при Думе некоторого чиновничье-бюрократического аппарата, дававшего ей возможность более реально решать вопросы управления и иметь постоянные контакты с приказами.

Большую роль в управлении государством в рассматриваемый период играли Земские соборы. Они стали созываться с середины XVI в., наиболее регулярно действовали в первой половине XVII в. Последние Земские соборы состоялись в 1648–1649 гг., 1651 и 1653 гг. Во второй половине XVII в. окрепшая царская власть, располагавшая централизованным государственным аппаратом, государственной казной, значительно увеличившей свои доходы, смогла уже обходиться без созыва этого сословно-представительного учреждения. Какого-либо специального закона относительно Земских соборов принято не было.

На практике в них входили Боярская дума, высшее духовенство («Освященный собор») и выборные представители дворянства и городов. О том, как происходил созыв Земского собора, свидетельствует «приговор» одного из них (1613 г.), в котором говорится о приглашении духовенства, бояр, дворян, гостей, посадских «изо всех городов всего великого Российского царствия... к Москве, для земского совета и для государственного опирания, лучших и разумных людей».

Организация выборов в Земские соборы, нормы представительства от различных сословий, их численный состав были неопределенными. Дворяне составляли обычно большую часть собора. Особые преимущества на выборах имело столичное дворянство, посылавшее обычно по 2 человека от всех чинов и рангов, тогда как дворяне других городов посылали столько же от города в целом. Из 192 выборных членов Земского собора 1642 г. 44 человека были делегированы московскими дворянами.

Большее представительство по сравнению с посадом других городов имели и высшие торгово-ремесленные круги Москвы. Общее число депутатов-горожан иногда достигало 20%. Земские соборы собирались не систематически, но в первой половине XVII в. довольно часто. Созыв объявлялся специальной царской грамотой, которая в какой-то мере определяла и порядок проведения выборов. Вопросы, подлежавшие обсуждению на Земском соборе, подготавливались царем и Боярской думой. Они относились, как правило, к таким важным сторонам государственной жизни, как внешняя политика, финансы, законодательство.

3.2. Элементы представительного правления в России при абсолютной монархии

Во главе государства стоял абсолютный монарх, которому принадлежала высшая законодательная, исполнительная, судебная власть. Он являлся главнокомандующим вооруженных сил страны. С подчинением церкви государству монарх стал и главой церкви.

В феврале 1711 г. был учрежден Сенат. Первоначально он состоял из 9 человек, назначаемых царем, независимо от их происхождения. Царь контролировал деятельность Сената через специально созданные органы. Главную роль в Сенате играло присутствие, т.е. общее собрание сенаторов. Здесь обсуждались и решались голосованием основные вопросы, подведомственные Сенату, вначале единогласно, а с 1714 г. — большинством голосов.

Помимо присутствия, куда в 1718–1722 гг. входили и президенты коллегий (выведенные затем из состава Сената), при Сенате имелись: разрядный стол (позже его сменила герольдмейстерская контора во главе с герольдмейстером), ведавший учетом дворян, прохождением ими службы, назначением дворян на государственные должности; расправная палата - для расследования служебных преступлений и злоупотреблений и для докладов по ним присутствию Сената; генерал-рекетмейстер — для приема и рассмотрения жалоб на центральные учреждения и др.

При Сенате существовало несколько особых должностей, имевших весьма важное значение в области государственного управления. К таким, в частности, относились фискалы. Они должны были «тайно провеживать, доносить

и обличать» все злоупотребления должностных лиц, как высших, так и низших, надзирать за исполнением законов, преследовать казнокрадство, взяточничество и хищения, совершенные должностными лицами. В о главе фискалов находился генерал-фискал, назначавшийся царем, с о своим помощником обер-фискалом, назначавшимся Сенатом. Им были подчинены фискалы при коллегиях, провинциал-фискалы в губерниях и городские фискалы в городах. До образования кешлегай (1718–1720 гг.) средством административной связи Сената с местными учреждениями служили губернские комиссары, состоявшие при Сенате (по два от каждой губернии).

С 1722 г. Сенат получил право посылать ежегодно в губернии и провинции одного ревизующего сенатора. После смерти Петра I роль Сената как органа, руководившего деятельностью центральных учреждений управления, стала снижаться. После реформы местного управления 1775 г., когда генерал-губернаторы и губернаторы получили право непосредственного доклада императору, сузилась компетенция Сената и как органа контроля за местным управлением. За Сенатом в основном сохранилось право высшего судебного учреждения страны. Его департаменты превратились в высшие апелляционные инстанции для судов губерний.

В феврале 1726 г. для решения вопросов внутренней и внешней политики государства был создан Верховный Тайный Совет. Состав его был чрезвычайно узок. Решающую роль в его деятельности первое время играли А.Д. Меньшков и ближайшие его сторонники. Сенат и коллегии фактически подчинялись Верховному Тайному Совету. Он рассматривал жалобы на Сенат и коллегии, сенаторы назначались из лиц, рекомендованных Советом.

По указу от 4 августа 1726 г. Верховный Тайный Совет получил даже законодательные полномочия. Законы подписывались либо императрицей (тогда царствовала Екатерина I), либо Верховным Тайным Советом.

В 1730 г. Верховный Тайный Совет был упразднен.

В 1731 г. учреждается Комитет министров из трех человек, наиболее близких к императрице Анне Иоанновне. Вначале он носил совещательный характер, но по Указу от 9 ноября 1735 г. ему были даны законодательные полномочия; три подписи кабинет-министров заменяли подпись императрицы. Кабинет министров осуществлял свою деятельность, минуя Сенат, рассылая в коллегии и на места свои указы. Коллегии и местные учреждения представляли в Кабинет министров рапорты и доклады.

В декабре 1741 г. Кабинет министров был упразднен. Несколько активизировалась деятельность Сената, он стал вновь решать многие вопросы.

Помимо Сената вопросы общегосударственного характера решались также созданным в 1741 г. Кабинетом ее величества, во главе которого стоял секретарь императрицы Елизаветы Петровны.

При Петре III был учрежден Императорский совет. Он состоял из восьми человек. В 1769 г. Екатерина II создала Совет при высочайшем дворе, вначале занимавшийся военными вопросами, а затем и внутренней политикой страны. В него входили руководители центральных органов управления, действовал он до 1801 г.

3.3. Система представительных органов государственной власти в период буржуазного развития

Со второй половины XIX в. (с начала царствования Александра II — 18 февраля 1855 — 1 марта 1881) начинается процесс перестройки государственной системы и перерастания абсолютной монархии в конституционную. Этот процесс проходил медленно и мучительно, сопровождаясь нарастанием в стране революционного движения, террористическими актами и ответными репрессиями. 17 октября 1905 г. Николаем II был издан Манифест (Высочайший Манифест Об усовершенствовании государственного порядка (Октябрьский манифест)), провозгласивший «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов». Монарх как бы принимал на себя обязательство не нарушать и охранять провозглашенные права и свободы. Это был, конечно, ограниченный, но все же первый в истории России акт о гражданских свободах. Весь мир приветствовал эту победу первой русской революции, и только большевики проигнорировали Манифест, объявив его ловушкой, пустым, формальным актом.

Между тем Манифест провозгласил создание бессловного законодательного органа (Государственная дума), ограничение власти самодержавного монарха. В сочетании с Основными законами, принятыми 23 апреля 1906 г., и рядом последующих правовых актов этот акт положил начало конституционному развитию страны. Основные законы учредили двухпалатную парламентскую систему (Государственная дума и Государственный совет) при сохранении сильной власти царя: без его утверждения закон не мог вступить в силу. Совет министров был преобразован в постоянно действующий орган, назначаемый царем и ответственный только перед ним. Монарх сохранил полный контроль за формированием политики правительства, и особенно в области внешней политики и военных дел. Для избрания Государственной думы вводилось избирательное право, основанное на привлечении к выборам широких слоев населения, хотя и на неравных условиях. Государственной думе, которая должна была избираться сроком на пять лет, предоставлялось право утверждения всех законов, которые, однако, могли приниматься и царем, но с одобрения обеих палат парламента. Депутаты не несли ответственности перед избирателями.

Вторая палата (Государственный совет) имела те же права, что и Дума. Она рассматривала все законопроекты, принятые первой палатой, и только в случае ее одобрения законопроект передавался на утверждение царю. Состав Государственного совета наполовину назначался царем, а другая его половина избиралась от духовенства, Академии наук и университетов, земских собраний, дворянских обществ, торговли и промышленности.

Эти конституционные акты привели к легализации политических партий и обострению межпартийной борьбы. Государственная дума первого созыва оказалась бесплодной и просуществовала семьдесят два дня, второго созыва сто два дня. Монарх активно пользовался своим правом издания указов законодательного характера «во время прекращения занятий Государственной думы», а также правом роспуска Думы. Между Думой и Советом постоянно возникали

разногласия, Государственным советом был отклонен ряд важных законопроектов, принятых Думой.

Развитие нового конституционного права происходило под влиянием ведущих политических партий, и особенно Партии конституционных демократов (кадетов). В программе этой партии, утвержденной на учредительном съезде в октябре 1905 г., выдвигалось предложение создать двухпалатный парламент, в котором вторая палата формировалась бы из представителей органов местного самоуправления. Парламенту предоставлялось право утверждать любой закон и принимать бюджет. Другая влиятельная партия центра «Союз 17 октября» также требовала принятия конституции, представительной системы, основанной на всеобщем избирательном праве, хотя она не отвергала самодержавия, сильной власти. Ни в одной программе не было идеи федерализма; многими отвергалась даже автономия территорий.

Правые же партии, черносотенцы («Союз русского народа») упорно настаивали на незыблемости самодержавия как основы формы правления, по существу, вообще не хотели какого бы то ни было изменения государственного строя. Напротив, левые партии (социал-демократы и эсеры) объявляли самодержавие пережитком и главным препятствием демократизации системы власти. Социал-демократы выдвигали идеи однопалатного законодательного собрания на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права, выборности судов, замены армии вооружением народа, отделения церкви от государства. Они поддерживали передачу власти Учредительному собранию, хотя в то же время большевики бичевали Государственную думу, называя ее лжепарламентом, и не признавали реальными перемены в государственном строе. Схожие с социал-демократами планы конституционно-правовой реформы выдвигали эсеры.

Таким образом, страна медленно, но определенно эволюционировала в сторону конституционной монархии западного типа.

Императору принадлежала верховная самодержавная власть, но она уже не закреплялась как неограниченная. Постепенно в практику и правосознание внедрялись идеи парламентаризма и независимого правосудия, что подводило к восприятию теории правового государства и народного суверенитета.

В ходе Февральской (1917 г.) революции конституционная монархия была легитимно свергнута. Император Николай II специальным актом передал власть брату Михаилу, который, в свою очередь, отрекшись от престола, предоставил решение вопроса о форме правления будущему Учредительному собранию. Депутаты Государственной думы сформировали Временное правительство, которое провело политическую амнистию, взяло под защиту гражданские права и свободы. Были упразднены жандармерия, полиция и цензура. Это правительство последовательно проводило курс на недопущение скатывания страны к диктатуре, на проведение Учредительного собрания. 1 сентября 1917 г. Россия провозглашается республикой, к этому времени прекратила свои заседания Государственная дума. Правительство носило коалиционный характер, что было связано со стремлением объединить демократические силы страны. Оно приняло ряд прогрессивных законов (о печати, о рабочих комитетах и др.), отказалось

от применения чрезвычайных мер (аресты без суда и др.). Специальным актом (август 1917 г.) были введены критерии использования в новых условиях старых законов и постановлений.

3.4. Представительные функции в деятельности Советов (1917–1989 гг.)

На развитие государственного аппарата в рассматриваемый период самое существенное влияние оказала Конституция СССР 1936 г. Впредь до избрания Верховного Совета СССР продолжали действовать ЦИК

СССР, гообранный на VII съезде Советов СССР, и его Президиум. 9 июля 1937 г. ЦИК СССР утвердил Положение о выборах в Верховный Совет СССР и назначил выборы на 12 декабря 1937 г. В полном соответствии с Конституцией СССР в Положении предусматривались отмена всех существовавших ранее ограничений избирательного права, равные нормы представительства от сельского и городского населения, замена многостепенных выборов прямыми и тайное голосование. Каждый гражданин, достигший 18 лет, получил право участвовать в выборах и быть избранным в Верховный Совет СССР. Избирательные округа создавались по территориальному принципу. Избирательная кампания проходила 2 месяца. Для проведения выборов были созданы Центральная, окружная и участковые избирательные комиссии. 12 декабря состоялись выборы в Верховный Совет СССР, в которых участвовало 96,8% избирателей, из них почти 99% отдали свои голоса, как тогда писали «за кандидатов блока коммунистов и беспартийных». Всего в Верховный Совет СССР было избрано 1143 депутата, в том числе 180 женщин, 870 членов и кандидатов в члены ВКП(б). Рабочих было избрано 460 человек (42%), крестьян — 337 (29,5%), представителей служащих и интеллигенции — 326 (28,5%). В Верховном Совете СССР было представлено более 50 народностей Советского Союза.

На I сессии Верховного Совета СССР (январь 1938 г.) был избран Президиум Верховного Совета СССР, образовано Правительство СССР — Совет Народных Комиссаров, назначен Прокурор СССР, а также избраны постоянные комиссии Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР: законодательных предположений, бюджетные и по иностранным делам. В июне 1938 г. состоялись выборы в Верховные Советы союзных и автономных республик и, таким образом, были созданы высшие органы власти в союзных и автономных республиках.

В декабре 1939 г. состоялись выборы в местные Советы депутатов трудящихся: краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские, поселковые. В выборах участвовало свыше 99% избирателей, за кандидатов блока коммунистов и беспартийных при выборах в областные Советы отдали свои голоса 99,02% участвовавших в выборах, в районные — 98,7% и в городские и сельские Советы — 98,04%. Всего в местные Советы депутатов трудящихся было избрано 1 281 008 человек. Среди избранных депутатов было 402 тыс. коммунистов, 878 тыс. беспартийных, 422 279 женщин. В январе–феврале 1940 г. на проходивших сессиях вновь избранных местных Советов были избраны исполнительные комитеты местных Советов и созданы отделы исполнительных комитетов, которые приступили к осуществлению своих обязанностей.

Таким образом, к началу 1940 г. была перестроена вся система органов государственной власти сверху донизу в соответствии с Конституцией СССР 1936 г. и Конституциями союзных республик.

Во время войны выборы в Советы не производились. После ее окончания в феврале 1946 г. были проведены выборы в Верховный Совет СССР, а через год — в Верховные Советы союзных и автономных республик. При этом был повышен возрастной ценз для депутатов Верховного Совета СССР до 23 лет, а для депутатов Верховных Советов союзных и автономных республик — до 21 года. В декабре 1947 г., в январе - феврале 1948 г. прошли выборы в местные Советы во всех союзных республиках. Было избрано почти 1,5 млн. депутатов.

После принятия Конституции СССР 1936 г. произошли изменения в наименовании, структуре, компетенции ряда государственных органов. Поэтому Верховный Совет СССР в марте 1946 г. создал Редакционную комиссию для выработки предложения об изменении Конституции. В феврале 1947 г. Верховный Совет СССР внес по предложению этой комиссии ряд изменений в Конституцию Союза, носивших по преимуществу редакционный характер. Вместе с тем была немного расширена компетенция Союза, в частности, к его ведению было отнесено образование новых автономных областей, установление основ законодательства о браке и семье.

Верховный Совет СССР в первые послевоенные годы собирался чаще, чем во время войны, но все же реже, чем это было предусмотрено Конституцией (2 раза в год). За период с 1946 по 1954 г. Верховный Совет СССР созывался лишь 9 раз. Недостаточно широк был круг вопросов, рассматриваемых Верховным Советом СССР. По существу, он сводился к внесению изменений в Конституцию, утверждению народнохозяйственных планов, государственного бюджета, указов Президиума Верховного Совета. За время с 1946 по 1954 г. им было обсуждено 37 вопросов, причем на 5 сессиях рассматривались только государственные бюджеты за соответствующий год и указы Президиума Верховного Совета СССР.

25 февраля 1947 г. Совет Национальностей Верховного Совета СССР утвердил Положение о комиссии законодательных предположений Совета Национальностей. В тот же день аналогичное положение утвердил Совет Союза. Эти комиссии имели своей задачей предварительное рассмотрение и подготовку законопроектов, вносившихся на утверждение Верховного Совета СССР. Комиссии наделялись правом законодательной инициативы и созывались по мере необходимости, но не реже 1 раза в 3 месяца.

В марте 1946 г. ксишественный состав Президиума Верховного Совета СССР был сокращен на 9 человек (из прежних 42) с целью превращения его в более оперативный орган. В феврале 1947 г. была несколько расширена компетенция Президиума Верховного Совета СССР, к его ведению было отнесено денонсирование международных договоров СССР, установление почетных званий СССР, воинских званий, дипломатических рангов и иных специальных званий. В резолюции Президиума Верховного Совета СССР от 6 августа 1951 г. отмечалось, что он объединяет работу Совета Союза и Совета Национальностей.

Президиум Верховного Совета СССР рассматривал также вопросы о деятельности органов власти на местах. Попытки совершенствования местных органов власти предпринимают Верховные Советы союзных и автономных республик и их Президиумы. В 1948-1952 гг. Президиумы Верховных Советов 13 союзных республик утвердили Положения о постоянных комиссиях местных Советов. В 1946 г. Президиум Верховного Совета Латвийской ССР утвердил Положение о сельском Совете. В 1951 г. Президиум Верховного Совета Грузинской ССР принял Положение об областном Совете депутатов трудящихся и его исполнительном комитете.

3.5. Представительные органы в постсоветский период

Всероссийский референдум по проекту новой Конституции России был проведен 12 декабря 1993 г. Конституция получила одобрение большинства принявших участие в голосовании граждан.

Совет Федерации — верхняя палата российского парламента — формируется из представителей субъектов Федерации (по одному от представительного и исполнительного органов их государственной власти), образует комитеты и комиссии, проводит парламентские слушания по вопросам своего ведения; утверждает указы Президента Российской Федерации о введении военного (чрезвычайного) положения; решает вопросы об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами страны; назначает выборы президента и отрешает его от должности; по представлению президента назначает на должности судей Конституционного суда, Верховного суда, Высшего арбитражного суда; назначает и освобождает от должности Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов. К его ведению относится утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации.

Государственная Дума — нижняя палата Федерального Собрания — избирается в составе 450 депутатов на 4-летний срок на профессиональной постоянной основе. Государственная Дума образует комитеты и комиссии, проводит по вопросам своего ведения парламентские слушания, принимает федеральные законы (о федеральном бюджете, финансовом, валютном и таможенном регулировании, войне и мире и др.), высказывается о доверии Правительству Российской Федерации, назначает и освобождает от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации и Председателя Счетной палаты.

Впервые в истории нашей страны ее Основной закон содержит гарантии прав и свобод человека, а также механизм их защиты, соответствующие общепринятым мировым правовым нормам. В Конституции провозглашается право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать сферу деятельности и профессию, вступать в трудовые споры, включая такую форму, как забастовка. Впервые права частной собственности охраняются законом: никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Высшей ценностью является человек, его права и свободы, а соблюдение его прав и свобод и их защита — главная обязанность государства.

Контрольные вопросы

1. Какие формы представительного правления в Российском государстве IX–XVIII вв. знаете?
2. В чем заключаются особенности представительного правления в России при абсолютной монархии?
3. Как вы можете охарактеризовать префевральский период развития представительных органов государственной власти в России?
4. В чем заключаются отличительные особенности представительных органов современной России от советской?
5. Какие представительные органы в постсоветский период вам известны?

Тема 4. Компетенция зарубежных парламентов

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 4.1. Законодательные полномочия.
- 4.2. Участие парламента в назначении высших должностных лиц исполнительной власти.
- 4.3. Контрольные полномочия зарубежных парламентов.
- 4.4. Судебные полномочия зарубежных парламентов.
- 4.5. Полномочия зарубежных парламентов в области обороны и внешней политики.

4.1. Законодательные полномочия

Классификация парламентов с точки зрения их полномочий. 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. Однако и в таких странах есть королевская прерогатива (например, вопросы войны и мира в Великобритании, хотя на практике такие полномочия осуществляются парламентом или даже кабинетом министров). В тех странах этой группы, 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.

Концепция неограниченных полномочий высшего представительного органа принята и в странах тоталитарного социализма, конституции которых обычно содержат перечень вопросов, относимых к компетенции этого органа, а затем следуют слова: «и другие», означающие, что высший представительный орган может принять к своему рассмотрению любой вопрос (на практике парламент действует по указанию руководства правящей коммунистической партии). Впрочем, и в тех демократических странах, где какая-либо партия имеет

большинство в парламенте и ее лидеры образуют кабинет министров, парламент тоже действует под руководством партии большинства, кабинета.

Парламенты с ограниченными полномочиями существуют во Франции и в некоторых франкоязычных странах Африки, ее бывших колониях (Сенегал, Мадагаскар, Габон и др.). Конституции перечисляют вопросы, по которым парламент может издавать законы — законы-рамки, устанавливающие основы правового регулирования (более детальное регулирование в соответствии с этими законами вправе осуществлять исполнительная власть), 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, иногда вообще не могут издавать законы (в ОАЭ, например, хотя существует назначаемое Национальное собрание, акты же, имеющие силу закона, издает Совет эмиров). В Саудовской Аравии подобные акты издает король (после обсуждения в Консультативном совете — совете аш-шура), но они не называются законами, так как считается, что все важнейшие отношения, являющиеся предметом законов, уже урегулированы в священных книгах — Коране и сунне.

Полномочия парламента. Главная задача парламента — принятие законов. Среди них важнейшее значение имеют основные законы — конституции (в некоторых странах они принимаются парламентами), поправки к ним, органические законы, а также ежегодно принимаемые законы о государственном бюджете. Все они принимаются по особой процедуре, правда, неодинаковой для разных видов законов.

Парламент избирает, назначает, образует другие высшие органы государства, формируя их целиком или в части (другую часть может назначать президент). Делает он это самостоятельно или утверждая, давая согласие на кандидатуры, предлагаемые другим высшим органом государства. Например, на Украине парламент дает согласие президенту на назначение председателя Антимонопольного комитета, председателя

Фонда государственного имущества, генерального прокурора. В некоторых странах парламент избирает президента (Израиль, Ливан, Турция и др.); парламент (Италия) или одна из его палат (бундестаг в Германии) является составной частью коллегии, избирающей президента. В странах тоталитарного социализма парламент избирает постоянно действующий орган, который между сессиями выполняет многие полномочия парламента (Государственный совет на Кубе, Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей), избирает (Германия, Япония) или назначает премьер-министра (в двухпалатном парламенте это делает нижняя палата). Во многих странах парламент образует весь состав правительства: путем голосования по программе правительства выражает ему доверие, после чего правительство назначается актом главы государства. Парламент (одна из палат) формирует конституционный суд (или назначает часть его членов), верховный суд (или назначает его председателя),

назначает генерального прокурора, генерального контролера, некоторых других высших должностных лиц.

Полномочия по образованию высших органов и назначению высших должностных лиц разные палаты обычно осуществляют отдельно: у каждой из них своя компетенция. В США президент назначает министров, членов Верховного суда с согласия верхней палаты; в Бразилии высшие судьи, генеральный прокурор, председатель Центрального банка назначаются президентом с согласия нижней палаты.

В области внешней политики парламент ратифицирует (утверждает) международные договоры или дает согласие президенту на их ратификацию (при ратификации нельзя вносить поправки в договор, можно лишь ратифицировать его в целом или отказаться сделать это), решает вопрос об использовании вооруженных сил за пределами страны. Он обладает некоторыми квазисудебными полномочиями: решает вопросы об импичменте (отрешении от должности) президента и некоторых иных должностных лиц (например, в США — федеральных судей), выносит решения о предании суду министров и других высших должностных лиц (Франция, Польша). Парламент наделен правом решать вопросы, относящиеся к основам правового положения группы лиц: только он может объявлять амнистию (прекращать наказание осужденных по определенным статьям уголовного кодекса).

Особое значение имеют финансовые и контрольные полномочия парламента. В большинстве стран только он вправе устанавливать материальные обременения государства (в частности, принимать решения с государственных займах, о займах у иностранных государств и международных организаций), устанавливать налоги, принимать государственный бюджет в виде единого закона о доходах и расходах государстве сроком на год (Франция) или в виде совокупности бюджетных (финансовых) законов (Япония). Вопросы государственной казны традиционно относятся к важнейшим полномочиям парламента.

4.2. Участие парламента в назначении высших должностных лиц исполнительной власти

Как уже говорилось, помимо принятия закона парламента обладает иными полномочиями, которые осуществляются в соответствии с особыми процедурами. При выборах и назначениях органов государства и должностных лиц право предложить кандидатуру (кандидатуры) имеют только органы или должностные лица, указанные в конституции (например, только президент Украины вправе предложить кандидата на должность председателя Национального банка). При выборах и назначениях их результаты определяются простым большинством голосов от списочного состава, реже — от кворума присутствующих, но при выборах членов постоянных комиссий, в которых фракции должны быть представлены пропорционально. Если кандидатура не собирает необходимого большинства голосов, выдвигается новая кандидатура. Повторение той же кандидатуры использовалось очень редко, в основном в постсоциалистических государствах. В демократических странах с устойчивыми традициями такая практика считается неприемлемой по моральным соображениям.

Конституции многих стран предусматривают право парламента делегировать законодательные полномочия исполнительной власти — правительству, главе государства, иногда министрам. Обычно такое делегирование осуществляется по решению большинства парламента, но иногда установлены более жесткие условия (например, в Дании требуется согласие 5/6 состава парламента). Если это право предоставлено правительству, его акты оформляются как декрет-законы президента или как особого рода акты монарха. Существуют специальные формы парламентского контроля за выполнением условий делегирования полномочий. В ряде стран акты, издаваемые на основе делегирования парламентских полномочий, требуют затем обязательного одобрения парламента, иначе они теряют силу. В отдельных случаях устанавливается срок для обсуждения и голосования по вопросу об утверждении актов, изданных на основе делегирования полномочий (например, в Испании — 30 дней ее дня промультации такого акта). Если возникают возражения, заключение может давать соответствующая постоянная комиссия. В некоторые страны такие акты должны быть «положены на стол» парламента (на практике они сдаются в библиотеку парламента). Они обязательно обсуждаются в комитете по субсидиарному (дополнительному, вспомогательному) законодательству, в иных постоянных комиссиях, которых докладывают о них на заседании палаты. В странах тоталитарного социализма указы, издаваемые постоянно действующими коллегиальными органами парламента (президиумами, государственными советами, постоянными комитетами) по вопросам, нуждающимся в урегулировании законом (это делается на основе конституционных норм), подлежат обязательному утверждению высшим представительным органом на его ближайшей сессии. Практически в этом не бывает отказов, поскольку указы издаются по инициативе правящей коммунистической партии. Впрочем, и в демократических странах, где правительство формируется большинством парламента (своей партией или коалицией партий), правительственные акты оспариваются по причине превышения делегированных полномочий крайне редко.

Особые процедуры связаны с отрешением от должности президента некоторых других должностных лиц, когда парламент выполняет квазисудебные функции. Однако его решение распространяется только на смещение с должности, судить же отстраненных должностных лиц должен суд (Бразилия, США и др.). Иногда парламент только возбуждает обвинение, а рассмотрение дела по вопросу о преступлениях президента или министров осуществляет специально создаваемый суд (Польша Франция) или конституционный суд (Германия, Италия).

Парламент принимает индивидуальные и коллективные петиции просьбы, жалобы, заявления граждан и их объединений, касающиеся главным образом их прав. Петиции направляются на имя председателя парламента, но передаются через своего депутата от округа. Они рассматриваются в специальной комиссии (иногда в обычной постоянной комиссии в зависимости от их содержания) или направляются соответствующему министру, который отвечает петиционеру (петиционерам). Постоянные комиссии докладывают о петициях на пленарном заседании некоторые петиции также могут быть рассмотрены на пленарном заседании.

Особые процедуры предусмотрены при ратификации международных договоров: изучение в соответствующей комиссии, часто с привлечением других комиссий, дающих свои заключения по разным аспектам договора, сбор мнений и заключений министерств и ведомств. После этого парламент может ратифицировать договор сам или поручить это президенту — в зависимости от характера договора.

При обсуждении проекта бюджета, конституции, некоторых важных законов парламент организует широкое ознакомление общественности, местных органов государства и самоуправления с проектом закона. Об особенностях процедур, связанных с вопросами депутатов, интерпелляциями, парламентскими слушаниями, говорилось выше.

4.3. Контрольные полномочия зарубежных парламентов

Контроль парламента за деятельностью исполнительной власти и других высших органов государства. Формы такого контроля различны в президентских республиках (а также в дуалистических монархиях) и в парламентских республиках и монархиях. Однако парламент всегда, будучи высшим органом народного представительства, обладает контрольными функциями.

Контроль парламента может иметь политический характер (например, выражение недоверия министру) и юридический (деятельность созданных парламентом расследовательских комиссий).

Используются следующие формы контроля за деятельностью исполнительной власти, особенно правительства, министров, подчиненных им структур, хотя контроль парламента может осуществляться и в отношении других органов:

1. Вопросы, к правительству (иногда отводится особое время специально для вопросов к премьер-министру), министрам, другим высшим органам государства и должностным лицам на пленарном заседании парламента (палаты). В соответствии с регламентами парламентов обычно раз в неделю установлен «час вопросов» к правительству и министрам, который может длиться 40 минут, а в палате лордов — 20 минут. Вопросы, как правило, подаются заранее в письменной форме и оглашаются на заседаниях палат. Различаются устные и письменные вопросы (ответы на последние обязательно подлежат публикации). Вопрос должен относиться к фактам и не содержать обвинений. После ответа министра воз можно выступление депутата, задавшего вопрос (но не более 5 минут) Обсуждение ответа не предусмотрено, и решение по нему не принимается. Для подачи вопросов могут существовать ограничения. Так, в Германии один депутат может задать не более двух вопросов в неделю. Вопросы, требования, просьбы могут быть обращены к министру и не на пленарном заседании, а при посещении депутатом министра или в порядке переписки с ним депутата. В президентской республике, дуалистической монархии эта форма контроля обычно не используется, хотя бывают исключения (например, Египет).

2. Дебаты по заранее определенным вопросам и общей политике правительства. Их тему, как правило, предлагает оппозиция, но такие предложения могут исходить и от правительства, стремящегося обеспечить себе поддержку

в общественном мнении. Возможно начало дебатов и по предложению определенного числа депутатов (например, 20 в Египте). Дебаты не преследуют цели вынесения решения с оценкой деятельности правительства.

3. Интерпелляция, которая используется только в парламентских республиках и монархиях, а также в некоторых полупрезидентских республиках. Она предусматривает постановку какого-либо важного, общественно значимого вопроса на пленарном заседании, за которой следует объяснение министра (главы правительства), обсуждение и принятие решения путем голосования. Неудовлетворительная оценка ответа, выражение недоверия, порицание действий могут повлечь за собой отставку министра либо правительства, или, напротив, последнее может, действуя через главу государства, распустить парламент с назначением даты новых выборов. По сравнению с вопросом подача интерпелляций существенно затруднена. Обычно требуется большое число подписей, установлены жесткие сроки их подачи и обсуждения и т.д.

4. Постановка вопроса о вотуме недоверия или внесение резолюции порицания правительству (решается голосованием). Внесение резолюции о недоверии, как и интерпелляции, затруднено и подчиняется строгим правилам. Обычно этот вопрос ставит оппозиция, пытающаяся «свалить» правительство. Однако и правительство часто прибегает к такой мере, связывая требование принять какой-либо закон с выражением доверия правительству и угрожая в противном случае своей отставкой. Отставка не всегда желательна в данный момент для части членов оппозиции, поскольку связана с новыми выборами в парламент, а депутаты не всегда уверены, что смогут вновь попасть в него. Бывают и другие причины, в связи с которыми выражение недоверия правительству в данный период нежелательно для оппозиции (например, неуверенность в своей победе на выборах при роспуске парламента) или практически невозможно (раскол среди депутатов оппозиции). Поэтому такая мера является действенным средством давления правительства на депутатов и нередко успешно им применяется. Вотум недоверия практически невозможен в дуалистической монархии и президентской республике, где правительство формируется главой государства по собственному усмотрению. В одних полупрезидентских республиках такая мера невозможна, в других возможна, но она всегда крайне затруднена. При вотуме недоверия даже одному министру ответственность может быть коллективной; в отставку уходит все правительство (например, в Дании).

5. Доклады и отчеты правительства и министров о своей деятельности на пленарных заседаниях палат. Действенность этой меры зависит от формы правления. В парламентских республиках и монархиях при неудовлетворительной оценке работы исполнительной власти встает вопрос об отставке правительства и министров, но, поскольку правительство опирается на парламентское большинство, этого, как правило, не бывает, да и отчеты практически не заслушиваются «своим» же парламентом (правда, формой таких отчетов могут стать дебаты по политике правительства). При других формах правления доклады и отчеты превращаются, по существу, в информацию, иногда на такие заседания, особенно в некоторых постсоциалистических странах, приглашаются не только

парламентарии, но и представители других государственных органов, что придает происходящему известную парадность.

6. Парламентские слушания. Эта форма активно используется в президентских и полупрезидентских республиках и крайне редко — в парламентских государствах. Особенно эффективны парламентские слушания в США. Они организуются какой-либо постоянной комиссией парламента и имеют целью привлечь внимание общественности, государственных органов к вопросам большой значимости. На слушания приглашаются представители исполнительной власти, известные общественные деятели, ученые, эксперты, другие лица. Какие-либо обязывающие решения на слушаниях не принимаются.

7. Парламентские расследования. Для этой цели парламент или его палаты создают специальные комиссии, которые имеют доступ ко всем документам, включая секретные; все должностные лица и граждане должны являться по вызову этих комиссий и давать показания, отказ грозит обвинением в неуважении к парламенту и наказанием. В Италии, Японии парламентские расследования иногда заканчивались отставкой премьер-министров, а затем и судом. В США в 1974 г. они привели к первой в истории США отставке президента Р.Никсона.

8. Деятельность парламентских комиссаров и других органов при парламенте. Выше уже упоминалось о счетных палатах, задачей которых является проверка исполнения бюджета, принимаемого парламентом, и других финансовых законов, об уполномоченных по правам человека, о генеральных контролерах. В ряде стран существуют комиссары по контролю за законностью в вооруженных силах, по экологии, по равенству языков и др. Они не имеют распорядительных полномочий, но делают ежегодные доклады парламенту о состоянии законности, о недостатках в организации управления в соответствующей области, могут обратиться в органы юстиции с требованием возбудить уголовное дело в случаях грубых нарушений закона должностными лицами, а в некоторых странах и сами могут возбуждать такие дела. Иногда они обязаны следить также за соблюдением этики поведения должностными лицами.

9. Созыв специальных заседаний парламента для контроля за действиями органов исполнительной власти в особых ситуациях (при введении чрезвычайного положения, использовании во Франции президентом исключительных полномочий, применении федеральной интервенции в Бразилии).

10. Импичмент по отношению к высшим должностным лицам, когда парламент (нижняя палата) предъявляет обвинение и в порядке квазисудебного процесса верхняя палата решает вопрос об отрешении от должности. В некоторых странах парламент только формулирует обвинение, а дело рассматривает специальный суд.

11. Контроль за делегированным законодательством — актами исполнительной власти, изданными по поручению парламента и имеющими силу закона. Такие акты представляются в парламент и иногда подлежат утверждению им в установленный срок (в противном случае они теряют силу). В Германии, например, они представляются в соответствующую постоянную комиссию, которая докладывает о них на пленарном заседании парламента.

4.4. Судебные полномочия зарубежных парламентов

Полномочиями судебных органов парламенты обычно не наделяются. Исключение составляет Палата лордов британского Парламента, которая в первой инстанции (в составе судебных лордов) рассматривает дела о преступлениях, совершенных пэрами, и может выступать в качестве апелляционной инстанции.

Квасисудебные полномочия встречаются в парламентах ряда стран.

Условно к ним можно отнести:

1. Процедуру импичмента (заимствована из парламентской практики Англии). Суть ее в следующем: субъектами ответственности являются глава государства, должностные лица исполнительной власти, судьи; основание привлечения к суду импичмента — измена, взяточничество, иное тяжкое преступление. Однако импичмент только по названию и определенному сходству с судопроизводством может считаться судом. По сути дела — это политический процесс, цель которого отстранить от должности виновных в совершении преступления, что не освобождает от обычной судебной ответственности в дальнейшем. Процедура импичмента в разных странах различна. В одной группе стран возбуждение дела осуществляется нижней палатой, а для его рассмотрения верхняя палата преобразуется в судебную коллегия (США, Великобритания, Бразилия). В США вынесенный Сенатом приговор может заключаться только в отстранении от должности. В ряде других стран решение о возбуждении преследования принимается либо парламентом в целом (Франция, Италия, Польша, Япония), либо только нижней палатой (Испания), либо любой из палат (ФРГ, Индия). Рассмотрение дела осуществляется специальным судом (Франция, Япония, Норвегия, Дания, Греция), конституционным судом (ФРГ, Италия), высшим судебным органом государства (Испания, Швеция) либо специальным трибуналом, созданным из депутатов парламента (Венгрия).

2. Право возбуждения перед судебными органами обвинения против высших должностных лиц.

3. Объявление амнистии.

4.5. Полномочия зарубежных парламентов в области обороны и внешней политики

В области обороны и внешней политики права парламента ограничены в наибольшей степени, хотя и не во всех странах. Так, Сенат США оказывает значительное влияние на внешнеполитическую деятельность Президента. Парламент, как правило, наделен исключительной компетенцией в вопросах войны и мира. Некоторые конституции содержат при этом определенную оговорку. Так, Конституция Польши устанавливает: «Сейм может принять решение о состоянии войны только в случае вооруженного нападения на Польскую Народную Республику или если из международных договоров вытекает необходимость совместной обороны от агрессии».

Совсем иначе подходит к вопросам войны Конституция Японии. Согласно ее ст. 9 провозглашается отказ от войны, от угрозы или применения вооруженной силы как средства разрешения международных споров. Помимо указанных выше прав парламенты решают вопросы о выделении ассигнований на оборону,

о разрешении или запрещении нахождения иностранных войск на территории страны, о вхождении страны в военные союзы, об условиях призыва на военную службу и ряд др. Как правило, парламентам предоставлено право ратификации и денонсации международных договоров. При этом в одних странах это относится ко всем договорам (США, Япония), в других — к наиболее важным (Франция, Италия, ФРГ, Венгрия).

Ратификация — это утверждение высшим органом государства международного договора, после чего этот договор приобретает юридическую силу. И, напротив, денонсация — в установленной форме волеизъявление государства, направленное на расторжение договора. В настоящее время в мировом сообществе утвердился принцип примата международного права. Это означает, что международные договоры, ратифицированные и опубликованные, в большинстве стран являются частью внутреннего права. Однако ратификация (как и денонсация) одновременно является институтом внутреннего права, так как только оно определяет, какие органы государств уполномочены ратифицировать договоры. Как правило, такими органами являются главы государств и парламента.

Для оценки роли парламента в данной области важен также вопрос о том, может ли парламент влиять на содержание договора. Так, регламент Национального собрания Франции не разрешает голосования, но отдельным статьям договора и внесения в него поправок, оно может лишь одобрить или отклонить законопроект о ратификации. Аналогичные ограничения имеются и в других странах. В США, напротив, Сенат в резолюции о ратификации может вносить любые поправки и дополнения к отдельным статьям международного договора.

От ратификации следует отличать «дачу согласия» — форму, закрепленную в конституциях Италии, Испании, Дании. Она может быть предварительной (дача согласия на заключение соглашения) и последующей (одобрение уже заключенного соглашения). В некоторых странах для договоров, затрагивающих территориальную целостность государства, требуется помимо решения парламента проведение плебисцита (Исландия).

Внешнеполитическая деятельность правительства формально является предметом обсуждения в парламенте. Но в действительности до сведения парламента чаще всего доводятся лишь общие принципы правительственной политики. В большинстве стран парламент не имеет действенных рычагов для оказания влияния на формирование внешней политики. Роль представительного органа заключается в основном «в одобрении и подтверждении» деятельности правительства, а не в ее направлении.

Однако такое положение характерно не для всех государств. К числу стран, где имеются действенные формы воздействия на внешнюю политику, относятся Скандинавские страны. Наряду с проведением общих дискуссий в парламентах по этим вопросам они создали специальные органы контроля за внешней политикой правительств. Так, в Швеции это — специальный Внешнеполитический комитет, состоящий из депутатов и номинально возглавляемый королем. С данным органом правительство консультируется предварительно по всем наиболее важным внешнеполитическим вопросам. Оно постоянно информирует комитет о всех своих шагах в указанной области.

Контрольные вопросы

1. Расскажите о сущности законодательных полномочий.
2. Полномочия парламентов зарубежных стран в назначении высших должностных лиц исполнительной власти.
3. В чем заключается сущность парламентского контроля?
4. Какими полномочиями наделены парламенты зарубежных стран во внешней политике?
5. В чем заключаются судебные полномочия зарубежных парламентов?

Тема 5. Компетенция Совета Федерации и Государственной Думы

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 5.1. Полномочия Совета Федерации и порядок их осуществления.
- 5.2. Полномочия Государственной Думы и порядок их осуществления.

5.1. Полномочия Совета Федерации и порядок их осуществления

Совет Федерации — это верхняя палата Федерального Собрания, в которую входят по два представителя от каждого субъекта Федерации: один представитель от законодательного и один от исполнительного органов государственной власти. 83 субъекта — 166 членов. Порядок формирования Совета Федерации второго и третьего созывов определялся Федеральным законом от 5 декабря 1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ». Данный закон устанавливал, что в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ — главы законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти, по должности.

Федеральный закон от 5 августа 2000 г. №133-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» изменил порядок формирования верхней палаты. Согласно этому Закону в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: один от законодательного (представительного) и один от исполнительного органов государственной власти субъекта РФ (ст. 1). При этом представитель от законодательного (представительного) органа в Совете Федерации избирается этим органом из числа депутатов путем тайного голосования. Кандидатуру для избрания представителя вносит на рассмотрение данного органа его председатель; кроме того, она может быть выдвинута группой депутатов численностью не менее 1/3 от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа субъекта РФ.

Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа власти субъекта назначается высшим должностным лицом субъекта РФ, т.е. руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ — губернатором края, области, президентом республики, мэром города федерального значения. Такое решение о назначении представителя в Совете Федерации оформляется указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта РФ, после чего в трехдневный срок направляется в законодательный (представительный) орган

государственной власти субъекта РФ и вступает в силу при условии: против назначения представителя не проголосуют 2/3 от общего числа его (органа) депутатов на очередном или внеочередном заседании данного органа. Оба представителя назначаются на срок полномочий представляемых ими органов власти субъекта РФ. Решения об избрании (о назначении) членов Совета Федерации направляются в верхнюю палату не позднее 5 дней после вступления в силу принятых решений. Закон устанавливает, что срок полномочий избранного (назначенного) члена Совета Федерации начинается со дня вступления в силу решения об избрании (назначении) и прекращается со дня вступления в силу решения об избрании (назначении) члена Совета Федерации вновь избранным соответственно законодательным (представительным) органом власти или высшим должностным лицом субъекта РФ.

Полномочия (компетенция) Совета Федерации отражены в Конституции (ч. 1 ст. 102).

а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;

б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;

в) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

г) назначение выборов Президента Российской Федерации;

д) отрешение Президента Российской Федерации от должности в порядке импичмента после выдвижения соответствующего обвинения Государственной Думой (для принятия решения необходимо большинство в две трети состава палаты);

е) назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (назначения осуществляются по представлению Президента Российской Федерации);

ж) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации (также осуществляется по представлению президента);

з) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Пояснение по формулировке пунктов а, б, в: Совет Федерации по этим вопросам может и не утвердить решения других инстанций (по пунктам б и в — президента РФ).

В области законотворчества Совет Федерации занимает по отношению к Государственной Думе подчиненную роль. Любые законы сначала вносятся в Государственную Думу, и лишь после одобрения нижней палатой поступают на рассмотрение Совета Федерации.

Как весь Совет Федерации в целом, так и его отдельные члены обладают правом законодательной инициативы, однако законы о поправках в конституцию могут быть внесены либо Советом Федерации как коллегиальным органом,

либо группой численностью не менее одной пятой от конституционного состава палаты.

При рассмотрении принятых Государственной Думой законов, Совет Федерации не имеет право внесения поправок, а может либо одобрить, либо отклонить закон в целом. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты, либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации.

Членом Совета Федерации является избранный народом представитель законодательных или исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации, уполномоченный осуществлять законодательную власть и иные полномочия в Совете Федерации. Срок полномочий члена Совета Федерации определяется сроком его полномочий в качестве главы законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, главы исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Полномочия члена Совета Федерации начинаются с момента принятия Советом Федерации решения о признании его полномочий. Порядок принятия такого решения определяется Регламентом палаты. Главы законодательного и исполнительного органов государственной власти субъекта РФ представляют в Совет Федерации документы, подтверждающие их полномочия как главы соответствующего органа государственной власти субъекта РФ в течение 7 дней со дня их избрания на эти должности. Прекращение полномочий члена Совета Федерации определяется решением палаты. В случае прекращения полномочий главы соответствующего органа государственной власти субъекта РФ автоматически прекращаются его полномочия как члена Совета Федерации.

В предусмотренных законом случаях возможно досрочное сложение депутатом Государственной Думы (членом Совета Федерации) своих полномочий. Полномочия депутата Государственной Думы прекращаются досрочно в случаях: утраты гражданства РФ; письменного заявления о сложении своих полномочий; избрания депутатом иного представительного органа власти (если в течение месяца со дня избрания от него не поступило заявления о сложении полномочий такого органа); поступления на государственную службу; занятия другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности (Геннадий Гудков — фракция Справедливая Россия); роспуска Государственной Думы; смерти. Досрочно полномочия члена Совета Федерации прекращаются в случаях: утраты гражданства РФ, вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении члена Совета Федерации, признания недееспособным в судебном порядке, объявления судом умершим, смерти.

5.2. Полномочия Государственной Думы и порядок их осуществления

Государственная Дума — это нижняя палата Федерального Собрания, состоящая из 450 депутатов. С 2007 года депутаты Государственной думы избираются по пропорциональной системе (по партийным спискам). Проходной барьер составляет 7%. С 2016 года барьер вновь будет составлять 5%.

Первая Государственная дума избиралась вместе с Советом Федерации в день всенародного голосования по Конституции 12 декабря 1993 года сроком на два года (согласно переходным положениям принимаемой Конституции).

Срок полномочий 2–5 созывов Государственной думы — четыре года. Начиная с 6 созыва, депутатов избирают сроком на пять лет. Выборы в Государственную думу проводились в 1993, 1995, 1999, 2003, 2007 и 2011 годах.

Депутаты Государственной Думы избираются гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие в выборах для граждан является добровольным. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший на день выборов 21 года и имеющий право участвовать в выборах.

По федеральному избирательному округу, который включает в себя всю территорию Российской Федерации, избираются все 450 депутатов. Избрание происходит пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов (депутатские мандаты между избирательными объединениями и блоками в этом случае распределяются пропорционально количеству голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками).

Конституция Российской Федерации (статья 103) определяет следующие полномочия Госдумы и даёт право выносить постановления по ним:

- дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;
- заслушивание ежегодных отчётов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной думой;
- решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности председателя Центрального банка Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности председателя Счётной палаты Российской Федерации и половины состава её аудиторов;
- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;
- объявление амнистии;
- выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

Депутат Государственной Думы работает на профессиональной постоянной основе. Он не может находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, работники органов прокуратуры, избранные депутатами Государственной Думы, приостанавливают свою службу в ранее занимаемых должностях на период осуществления депутатских полномочий. Срок полномочий депутата Государственной Думы начинается со дня избрания депутата и прекращается с момента начала работы Государственной Думы

нового созыва. Каждому депутату выдается удостоверение депутата — документ, дающий право беспрепятственно посещать все органы государственной власти и местного самоуправления, предприятия, учреждения, воинские части и общественные объединения. Кроме того, каждому депутату выдается нагрудный знак.

Комитеты и комиссии — это рабочие органы палат Федерального Собрания, формируемые из числа парламентариев. В соответствии с Конституцией РФ (ч. 3 ст. 101) Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии. В отличие от комиссий парламентские комитеты действуют только на постоянной основе.

Парламентские комиссии могут быть как постоянными, так и временными. Например, такие комиссии формируются для рассмотрения вопросов о признании, прекращении или подтверждении полномочий парламентариев. Временные комиссии учреждаются для осуществления собственно функций парламента и соответствуют тем или иным направлениям (сферам) деятельности его палат. Госдума образует комиссии в случаях и порядке, установленных законодательством. Комиссии образуются на срок, не превышающий срока полномочий Думы данного созыва. В Госдуме 5-го созыва существует пять комиссий:

- Комиссия ГД по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики;
- Счётная комиссия ГД;
- Комиссия ГД по рассмотрению расходов федерального бюджета, направленных на обеспечение обороны и государственной безопасности РФ;
- Комиссия ГД по законодательному обеспечению противодействия коррупции;
- Комиссия ГД по законодательному обеспечению деятельности субъектов естественных монополий, государственных корпораций и коммерческих организаций с государственным участием.

Комитеты являются основными органами палаты, участвующими в законотворческом процессе. Формируются, как правило, по принципу пропорционального представительства депутатских объединений. Председатели комитетов, их первые заместители и заместители избираются большинством голосов от общего числа депутатов по представлению депутатских объединений.

Заседания комитета, комиссии проводятся согласно регламентам палат, по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. Для комитетов и комиссий Совета Федерации — не реже одного раза в месяц. Внеочередное заседание комитета, комиссии созывает председатель комитета, комиссии по своей инициативе или по решению не менее 1/4 от общего числа членов комитета, комиссии. Решение принимается большинством голосов от общего числа членов комитета, комиссии, присутствующих на заседании.

Комитеты, комиссии вправе проводить совместные заседания. В заседаниях комитета, комиссии могут участвовать с правом совещательного голоса депутаты, члены Совета Федерации, не входящие в их состав, а также эксперты, работники правового управления, представители заинтересованных государственных органов и общественных объединений, средств массовой информации.

Для подготовки парламентских слушаний комитет, комиссия вправе создавать рабочие группы с привлечением парламентариев, представителей министерств и ведомств, общественных объединений, научных учреждений, а также ученых и других специалистов. Комитет, комиссия могут создавать экспертные советы на общественных началах, привлекать к работе специалистов различного профиля в качестве экспертов, а также назначать независимую экспертизу законопроекта. Комитеты и комиссии вправе запрашивать материалы и документы, необходимые им, у государственных органов, общественных объединений, должностных лиц, которые обязаны предоставлять комитетам и комиссиям палаты запрашиваемые материалы и документы.

К полномочиям комитетов относятся:

- внесение предложения по формированию примерной программы законопроектной работы Государственной думы на текущую сессию и календаря рассмотрения вопросов Государственной думой на очередной месяц;
- осуществление предварительного рассмотрения законопроектов и их подготовка к рассмотрению Государственной думой;
- подготовка проектов постановлений Государственной думы;
- подготовка заключений по законопроектам и проектам постановлений, поступившим на рассмотрение Государственной думы;
- подготовка в соответствии с решением палаты запросов в Конституционный Суд Российской Федерации;
- в соответствии с решением Совета Государственной думы, поручением Председателя Государственной думы подготовка проектов постановлений Государственной думы о направлении представителей Государственной думы в Конституционный Суд Российской Федерации;
- организация проводимых Государственной думой парламентских слушаний;
- заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета;
- анализ практики применения законодательства.

Контрольные вопросы

1. Дайте характеристику Федеральному Собранию Российской Федерации.
2. Какие вы знаете исключительные полномочия Совета Федерации?
3. Какие вы знаете исключительные полномочия Государственной Думы?
4. Какой статус у депутата Государственной Думы?
5. Раскройте статус члена Совета Федерации.

Тема 6. Современные способы формирования представительных учреждений России и зарубежных стран

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 6.1. Современные избирательные системы в Российской Федерации и зарубежных странах.
- 6.2. Мажоритарная избирательная система.
- 6.3. Пропорциональная избирательная система.

6.1. Современные избирательные системы в Российской Федерации и зарубежных странах

Важное значение для функционирования политической системы имеют избирательные системы, от характера которых во многом зависит состав центральных и местных представительных учреждений, а также исход выборов должностных лиц — от президентов до муниципальных чиновников. Избирательная система представляет собой совокупность установленных законом правил, принципов и критериев, с помощью которых определяются результаты голосования. Введение той либо иной избирательной системы в определенной мере является результатом соотношения политических сил в обществе.

Те избирательные системы, которые для определения результатов голосования применяют принцип большинства, называются мажоритарными (от франц. *majoritee*). Согласно правилам мажоритарной избирательной системы, избранным по избирательному округу считается тот кандидат или список кандидатов, который получил установленное большинство голосов. Различают три основных вида мажоритарной системы: абсолютного, относительного и квалифицированного большинства.

Главное отличие пропорциональных избирательных систем от мажоритарных состоит в том, что они строятся не на принципе большинства, а на принципе пропорциональности между полученными голосами и завоеванными мандатами. Применение пропорциональных систем позволяет добиться относительного соответствия между количеством голосов и количеством мандатов.

Пропорциональная система, если она не искажена различного рода дополнениями и поправками, дает относительно верное отражение в представительном органе действительного соотношения политических сил.

При смешанной избирательной системе допускается одновременное использование элементов различных избирательных систем. Это связано со стремлением уменьшить негативные последствия применения мажоритарной либо пропорциональной системы в чистом виде. Данная избирательная система применяется в ФРГ, Италии, Японии, Австралии.

Понятие «смешанная избирательная система» может применяться в различных значениях. В широком смысле оно означает параллельное использование различных систем; так, Палата депутатов в Мексике состоит из трехсот депутатов, избираемых по мажоритарной системе относительного большинства, и ста депутатов, избираемых на основании пропорциональной системы. В узком

смысле это понятие предполагает использование элементов различных избирательных систем при доминировании одной из них. Пропорциональная система с премией для большинства применяется с 1989 г. на парламентских выборах в Греции. В первом распределении 288 мест в 56 округах участвуют все партии, выставившие своих кандидатов. Ко второму распределению мест в 13 округах допускаются только партии, набравшие 17% голосов, двухпартийные коалиции — 25%, коалиции трех партий — 30%. Данная система предусматривает и премию для меньшинства: партии, выставившие списки в 3/4 округов и набравшие 2% голосов, получают 3 места, от 1 до 2% — одно.

6.2. Мажоритарная избирательная система

В соответствии с мажоритарной системой абсолютного большинства для избрания требуется получить более половины поданных по округу голосов ($50\% + 1$). Например, в округе баллотируются четыре кандидата (А, Б, В, Г) в парламент; 12 000 поданных за них голосов распределились следующим образом: А — 2000 голосов, Б — 3000, В — 6100, Г — 900. Избранным будет кандидат В, набравший 6100 голосов, т.е. абсолютное большинство.

Первый недостаток мажоритарной системы абсолютного большинства состоит в том, что голоса, поданные за кандидатов, потерпевших поражение, пропадают. В приведенном примере кандидат В по избрании будет представлять 6100 избирателей, проголосовавших за него, голоса же, поданные за кандидатов А, Б и Г (5900 голосов), пропадают, и избиратели, проголосовавшие за этих кандидатов, своих представителей в парламент не проведут. Вторым недостатком системы заключается в том, что она выгодна лишь крупным партиям, малые же партии имеют весьма сомнительные шансы на успех. Наконец, третий недостаток данной системы в том, что она нерезультативна. В случае если ни один кандидат не получит абсолютного большинства голосов или несколько кандидатов наберут их одинаковое количество, вопрос о том, какой депутат получит мандат, остается открытым. Для того чтобы избежать этого, сделать систему результативной, прибегают к различным способам.

Одним из таких способов является перебаллотировка. Из числа ранее баллотировавшихся кандидатов в новый бюллетень вносятся фамилии двух из них, набравших наибольшее число голосов. Избранным считается кандидат, получивший при перебаллотировке абсолютное число голосов. Если же ни тот ни другой кандидат не получил абсолютного большинства или они набрали одинаковое количество голосов, то вопрос об избрании решается либо жребием, либо избранным считается кандидат, старший по возрасту.

Иногда проводят второй, третий и т.д. туры голосования, допуская блокирование кандидатов и списков до тех пор, пока результаты выборов не определятся. Во многих странах на президентских выборах во втором туре результаты определяют по мажоритарной системе относительного большинства (Франция и ее бывшие колонии, Австрия). Во Франции эта система применяется и при избрании нижней палаты парламента. Для того чтобы быть допущенным ко второму туру голосования, кандидат должен набрать не менее 12,5% голосов избирателей, внесенных в списки.

Государствоведы зарубежных стран, критикуя мажоритарную избирательную систему абсолютного большинства за большие потери голосов, основное ее достоинство усматривают в том, что она позволяет создать прочное, стабильное правительство, опирающееся на надежное большинство в парламенте. Однако эта система не дает возможности установить соответствие между подлинным удельным весом партий в политической жизни страны и их влиянием в парламенте.

Во многих странах используется мажоритарная система относительного большинства (США, Великобритания, Индия и т.д.). При этой разновидности мажоритарной системы избранным считается тот кандидат (или список кандидатов), который набрал голосов больше, чем каждый из его противников в отдельности, даже если он набрал меньше половины. В Великобритании и некоторых других англосаксонских странах эту систему называют «Кто первым пришел — тот и избран».

Мажоритарная избирательная система относительного большинства всегда результативна, т.к. кто-нибудь всегда набирает относительное большинство (если несколько кандидатов набрали одинаковое количество голосов, то вопрос решается жребием или по старшинству). При действии в стране этой системы в парламенте обычно бывает прочное большинство, что обеспечивает стабильность правительства. Мажоритарная система относительного большинства получила распространение потому, что она позволяет искусственно создавать стабильные правительства и парламенты; однако такая система лишает представительства малые партии и дает искаженное представление о действительном соотношении сил. По этому поводу английские авторы Уэйд и Филлипс пишут: «В тех случаях, когда... более чем две политические партии борются между собой за голоса избирателей, эта система выборов мало способствует тому, чтобы в Палате общин были представлены группы меньшинства, и может привести к самым противоестественным результатам. Математически возможно, что партия получает наибольшее количество голосов в стране и вместе с тем не получает ни одного места в Палате общин».

В случае же проведения выборов согласно этой системе по многомандатным округам голосование приходит в еще большее противоречие с его результатами. Показательна в этом отношении практика избрания президентских выборщиков в США, где каждый штат посылает столько выборщиков, сколько он избирает конгрессменов. Побеждает тот список кандидатов в выборщики, который набрал в данном штате хотя бы относительное большинство голосов. Это приводит к явному искажению воли избирателей. Так, на президентских выборах 1984 г. Р. Рейган собрал 54 281 858 голосов и получил 525 выборщиков, а его противник от Демократической партии У. Мондейл - 37 457 215 голосов и... 13 выборщиков. На президентских выборах 2000 г. республиканец Дж. Буш получил 50 456 141 голос и 271 место в коллегии выборщиков; кандидат от Демократической партии А. Гор - соответственно 50 996 039 голосов и только 266 мест выборщиков (один из его выборщиков не принял участия в голосовании). Диспропорция между прямыми голосами и количеством выборщиков огромная.

Третьей, достаточно редкой разновидностью является мажоритарная система квалифицированного большинства, согласно которой кандидат должен набрать установленное в законе число голосов, отличное от абсолютного большинства. Так, кандидату на пост Президента Коста-Рики необходимо набрать 40% плюс один голос избирателей (ст. 138 Конституции).

В XIX в. началась борьба за введение более демократических избирательных систем, в итоге пропорциональные избирательные системы, позволяющие обеспечить более широкое представительство, существуют сейчас во многих зарубежных странах (Финляндия, Швейцария, Швеция, Норвегия, Австрия, Бельгия). В июле 1985 г. во Франции был принят Закон, который вводил пропорциональную систему представительства для выборов Национального собрания. Этот Закон был применен на выборах 1986 г., но социалистическая партия потерпела поражение и большинство перешло к правым партиям. Новое Национальное собрание отменило пропорциональную систему и восстановило старую двухтуровую мажоритарную систему.

6.3. Пропорциональная избирательная система

При пропорциональной системе создаются большие округа, от каждого из которых избирается несколько депутатов, - чем больше округа, тем отчетливее проявляются преимущества пропорционализма. В идеальном случае вся страна превращается в единый избирательный округ.

Выборы, проводимые по пропорциональной системе, являются строго партийными. Каждая партия выдвигает свой список кандидатов на выборные должности, и избиратель голосует за список своей партии целиком, хотя иногда ему предоставляется возможность определить свое отношение к кандидатам в списке.

Простейший способ определения квоты был предложен около 100 лет назад английским ученым Т. Хэром. Согласно этой системе квота (Q) определяется посредством деления общего числа поданных по данному округу голосов (X) на количество подлежащих распределению мандатов (Y), т.е. по формуле: $Q = X : Y$.

Распределение мандатов между партиями производится делением полученных ими голосов на квоту. Сколько раз квота уложится в количестве полученных партией голосов, столько мандатов она получит. Недостаток системы Т. Хэра состоит в том, что она, за редкими исключениями, не позволяет распределить сразу все мандаты, в связи с чем иногда применяется дополнительный способ распределения оставшихся мандатов согласно методу наибольших остатков: оставшиеся мандаты передаются партиям, имеющим наибольшие остатки неиспользованных голосов, образовавшиеся при первом распределении.

Для того чтобы распределить сразу все мандаты, необходимо скорректировать квоту путем ее уменьшения. Метод, разработанный Х. Друпом, предполагает определение квоты путем деления общего числа поданных голосов на количество мандатов плюс 1 по формуле: $Q = X : (Y + 1)$. Незначительная коррекция (плюс 1) теряет эффективность с увеличением количества мандатов, замещаемых в округе. Для усиления эффекта необходима большая коррекция

(плюс 2 или 3). При определении квоты по системе Х. Друпа приходится производить расчеты до тех пор, пока не будет получена квота, позволяющая распределить все мандаты без остатка.

Предложенный бельгийским ученым В. Д'Ондтом метод наибольшей средней, который применяется в ФРГ, Швеции и других странах, предполагает, что голоса, поданные за каждый партийный список, последовательно делятся на ряд чисел 1, 2, 3, 4, 5, 6 и т.д. Полученные результаты распределяются по убывающей — от большего к меньшему строго по порядку. То частное, которое занимает в этом ряду убывающих чисел порядковое место, равное числу депутатов, подлежащих избранию от данного округа, и будет квотой. Поясним это следующим примером.

Особой разновидностью пропорциональной системы является система единого передаваемого голоса (полное ее название — пропорциональная система представительства посредством единого передаваемого голоса). Она применяется в Индии, Ирландии, Австралии, Мальте. Согласно этой системе каждый избиратель имеет один голос. Получив бюллетень, он проставляет против имен кандидатов свои предпочтения, указывая соответствующими цифрами, кого он желает видеть в первую очередь, кого — во вторую и т.д. По окончании голосования подсчитываются первые предпочтения, полученные каждым кандидатом, и определяется квота по системе Х. Друпа.

Для избрания необходимо набрать квоту. Если кто-либо из кандидатов при подсчете первых предпочтений набрал квоту, то он считается избранным, полученные им избыточные голоса по первому предпочтению разделяются между остальными кандидатами в соответствии с количеством голосов, полученных ими по второму предпочтению. Голоса кандидата, набравшего наименьшее число первых предпочтений, также распределяются между остальными, а сам этот кандидат отстраняется от участия в дальнейшем распределении мандатов. Эти операции — передача излишков и распределение голосов наименее успешных кандидатов — продолжаются до тех пор, пока все мандаты не будут распределены. Голоса, поданные за наименее популярных кандидатов, при этой системе формально не пропадают, а передаются тем кандидатам, которые имеют наибольшие шансы набрать квоту.

Применяется два основных правила распределения мандатов внутри партийного списка. Правило связанных списков сводится к тому, что порядок расположения кандидатов в списке определяется самой партией. Избиратель голосует за весь список. Если партия набрала одну квоту, то избранным будет первый по списку кандидат; если партия набрала две квоты, то соответственно — первый и второй.

Поскольку ни одна партия не может рассчитывать на то, что она соберет все поданные по округу голоса, кандидаты, находящиеся в конце списка, никаких шансов на избрание не имеют. Значит, очень важно то, какое место в списке занимает кандидат. Правило связанных списков позволяет партии провести в парламент любого кандидата, поставив его во главе списка в том округе, в котором она имеет гарантированное число голосов. При этом избиратель лишен возможности определить свое отношение к кандидатам, т.к. он голосует

за партию, а не за конкретного кандидата. Избиратель может не отдать своего голоса неприемлемому для него кандидату, стоящему во главе списка, лишь проголосовав против всей партии.

Правило свободных списков ликвидирует этот недостаток. Оно позволяет избирателю, проголосовавшему за весь список целиком, выразить свое отношение к кандидатам, проставив против их имен цифрами или иным способом свои предпочтения, т.е. указать, кого он желает видеть избранным в первую очередь, кого во вторую и т.д. При этом избранными оказываются не те кандидаты, которые стоят во главе списка, а те, которые набрали наибольшее число предпочтений. Правило свободных списков более демократично, ибо при его применении избирателю предоставляется возможность более свободно выразить свою волю. Это правило действует в Швеции, Австрии, Швейцарии и некоторых других странах.

В ряде случаев пропорциональные системы искажаются различного рода исправлениями и дополнениями. Одним из распространенных способов искажения пропорциональной избирательной системы является панаширование (от франц. *panachage* — смесь, прослойка). В этом случае избирателю предоставляется несколько голосов в соответствии с числом подлежащих замещению вакансий. Он может подать их как за один список, так и за депутатов из разных списков. Это открывает большие возможности для различного рода закулисных махинаций и сделок. Например, сильные партии, которым гарантировано получение определенного числа мандатов в округе, могут передать свои излишние голоса более слабым партиям, предложив своим избирателям в порядке панаширования проголосовать за какого-либо кандидата из списка такой слабой партии.

Другим распространенным способом искажения пропорциональной системы является соединение списков, или блокирование партий, на выборах. В этом случае объединенный список блокирующихся партий рассматривается по отношению к другим партиям как единый, а полученные мандаты затем делятся между блокировавшимися партиями в соответствии с полученными ими голосами. Блокирование может проводиться либо заранее, либо только при подсчете голосов. Оно существенно изменяет распределение мандатов в пользу партий, объединивших свои списки.

Контрольные вопросы

1. Какие виды избирательных систем вам известны?
2. В чем заключаются особенности мажоритарной и пропорциональной системы?
3. Охарактеризуйте смешанную избирательную систему.
4. Назовите особенности избирательного процесса в России.
5. В чем заключаются особенности пропорциональной системы?

Тема 7. Взаимодействие палат Федерального Собрания Российской Федерации между собой и с иными органами государственной власти

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 7.1. Взаимодействие Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.
- 7.2. Взаимодействие Федерального Собрания Российской Федерации с иными органами государственной власти.
- 7.3. Межпарламентское сотрудничество Федерального Собрания Российской Федерации: с представительными органами субъектов Российской Федерации; международное сотрудничество.

7.1. Взаимодействие Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Нормативное регулирование взаимодействия обеих палат Федерального Собрания определяется Конституцией РФ, нормами Регламентов Совета Федерации и Государственной Думы, постановлениями Конституционного Суда и законодательными актами федерального уровня.

Анализ названных актов позволяет выделить три основные формы взаимодействия палат парламента России: совместные собрания палат, создание специальных органов и совместная деятельность палат в законодательном процессе. Конституция РФ отводит Совету Федерации в законодательном процессе самостоятельное место.

Принадлежащее Совету Федерации и его отдельным членам право законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104, ст. 134 Конституции) предполагает возможность внесения ими законопроектов в Государственную Думу (ч. 2 ст. 104 Конституции). Принятые Государственной Думой федеральные законы передаются на рассмотрение Совету Федерации (ч. 3 ст. 105 Конституции). Неизбежным является взаимодействие палат при рассмотрении федеральных законов, предусмотренных ст. 106 Основного Закона. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон должен быть повторно рассмотрен нижней палатой парламента (ч. 4 ст. 105 Конституции). Дополнительная почва для контактов создается, когда Государственная Дума преодолевает вето Совета Федерации при несогласии последнего с принятым нижней палатой федеральным законом (ч. 5 ст. 105 Конституции). Основанием взаимодействия палат парламента служит процедура повторного рассмотрения федерального закона, отклоненного Президентом и одобренного Государственной Думой в порядке ч. 3 ст. 107 Конституции, принятие федеральных конституционных законов (ч. 2 ст. 108 Конституции), рассмотрение и принятие закона РФ о поправке к Конституции страны (ст. 108, 136).

Конституционные нормы получили детальное развитие в положениях Регламента Совета Федерации, утв. Постановлением Совета Федерации от 30 января 2002 г. Регламентные нормы составляют внушительный блок установлений, регулирующих взаимоотношения обеих палат парламента в разных областях их деятельности. Довольно объемна часть регламентных норм, касающихся совместной работы палат в законотворческой (нормотворческой) сфере: направление Председателем Совета Федерации проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, одобренных Государственной Думой, в комитеты Совета Федерации (п. «к» ч. 1 ст. 18 Регламента Совета Федерации); подготовка заключений комитетов Совета Федерации по одобренным Государственной Думой проектам законов о поправках к Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов по профилю соответствующего комитета (п. «в», «г» ст. 27); нормативные основания для первоочередного рассмотрения на заседании Совета Федерации поправок к гл. 3–8 Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов, одобренных Государственной Думой, федеральных законов, принятых нижней палатой; порядок рассмотрения Советом Федерации федеральных законов, принятых Государственной Думой (гл. 12 Регламента); процедура преодоления разногласий, возникших между Советом Федерации и Государственной Думой в связи с отклонением верхней палатой принятых Государственной Думой федеральных законов (гл. 13 Регламента); положения, касающиеся взаимоотношений палат при повторном рассмотрении Советом Федерации федеральных законов, отклоненных Президентом РФ (гл. 14); предписания, связанные с рассмотрением Советом Федерации федеральных конституционных законов, рассмотренных и одобренных Государственной Думой (ст. 121–128); нормативные основания для рассмотрения Советом Федерации вопросов, связанных с принятием и вступлением в силу законов РФ о поправках к Конституции страны (гл. 16); осуществление верхней палатой парламента права законодательной инициативы, реализуемое в форме внесения в Государственную Думу проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов, законопроектов об изменении, дополнении или о признании утратившими силу актов законодательства СССР, РСФСР, РФ, поправок к законопроектам (гл. 17).

Еще более подробный перечень норм, реализующих взаимодействие палат в законотворческой области, содержит Регламент Государственной Думы. Из них выделим следующие: предоставление Председателю Государственной Думы полномочий направлять в Совет Федерации для рассмотрения одобренные федеральные законы (п. «к» ст. 11 Регламента); организация «часа голосования» по законам, отклоненным Советом Федерации (п. «г» ч. 4 ст. 40); возможность вносить проект постановления Государственной Думы Советом Федерации или его членами (п. 1 ст. 94); предписание о возможном присутствии членов верхней палаты с правом совещательного голоса на заседаниях ответственного комитета Государственной Думы при обсуждении законопроекта (п. 2 ст. 113); порядок прохождения законопроектов в разных вариантах чтения в палатах парламента (гл. 13); процедура повторного рассмотрения федеральных законов,

отклоненных Советом Федерации; порядок создания согласительной комиссии из числа депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации (ст. 127–132); нормативные основания, регулирующие порядок рассмотрения предложений о поправках и пересмотре положений Конституции России (гл. 16).

7.2. Взаимодействие Федерального Собрания Российской Федерации с иными органами государственной власти

Взаимодействие Федерального Собрания с Президентом, Правительством и судами определяется его конституционно-правовым статусом, закрепленным в Конституции и иных законодательных актах. Основное внимание в этом случае уделяется нормам, говорящим о назначении парламента, определяющим его компетенцию, права и обязанности.

В каждой палате Федерального Собрания учреждены должности полномочных представителей Президента. Каждый орган исполнительной власти имеет статс-секретаря, занимающегося координацией вопросов отношений с палатами и законодательным процессом; в Федеральном Собрании есть полномочные представители Правительства и Генерального прокурора.

В этой связи особое внимание следует обратить на законодательную деятельность Правительства России. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» ему принадлежит право законодательной инициативы, которое осуществляется Правительством посредством внесения законопроектов в Государственную Думу.

Разрабатываемые Правительством РФ проекты федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов обязательно направляются Правительством РФ в органы государственной власти субъектов Федерации. Кроме этого, Правительство РФ дает письменные заключения на законопроекты о введении или об отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и на законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. В течение месяца со дня поступления законопроекта указанное заключение Правительства направляется субъекту права законодательной инициативы и в Государственную Думу. Но законодатель предусматривает и возможность продления данного срока по согласованию с субъектом права законодательной инициативы.

Члены Правительства РФ вправе присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат. Для представления в палатах Федерального Собрания внесенного Правительством РФ законопроекта назначается официальный представитель (официальные представители) Правительства. Для защиты позиций Правительства по заключениям, поправкам и официальным отзывам поручением Председателя Правительства или одного из его заместителей может быть направлен специальный представитель, полномочия которого определяются в поручении.

Представители Правительства РФ присутствуют на заседаниях палат Федерального Собрания при рассмотрении федеральных законов и законопроектов,

где им предоставляется слово в соответствии с регламентами палат. Правительство РФ представляет Государственной Думе федеральный бюджет и отчет о его исполнении. Отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший финансовый год представляется Государственной Думе Правительством одновременно с проектом федерального бюджета на следующий финансовый год.

Одним из наиболее действенных механизмов взаимодействия Федерального Собрания и Правительства является так называемый правительственный час, когда члены Правительства России обязаны по приглашению палат Федерального Собрания присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в порядке, определенном регламентами палат. Приглашение палаты Федерального Собрания с указанием интересующих парламентариев вопросов направляется члену Правительства РФ не менее чем за пять дней до проведения заседания палаты. Если приглашенный член Правительства не может присутствовать на заседании палаты, он заблаговременно уведомляет об этом палату Федерального Собрания, указывая причину отсутствия и называя должностное лицо, которое может прибыть на заседание, чтобы ответить на заданные вопросы.

В целях обеспечения взаимодействия Правительства с палатами Федерального Собрания и совершенствования законопроектной деятельности 1 февраля 2000 г. было принято Постановление Правительства РФ N 93, которое утверждало Положение о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности, и Постановление Правительства РФ N 94, определившее статус полномочных представителей Правительства РФ в палатах Федерального Собрания.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ N 94 полномочные представители в палатах Федерального Собрания могут:

а) участвовать в заседаниях палат Федерального Собрания, в работе их комитетов, комиссий и других органов без специального решения Правительства РФ;

б) выступать от имени Правительства РФ в палатах Федерального Собрания, представляя согласованную позицию Правительства РФ по рассматриваемым законопроектам и законам;

в) организовывать участие руководителей федеральных органов исполнительной власти в работе палат Федерального Собрания по законопроектам, внесенным Правительством РФ;

г) решать вопросы о замене в оперативном порядке официальных и специальных представителей Правительства РФ, которые не могут присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания при рассмотрении законопроектов и законов;

д) согласовывать проекты документов, направляемые Правительством РФ в палаты Федерального Собрания, и проекты решений Правительства РФ о назначении на должность и освобождении от должности статс-секретарей — заместителей (первых заместителей) руководителей федеральных органов исполнительной власти;

е) участвовать в подготовке информации об отношении Правительства РФ к принятым палатами Федерального Собрания федеральным конституционным законам и федеральным законам для Президента РФ;

ж) информировать Правительство РФ о ходе законодательного процесса и прохождении законодательных инициатив Правительства РФ в палатах Федерального Собрания;

з) выявлять случаи несоответствия позиций федеральных органов исполнительной власти, представляемых либо оглашаемых в палатах Федерального Собрания, позиции Правительства РФ;

и) взаимодействовать с полномочными представителями Президента РФ.

Деятельность полномочных представителей Правительства в палатах Федерального Собрания координируется Руководителем Аппарата Правительства — Министром РФ и обеспечивается Аппаратом Правительства. В свою очередь, полномочные представители Правительства в палатах Федерального Собрания координируют работу статс-секретарей — заместителей (первых заместителей) руководителей федеральных органов исполнительной власти по вопросам, связанным с законодательным процессом.

7.3. Межпарламентское сотрудничество Федерального Собрания Российской Федерации: с представительными органами субъектов Российской Федерации; международное сотрудничество

Особенности взаимоотношений парламентариев с законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ определяются прямой нормой Конституции и развивающими ее положениями текущего законодательства о порядке формирования Совета Федерации.

Институциональные отношения между палатами Федерального Собрания и теми же структурами субъектов РФ как органами власти возникают в рамках законодательных процедур, на основании положений ст. 136 Конституции и ряда федеральных законов, например, при внесении поправок в гл. 3–8 Конституции РФ, рассмотрении законопроектов по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, при рассмотрении проектов двусторонних договоров между Российской Федерацией и ее субъектами.

Принимая во внимание конституционное предназначение Совета Федерации, можно утверждать, что именно эта палата федерального парламента призвана во взаимодействии с законодательными органами субъектов РФ обеспечивать гармонизацию федерального и регионального законодательства в сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов, а также учитывать региональные интересы при принятии федеральных законов. Именно в этих целях после широкого обсуждения и при поддержке Президента России был создан Совет законодателей. Задачи этого органа непосредственно вытекают из проблем совершенствования правового поля России.

Практикуются такие формы взаимодействия палаты с регионами, как: оказание практической методической и консультационной помощи; формирование модельного законодательства; правовая экспертиза проектов учредительных и правовых актов субъектов Федерации; проведение семинаров, круглых столов

и конференций; совещаний с представителями законодателей государственной власти субъектов Федерации. В составе Совета Федерации организуются структурные подразделения для взаимодействия с субъектами РФ, защиты интересов населения отдельных регионов. В качестве примера можно привести Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, Комитет Совета Федерации по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике.

Принимая международные обязательства, государство учитывает свои национальные правовые нормы, возможность, в случае необходимости, изменить их, чтобы приспособить к принимаемым международным обязательствам. Поэтому в международном праве существует презумпция: если для выполнения международных обязательств необходимы законодательные мероприятия, они должны быть проведены. Если влияние норм внутригосударственного права на международное можно назвать первичным, поскольку каждое государство, участвующее в создании международно-правовых норм, исходит из характера и возможностей своего внутреннего права, то в процессе взаимодействия существующих норм оно не может не признавать принцип преимущественного значения норм международного права. Этот принцип получил свое выражение в ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров, согласно которой участник договора «не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора».

Анализируя формы взаимодействия Федерального Собрания в международном сотрудничестве, следует отметить, что связи российского парламента налажены в трех основных направлениях: с парламентами государств-участников Содружества Независимых Государств, с международными и региональными парламентскими структурами и с национальными парламентами.

Формы этой деятельности весьма разнообразны. Это и официальные и рабочие визиты делегаций, тематические поездки делегаций на уровне комитетов палат, участие парламентариев в мероприятиях международных парламентских организаций — конференциях, семинарах, круглых столах, симпозиумах, стажировках. Государственная Дума и Совет Федерации также принимают с официальными и рабочими визитами делегации парламентариев, руководителей международных организаций, государственных и политических деятелей, ученых, представителей деловых кругов и общественных организаций.

Динамично развиваются двусторонние связи с парламентами стран СНГ. Главным образом они осуществляются на основе соглашений о сотрудничестве (подписаны с парламентами Азербайджана, Армении, Белоруссии, Грузии, Киргизии, Молдавии). Важнейшими документами являются, безусловно, Соглашение о Парламентском Собрании Сообщества России и Белоруссии, а также Договор о создании Союзного государства, которые определяют характер сотрудничества обеих палат Федерального Собрания РФ с обеими палатами Национального собрания Республики Белоруссия.

Палаты Федерального Собрания РФ сотрудничают с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями, утверждают положения о делегациях (депутациях) Федерального Собрания

в Палате Союза Парламента Союзного государства, Межпарламентской Ассамблее Евразийского экономического сообщества и Межпарламентской

Ассамблее государств-участников СНГ, определяют порядок формирования делегаций Федерального Собрания в международных парламентских организациях и утверждают их состав. В палатах созданы специальные органы взаимодействия с международными организациями и парламентами зарубежных стран, например, Комитет Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств.

Контрольные вопросы

1. Какие особенности взаимодействия Государственной Думы и Совета Федерации вы знаете?
2. Каким образом вступают в контакт иные органы государственной власти с палатами Федерального Собрания?
3. Проанализируйте международное сотрудничество парламентских структур.
4. Соотнесите парламент России и любой зарубежный парламент.
5. Раскройте значение парламента России.

Тема 8. Особенности статуса депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 8.1. Особенности статуса депутата Государственной Думы.
- 8.2. Особенности статуса члена Совета Федерации.
- 8.3. Организация работы депутата Государственной Думы, члена Совета Федерации.
- 8.4. Помощники члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы.

8.1. Особенности статуса депутата Государственной Думы

Конституционно-правовой статус парламентария представляет совокупность закрепленных Конституцией, федеральными законами и регламентными нормами его прав и обязанностей (государственно-властных полномочий), обеспеченных соответствующими гарантиями. Депутаты Государственной Думы избираются гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах. Депутат Государственной Думы не может одновременно являться членом Совета Федерации, депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Статус депутата Государственной Думы определяется Конституцией РФ, Федеральными законами «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной

Думы Федерального Собрания РФ» (1994 г.) с многочисленными изменениями и дополнениями, «О выборах депутатов Государственной Думы» и др. Конституционно-правовой статус депутата характеризуют три элемента: 1) депутатский мандат; 2) права и обязанности депутата; 3) гарантии депутатской деятельности.

Статус парламентариев в двухпалатном парламенте имеет свои особенности. Депутат Государственной Думы работает на профессиональной постоянной основе. Он не может находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, работники органов прокуратуры, избранные депутатами Государственной Думы, приостанавливают свою службу в ранее занимаемых должностях на период осуществления депутатских полномочий. Срок полномочий депутата Государственной Думы начинается со дня избрания депутата и прекращается с момента начала работы Государственной Думы нового созыва. Каждому депутату выдается удостоверение депутата — документ, дающий право беспрепятственно посещать все органы государственной власти и местного самоуправления, предприятия, учреждения, воинские части и общественные объединения. Кроме того, каждому депутату выдается нагрудный знак.

8.2. Особенности статуса члена Совета Федерации

Членом Совета Федерации является избранный народом представитель законодательных или исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации, уполномоченный осуществлять законодательную власть и иные полномочия в Совете Федерации. Срок полномочий члена Совета Федерации определяется сроком его полномочий в качестве главы законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, главы исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Полномочия члена Совета Федерации начинаются с момента принятия Советом Федерации решения о признании его полномочий. Порядок принятия такого решения определяется Регламентом палаты. Главы законодательного и исполнительного органов государственной власти субъекта РФ представляют в Совет Федерации документы, подтверждающие их полномочия как главы соответствующего органа государственной власти субъекта РФ в течение 7 дней со дня их избрания на эти должности. Прекращение полномочий члена Совета Федерации определяется решением палаты. В случае прекращения полномочий главы соответствующего органа государственной власти субъекта РФ автоматически прекращаются его полномочия как члена Совета Федерации.

В предусмотренных законом случаях возможно досрочное сложение депутатом Государственной Думы (членом Совета Федерации) своих полномочий. Полномочия депутата Государственной Думы прекращаются досрочно в случаях: утраты гражданства РФ; письменного заявления о сложении своих полномочий; избрания депутатом иного представительного органа власти (если в течение месяца со дня избрания от него не поступило заявления о сложении полномочий такого органа); поступления на государственную службу; занятия

другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности; роспуска Государственной Думы; смерти. Досрочно полномочия члена Совета Федерации прекращаются в случаях: утраты гражданства РФ, вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении члена Совета Федерации, признания недееспособным в судебном порядке, объявления судом умершим, смерти.

8.3. Организация работы депутата Государственной Думы, члена Совета Федерации

Предусмотренные федеральным законом организационные формы участия депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации в работе палаты при осуществлении ею своих полномочий. Закрепление таких форм в законе обеспечивает правовой характер деятельности парламентариев, определяет границы такой деятельности, что призвано исключить возможность вмешательства депутатов в прерогативы исполнительной и судебной власти. К таким формам относятся участие парламентариев в заседаниях своих палат, комитетах и комиссиях, парламентских слушаниях, в выполнении поручений палат; работа депутатов Государственной Думы с избирателями; их участие в работе депутатских объединений и др.

Важнейшей формой деятельности парламентария является его работа в избирательном округе. Федеральным законом о статусе депутата Государственной Думы предусмотрено, что депутаты Государственной Думы, избранные по одномандатным избирательным округам, поддерживают связь с избирателями своих округов, а депутаты, избранные по общефедеральному избирательному округу, поддерживают связь с избирателями в регионе, определенном соответствующим избирательным объединением. Депутаты принимают меры по обеспечению прав, свобод и законных интересов своих избирателей и в этой связи: рассматривают поступившие от них предложения, заявления и жалобы, содействуют в пределах своих полномочий правильному и своевременному решению содержащихся в них вопросов; ведут прием граждан; изучают общественное мнение; при необходимости вносят предложения в соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления, общественные объединения; информируют избирателей о своей деятельности во время встреч с ними и через средства массовой информации.

Для работы с избирателями депутату Государственной Думы ежемесячно предоставляются определенные дни в порядке, определенном Регламентом палаты. В избирательном округе депутата или на территории субъекта РФ, в границах которого находится данный округ, либо в границах региона, определенном депутатским объединением, руководителям исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления для осуществления полномочий депутата предоставляются транспорт, помещение для приема, оборудованное мебелью, средствами связи, в том числе правительственной, необходимой оргтехниккой; они обязаны известить население о дате, месте и времени встречи депутата с избирателями.

Конституционные средства деятельности парламентария. К ним относятся предусмотренные федеральным законом права и обязанности, использование которых обеспечивает деятельность парламентария в палате, а также соблюдение требований, предъявляемых к парламентской деятельности.

Права и обязанности парламентария подразделяются на две группы: 1) права и обязанности в парламенте и его структурах; 2) права и обязанности в избирательном округе.

Депутатский запрос есть право отдельного парламентария или группы парламентариев обратиться с требованием к органам государственной власти, должностным лицам этих органов о представлении информации по кругу вопросов, входящих в их компетенцию (в зарубежном конституционном праве запрос парламентариев именуется интерпелляциями). Депутатский запрос вносится на заседании палаты в письменной форме. Орган (должностное лицо), к которому обращен запрос, должен дать ответ на него в устной (на заседании палаты) или письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня его получения. Запрос, внесенный в письменной форме, и письменный ответ на него оглашаются председательствующим на заседании палаты.

Безотлагательный прием парламентария — это его право на безотлагательный прием должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления.

Право парламентариев на информацию есть гарантированная законом возможность члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы знакомиться с интересующими их документами, а также выступать по вопросам депутатской деятельности в средствах массовой информации, публиковать материалы. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обеспечиваются документами, принятыми палатами Федерального Собрания, документами, справочно-информационными материалами, официально распространяемыми Администрацией Президента РФ, Счетной палатой РФ, Центральной избирательной комиссией РФ и иными государственными органами и общественными объединениями. При обращении парламентариев в органы государственной власти и местного самоуправления общественные объединения, организации, соответствующие должностные лица обеспечивают их по вопросам, связанным с депутатской деятельностью, консультациями специалистов, безотлагательно предоставляют им необходимую документацию и информацию независимо от степени их секретности в соответствии с федеральным законодательством о государственной тайне.

Парламентарии имеют преимущественное право выступать по вопросам их деятельности в государственных средствах массовой информации. Материалы, предоставляемые ими по поручению соответствующих палат, комитетов и комиссий, а также депутатских объединений в Государственной Думе, подлежат обязательному опубликованию или распространению через государственные средства массовой информации не позднее 7 дней после обращения. Без согласия авторов редактирование представленных материалов не допускается.

8.4. Помощники члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы

Помощник парламентария (депутата Государственной Думы, члена Совета Федерации). Им является лицо, привлекаемое депутатом как на общественных началах, так и по трудовому договору для оказания ему содействия в осуществлении полномочий на весь период избрания. Для осуществления своих полномочий депутат вправе иметь до пяти помощников, привлекаемых по трудовому договору (контракту), и помощников, работающих на общественных началах. Помощникам выдаются удостоверения установленного образца. Обязанности между ними распределяются депутатом. Помощники, привлекаемые по контракту, работают в палате (один из помощников) и в избирательном округе. Закон обязывает исполнительные органы власти выделять для этих лиц специально оборудованные помещения. Депутаты (члены Совета Федерации) могут иметь помощников, работающих на общественных началах. Деятельность помощников регулируется Положением, утвержденным палатой Федерального Собрания.

Контрольные вопросы

1. В чем заключаются отличительные особенности статуса депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации?
2. Проведите анализ полномочий депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации.
3. Что вы понимаете под понятием «помощником члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы»?
4. Какими правомочиями обладает помощник депутата?
5. Какими обязанностями обладает помощник депутата?

Тема 9. Структура и организация работы Совета Федерации и Государственной Думы

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 9.1. Структура Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.
- 9.2. Порядок работы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.
- 9.3. Структура Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.
- 9.4. Порядок работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

9.1. Структура Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Парламенты и их палаты сами организуют свою работу, формируют необходимые им для функционирования внутренние органы. Так, в каждом парламенте любой страны или в его палатах создаются руководящие и координирующие органы (председатели, их заместители, бюро или президиумы, секретари и др.). Структура таких руководящих и координирующих органов, их компетенция, формы и методы работы сходны с большинством парламентов различных стран, хотя, естественно, некоторая специфика, продиктованная временем, присуща любому парламенту.

Важнейшими органами современного парламента являются отраслевые постоянные комиссии (комитеты). Они образуются, как правило, на межпартийной основе в начале деятельности парламента или его палаты нового созыва и работают до истечения срока полномочий парламента или его палаты. Если состав палаты обновляется постепенно (например, в США каждые два года переизбираются одна треть сенаторов, в России полномочия члена Совета Федерации прекращаются с прекращением полномочий глав исполнительной власти или органов законодательной власти субъектов Федерации), то постепенно меняется и состав постоянных комиссий (комитетов). Специализированный характер деятельности комиссий (комитетов), их довольно узкий состав, относительно меньшая публичность работы (в тех странах, где открыт доступ для публики к заседаниям комиссий или комитетов, такие заседания посещают, как показывает практика, меньше граждан, чем пленарные заседания палаты или парламента) приводят к тому, что члены комиссий (комитетов), по словам финского государствоведа П. Каспари, «вникают... в деловую», или техническую, сторону обсуждаемых вопросов, очевидно, более глубоко, чем на пленарных заседаниях. Как правило, при определении необходимого количества, названия и компетенции комиссий (комитетов) парламентарии исходят из того, что деятельность этих органов должна охватывать все сферы национальной политики. В результате такого подхода в палатах зарубежных парламентов количество постоянных комиссий (комитетов) обычно довольно велико. Поэтому, как справедливо отмечают В.А. Рыжов и Б.А. Страшун, «названия комиссий часто не полностью отражают круг их ведения. Например, комиссии по строительству ведают не только вопросами компетенции Министерства строительства, но также вопросами государственного, местного и городского планирования земли, вопросами дорог, рек, морских побережий, каналов, вопросами экспроприации земли, топографии и картографии».

Кроме постоянных, могут создаваться временные комиссии (комитеты) для рассмотрения каких-либо отдельных, но весьма значимых вопросов. Во многих парламентах или их палатах могут создаваться следственные или следственно-ревизионные комиссии с целью проведения парламентских расследований каких-либо дел.

Постоянные комитеты (комиссии) в зависимости от их численности создают небольшие рабочие группы, поскольку, по мнению известного французского профессора Б. Шантебу, численность палат затрудняет их деятельность:

в таком большом составе углубленное обсуждение законодательных текстов становится невозможным.

Центральной фигурой в постоянной комиссии (комитете), несомненно, является ее председатель. Именно на него возложена трудная и ответственная задача вести обсуждения на заседаниях комиссии (комитета), что, естественно, предполагает хорошее знание рассматриваемых вопросов. В большинстве современных стран в качестве особых структурных подразделений парламентов или палат выделяются партийные фракции (группы).

Опыт работы Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР в 1989–1991 гг., а также Съезда народных депутатов России и Верховного Совета России в 1990–1993 гг. показал, что отсутствие устойчивых депутатских объединений затрудняет работу представительного коллегиального органа. Каждый депутат стремился донести до всего собрания не только принципиальные соображения, но и нюансы своей позиции (при этом зачастую действительно существенные различия или сходство в позициях терялись). В результате в ряде случаев даже на утверждение повестки дня уходило очень много времени.

В целом верхняя палата Федерального Собрания России устроена проще, чем нижняя: в то время как Государственная Дума состоит из двух накладывающихся друг на друга структур — фракционной и комитетской, строение Совета Федерации предполагает наличие лишь одной структуры, включающей в себя Совет палаты, комитеты и комиссии. Относительная простота устройства была обусловлена тем, что, в отличие от нижней палаты, Совет Федерации в течение двух сроков работал на непостоянной основе. Отсутствие в верхней палате фракций, являющихся в Государственной Думе основными субъектами групповой политической активности, связано и с тем, что верхняя палата по своей природе — представитель согласованных интересов субъектов Федерации, а не политических сил.

В качестве заметной структурной новации следует выделить образование в январе 1999 г. коллегиального руководящего органа — Совета палаты, состоящего из председателя, его заместителей и председателей комитетов. Согласно Регламенту Совет палаты «образуется для обеспечения оперативного и коллегиального обсуждения неотложных вопросов деятельности

Совета Федерации» и является «постоянно действующим коллегиальным органом Совета Федерации». Совет палаты формирует проект повестки дня заседаний, согласует порядок обсуждения вопросов и предварительно обсуждает степень их подготовки. Совет палаты собирается перед каждым заседанием, а также при возникновении в ее работе слишком длинных перерывов готовит решения, выносимые затем на рассмотрение «сенаторов».

Внутренняя организация данной палаты Федерального Собрания и порядок ее работы определяются Регламентом, утвержденным Постановлением Совета Федерации от 30 января 2002 г. N 33-СФ с последующими изменениями и дополнениями.

В состав Совета Федерации Федерального Собрания входят по два представителя от каждого субъекта РФ в соответствии с Федеральным законом от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

9.2. Порядок работы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Заседания Совета Федерации проводятся в Москве. Каждому члену палаты отводится постоянное место в зале заседаний. Специальные места отводятся для Президента, Председателя Правительства России, депутатов Государственной Думы, членов Правительства, председателей Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного Судов, Председателя, заместителя и аудиторов Счетной палаты, Генерального прокурора, Председателя Центральной избирательной комиссии, полномочного представителя Президента в Совете Федерации и полномочного представителя Правительства в Совете Федерации.

Заседания палаты в соответствии со ст. 41 Регламента Совета Федерации проводятся с 16 сентября по 15 июля. Утренние заседания проводятся с 10 до 14 часов с перерывом на 30 минут, вечерние - с 16 до 18 часов. Заседания являются открытыми, но палата по предложению Президента России и Председателя Правительства, ведущего заседание, а также группы членов палаты не менее 25 человек или комитета (комиссии) может принять решение о проведении закрытого заседания.

Данное решение принимается большинством голосов, но не менее чем 46 голосами. На заседании Совета Федерации ведутся протокол и стенограмма. Стенограмма является дословным воспроизведением в письменной форме всего, что было произнесено участниками заседания.

Внесения изменений и дополнений в стенограмму не допускается. Протокол заседания подписывается председательствующим. Стенограмма открытого заседания публикуется в Бюллетене заседания Совета Федерации, а стенограмма закрытого заседания хранится в структурном подразделении Аппарата Совета Федерации на правах секретного документа.

Заседание Совета Федерации считается правомочным, если на нем присутствуют более половины общего числа членов палаты. В первую очередь на заседании Совета Федерации рассматриваются следующие вопросы:

- а) послания и обращения Президента России;
- б) проекты актов Совета Федерации по вопросам, относящимся к ведению Совета Федерации в соответствии с Конституцией РФ;
- в) проекты законов РФ о поправках к Конституции, одобренные Государственной Думой; федеральные конституционные законы, одобренные Государственной Думой; федеральные законы, принятые Государственной Думой и подлежащие обязательному рассмотрению в Совете Федерации;
- г) предложения о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ;
- д) предложения о направлении запросов Совета Федерации в Конституционный Суд РФ.

При этом на заседании председательствующий не вправе высказывать собственное мнение об обсуждаемых вопросах, комментировать выступления, давать характеристику выступающим, в противном случае он обязан передать свои функции другому председательствующему. На заседаниях предусматриваются следующие основные виды выступлений: доклад (до 15 мин.), содоклад (до 10 мин.), заключительное слово по обсуждаемому вопросу (до 5 мин.),

выступление кандидата на выборную (назначаемую) должность (до 5 мин.), выступления в прениях, по обсуждаемой кандидатуре, по мотивам голосования и порядку ведения заседания, предложение, справка, информация, заявление, обращение (до 3 мин.). По истечении установленного времени микрофон выступающего отключается без предупреждения. Никто не вправе выступать на заседании Совета Федерации без разрешения председательствующего.

Нарушивший это правило лишается слова без предупреждения. Если член Совета Федерации не успел выступить в связи с прекращением прений, то он вправе приобщить подписанный им текст выступления к стенограмме заседания. Кроме этого, члены Совета Федерации вправе распространять в зале заседаний документы и материалы, относящиеся к вопросам, включенным в повестку дня, при этом они должны быть подписаны инициатором (инициаторами) их распространения и завизированы Председателем палаты либо его заместителем. Голосование на заседании Совета Федерации проводится с использованием электронной системы или бюллетенями. Для проведения голосования бюллетенями Совет Федерации создает из числа своих членов Счетную комиссию, которая является рабочим органом данного заседания. Голосование, как и в Государственной Думе, может быть количественным, рейтинговым либо альтернативным (ст. 61 Регламента Совета Федерации).

Регламент определяет, что член Совета Федерации лично осуществляет свое право на голосование. Действующая редакция, в отличие от ранее существовавшей, не содержит формулировки о возможности опроса по подписным листам, но довольно подробно регламентирует процедуру открытого, тайного и поименного голосования. Решения, принятые на заседаниях, оформляются постановлениями Совета Федерации или выписками из протокола заседания. По общеполитическим и социально-экономическим вопросам Совет Федерации может выступать с заявлениями, обращениями, принимаемыми в том же порядке, что и постановления палаты. Все проекты актов, вносимых на рассмотрение Совета Федерации, проходят юридическую и лингвистическую экспертизы в Правовом управлении Аппарата Совета Федерации, визируются их должностными лицами и в течение 96 часов с момента принятия направляются для представления на подпись Председателю Совета Федерации, регистрации и рассылки.

9.3. Структура Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Государственная Дума в Российской Федерации является палатой Федерального Собрания, органом законодательной власти. По Конституции РФ 1993 г. Государственная Дума формируется путем выборов и представляет население всей страны. В состав Государственной Думы входят 450 депутатов, избираемых по партийным спискам, на основе пропорциональной избирательной системы, по единому федеральному избирательному округу.

Внутренняя организация данной палаты Федерального Собрания и порядок ее работы определяются Регламентом Государственной Думы, утв. Постановлением ГД от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД (с посл. изм. и доп.). В Думе

создаются партийные фракции, депутатские группы, парламентские комитеты и комиссии.

Общее руководство Государственной Думой осуществляют избираемый ею Председатель Думы (спикер), его заместители и Совет Думы, состоящий из Председателя и его заместителей. Руководители комитетов входят в Совет палаты только с правом совещательного голоса. Государственная Дума является постоянно действующим органом. Осенняя сессия Государственной Думы в соответствии со ст. 40 Регламента ГД продолжается с 1 сентября по 25 декабря, а весенняя — с 12 января по 20 июня.

Председатель Государственной Думы и его заместители избираются из числа депутатов Думы тайным голосованием, но палата может принять решение и о проведении открытого голосования.

Кандидаты, давшие согласие выдвигаться на эту должность, обязаны выступить на заседании палаты и ответить на вопросы депутатов Государственной Думы. Самоотвод принимается без голосования. Избранным на данную должность считается кандидат, за которого проголосовали более половины общего числа депутатов Государственной Думы. Если на должность Председателя Государственной Думы было выдвинуто более двух кандидатов, и никто из них не набрал требуемого числа голосов, то проводится второй тур голосования, когда баллотируются два кандидата, получившие наибольшее число голосов. При этом каждый депутат Государственной Думы может голосовать только за одного кандидата. Избранным по итогам второго тура считается кандидат, за которого также проголосовали более половины общего числа депутатов. В противном случае Государственная Дума проводит повторные выборы Председателя либо принимает решение о выборах первого заместителя и заместителей Председателя Государственной Думы, после чего снова возвращается к изложенной процедуре. При этом допускается повторное выдвижение ранее выдвигавшихся кандидатов. Выборы заместителей Председателя Государственной Думы проводятся по аналогичной схеме, но Регламент предусматривает возможность при решении данного вопроса проголосовать списком за предложенных кандидатов.

В Государственной Думе для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты создается Совет (ст. 13–15 Регламента ГД), в состав которого с правом решающего голоса входят Председатель Думы и его заместители. Кроме этого, в работе Совета с правом совещательного голоса участвуют председатели комитетов. Любой депутат Государственной Думы вправе присутствовать на заседании Совета и вносить предложения о проекте порядка работы палаты.

Основные функции Совета Государственной Думы:

- а) формирование проекта примерной программы законопроектной работы на текущую сессию;
- б) принятие решений о включении в эту программу того или иного законопроекта;
- в) формирование календаря рассмотрения вопросов на очередной месяц;
- г) установление порядка работы палаты на очередное заседание;

д) созыв внеочередных заседаний палаты по предложению Президента России или по требованию депутатского объединения, поддержанному не менее чем одной пятой голосов от общего числа депутатов Думы, или по предложению Председателя Государственной Думы;

е) назначение того или иного комитета Государственной Думы ответственным за подготовку законопроекта, внесенного субъектом права законодательной инициативы (если вопросы законопроекта относятся к ведению и другого комитета, то назначает его соисполнителем), направление его для рассмотрения в комитеты палаты, депутатские объединения, а в случае необходимости — другим субъектам права законодательной инициативы и определение срока подготовки отзывов, предложений и замечаний (поправок) к законопроекту;

ж) направление законопроекта (вместе с материалами к нему), подготовленного ответственным комитетом палаты к рассмотрению Государственной Думой, и материалов к нему Президенту РФ, субъекту права законодательной инициативы, внесшему в Государственную Думу данный законопроект, Правительству России и депутатам Государственной Думы;

з) по предложению комитетов Государственной Думы принятие решения о возвращении законопроекта субъекту права законодательной инициативы при отсутствии необходимых документов;

и) принятие решения о проведении парламентских слушаний, о награждении Почетной грамотой Государственной Думы.

Необходимо отметить, что Государственная Дума вправе отменить решение Совета. Немаловажная роль в деятельности Государственной Думы отводится депутатским объединениям (ст. 16–18 Регламента ГД). По Регламенту все фракции обладают равными правами.

Депутатское объединение, сформированное на основе партийного списка, прошедшего в Думу по федеральному избирательному округу, именуется фракцией и должно быть зарегистрировано независимо от числа ее членов. Регистрацию фракций проводит Временная комиссия Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы на основании:

а) сообщения Центральной избирательной комиссии о результатах выборов;

б) письменного уведомления руководителя фракции о ее образовании;

в) протокола организационного собрания фракции, который включает в себя решение о целях ее образования, официальном названии, списочном составе, а также о лицах, уполномоченных выступать от имени фракции и представлять ее на заседаниях палаты, в государственных органах и общественных объединениях;

г) письменных заявлений депутатов Государственной Думы о вхождении во фракцию.

После прекращения полномочий Временной комиссии контроль над изменениями в составах депутатских объединений осуществляет Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы.

9.4. Порядок работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

В соответствии со ст. 99 Конституции РФ Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после своего избрания, но Президент страны может созвать заседание Государственной Думы и ранее этого срока. Первое заседание открывает старейший по возрасту депутат. В дальнейшем до избрания Председателя заседания палаты ведут представители депутатских объединений поочередно. На первом заседании открытым голосованием палата избирает:

- а) Счетную комиссию;
- б) Временную комиссию Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы;
- в) Временный секретариат.

Заседания Государственной Думы проводятся открыто, гласно и освещаются в средствах массовой информации. На заседания палаты могут быть приглашены эксперты, представители различных органов, объединений, научных учреждений. Вместе с тем Государственная Дума может принять и решение о проведении закрытого заседания, если такое предложение внесено председательствующим, Советом Государственной Думы, Президентом РФ, каким-либо комитетом или депутатским объединением, а также Председателем Государственной Думы или Председателем Правительства России. В этом случае представители средств массовой информации на закрытые заседания палаты не допускаются. На заседаниях Государственной Думы ведутся протоколы и стенограммы.

В соответствии со ст. 40 Регламента Государственная Дума собирается на сессии: весеннюю — с 12 января по 20 июня, осеннюю — с 1 сентября по 25 декабря. Во время сессий проводятся заседания палаты и Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий, парламентские слушания, работают депутаты в комитетах и комиссиях, во фракциях и в депутатских группах, а также с избирателями.

Рабочая неделя палаты в соответствии со ст. 40–42 Регламента определена следующим образом: по средам и пятницам проходят пленарные заседания, по вторникам и четвергам — заседания Совета Государственной Думы, по понедельникам и четвергам — заседания комитетов и комиссий, по вторникам — парламентские слушания, работа депутатов в комитетах, комиссиях, во фракциях и в депутатских группах.

Каждая последняя неделя месяца отведена для работы депутатов с избирателями. Каждую пятницу на заседании Государственной Думы, как правило, проводится «правительственный час» для ответов Председателя и членов Правительства, Генерального прокурора, Председателя Центрального банка, Председателя Центральной избирательной комиссии, руководителей иных федеральных органов государственной власти и местного самоуправления. Приглашения указанным должностным лицам направляются не позднее чем за пять дней до проведения «правительственного часа».

По пятницам может проводиться так называемый час заявлений для выступления представителей депутатских объединений, комитетов, комиссий

и депутатов. Заседание Государственной Думы начинается с регистрации депутатов и считается действительным, если на нем присутствуют большинство депутатов. О невозможности присутствовать на заседании палаты депутат заблаговременно информирует руководителя депутатского объединения либо председателя комитета, комиссии, палаты.

Депутат, выступающий в Государственной Думе, не вправе нарушать правила депутатской этики — употреблять в своей речи грубые, оскорбительные выражения, допускать необоснованные обвинения в чей-либо адрес, использовать заведомо ложную информацию, призывать к незаконным действиям.

Государственная Дума может направить парламентский запрос Председателю и членам Правительства, Генеральному прокурору, Председателю Центрального банка, Председателю Центральной избирательной комиссии, председателям других избирательных комиссий, председателям комиссий референдума, Председателю Счетной палаты, руководителям органов государственной власти и местного самоуправления, а также Пенсионного фонда, Фонда социального страхования, Федерального фонда обязательного медицинского страхования по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц. Но при этом не допускается вмешательства члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы в оперативно-розыскную или уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, а также в судебную деятельность.

Регламент Государственной Думы предусматривает, что должностное лицо, которому направлен парламентский запрос, должно дать на него ответ в устной или письменной форме в течение 15 дней со дня получения запроса или в иной установленный палатой срок. Аналогичный порядок предусматривается и для депутатского запроса. Отличие в данном случае состоит лишь в том, что запрос депутата направляется им самостоятельно и не требует оглашения на заседании палаты.

Заседания Государственной Думы проводятся в соответствии с разработанной Советом палаты примерной программой законопроектной работы. Внеочередному рассмотрению на заседании Государственной Думы подлежат:

- а) послания и обращения Президента РФ;
- б) законопроекты, срочно внесенные Президентом или Правительством России;
- в) проекты федеральных законов о федеральном бюджете на очередной год и о бюджетной системе;
- г) федеральные конституционные законы и федеральные законы, возвращенные в Государственную Думу на повторное рассмотрение в случае наложения вето Советом Федерации или Президентом страны;
- д) нормативные правовые акты Парламента Союза Беларуси и России, имеющие статус законодательной рекомендации Союза;
- е) проекты федеральных законов о ратификации международных договоров РФ;
- ж) проекты постановлений о направлении представителей Государственной Думы в Конституционный Суд РФ;

з) проекты постановлений Государственной Думы по вопросам, отнесенным Конституцией к ведению Государственной Думы;

и) проекты Регламента и постановлений Государственной Думы о внесении в него изменений и дополнений.

На заседании Государственной Думы председательствующий не вправе комментировать выступления депутатов Государственной Думы, давать их характеристику, высказывать собственное мнение об обсуждаемых вопросах. Для того чтобы принять участие в обсуждении, ему необходимо записаться в общем порядке для выступления и передать свои функции одному из заместителей до принятия решения по данному вопросу. В случае открытого голосования ему надлежит голосовать последним. Заседания Государственной Думы проводятся в рабочие дни: утром — с 10 до 14 часов (с перерывом с 12 часов до 12 часов 30 мин.) и вечером — с 16 до 18 часов.

Контрольные вопросы

1. В чем заключаются особенности структуры Совета Федерации?
2. Разъясните порядок работы Совета Федерации.
3. В чем заключаются особенности структуры Государственной Думы?
4. Разъясните порядок работы Государственной Думы.
5. Как происходят взаимоотношения Государственной Думы и Совета Федерации?

Тема 10. Законодательный процесс в парламентах зарубежных стран и Российской Федерации

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 10.1. Реализация права законодательной инициативы в зарубежных парламентах.
- 10.2. Стадии законодательного процесса.
- 10.3. Законодательная инициатива.
- 10.4. Роль Государственной Думы в законодательном процессе.
- 10.5. Роль Совета Федерации в законодательном процессе.
- 10.6. Роль Президента Российской Федерации в законодательном процессе и порядок преодоления возникающих разногласий.

10.1. Реализация права законодательной инициативы в зарубежных парламентах

Право законодательной инициативы — это право на официальное внесение в компетентный орган парламента уполномоченным субъектом законопроекта или законопредложения. Право законодательной инициативы относится к элементам конституционно-правового статуса субъектов права законодательной инициативы. Это право, обычно, предусматривается либо в конституционных положениях, либо в органических (конституционных) законах.

Различие между законопроектом и законопредложением, казалось бы, очевидно из буквального смысла этих слов: первое имеет в виду текст будущего закона со всеми его атрибутами (преамбулой, статьями, параграфами, точными формулировками норм и т.д.), а второе — лишь идею, в лучшем случае лишь концепцию, будущего закона. Однако в законодательстве зарубежных стран можно встретить иное словоупотребление. Так, во Франции Правительство вносит законопроекты, а парламентарии — законопредложения, которые именуется так даже в том случае, когда содержат все атрибуты законопроекта.

Наличие у субъекта права законодательной инициативы означает, что парламент обязан рассмотреть внесенное данным субъектом предложение об издании закона или его проект. Но разумеется, парламент не обязан принять соответствующий закон, но может принять его совсем в ином виде, чем предлагалось.

Круг субъектов права законодательной инициативы различен в разных странах и определяется зачастую конституциями. В подавляющем стран он охватывает правительство и парламентариев (правительская и парламентская инициатива). В США таким правом обладают только парламентарии (лишь проект бюджета представляется Президентом, но бюджет представляет собой акт особого рода). В ряде стран данный круг включает иных субъектов — государственные органы высшего и непосредственно нижестоящего уровня, центральные государственные учреждения, иногда религиозные и иные общественные формирования (специальная инициатива), внутрипарламентские органы, органы и учреждения при парламентах, группы избирателей (народная инициатива). Разнообразие круга субъектов права законодательной инициативы иллюстрируется следующими примерами (речь не идет о проектах законов о бюджете):

- в Болгарии правом законодательной инициативы пользуются любой народный представитель и Совет министров (ст. 87 Конституции);

- в Словакии законопроекты могут вносить комитеты Национального совета, депутаты, Правительство (ч.1 ст.87 Конституции);

- в Германии законопроекты вносятся Федеральным правительством, депутатами Бундестага и Бундесратом (ч.1 ст. 76 Основного закона);

- в Чехии проект закона могут внести депутат, группа депутатов, Сенат, Правительство или представительство высшей самоуправляющейся территориальной единицы (ч.2 ст.41 Конституции);

- в Румынии право законодательной инициативы принадлежит Правительству, депутатам, сенаторам, а также не менее чем 250 тыс. избирателей (предложение первое ч.1 ст. 73 Конституции);

- в Мексике оно принадлежит Президенту Республики, депутатам и сенаторам Федерального конгресса, законодательным органам штатов (ст. 71 Конституции).

Приведенный перечень примеров достаточно красноречив при том, что не исчерпывает всего разнообразия конституционно-правового регулирования данной проблемы.

В странах с развитыми системами парламентаризма, основанными на механизме формирования правительств через представительство партийного

большинства в парламенте, право законодательной инициативы практически реализуется именно правительством.

В парламенте Австрии (1979–1983 годы) 76,4% законопроектов внесено правительством, 18,9% — депутатами, 3,9% — комитетами Национального совета, 0,8% — Счетной палатой.

Бундесрат Германии внес всего лишь 15% законопроектов из всего количества законопроектов, внесенных в Бундестаг 13 созыва (1995-1999 годы). Для сравнения: федеральным правительством было внесено около 50% законопроектов, депутатами Бундестага — около 35%. В последнее время свыше двух третей законопроектов вносится федеральным правительством.

Во Франции на долю правительственных законопроектов приходится 85% от общего числа законопроектов рассматриваемых парламентом. По оценкам экспертов законопроектная активность сената Канады также весьма невелика.

Низкую законопроектную активность палат парламента и депутатов исследователи и практики, участвующие в законодательном процессе, связывают со сложившейся системой формирования правительств парламентского большинства. В Германии, например, низкая активность Бундесрата связана с непосредственным взаимодействием членов Бундесрата, представляющих правительства партийного большинства, формируемые ландтагами земель, с федеральным правительством, его министерствами и ведомствами. Согласно Конституции Германии, в компетенцию земель входят полномочия по исполнению федеральных законов, чем также занимается и федеральное правительство. Таким образом, совпадающие интересы, позволяют Бундесрату реализовывать свои законодательные предложения, привлекая федеральное правительство для подготовки законодательных инициатив.

Очевидно, что правительство любой страны обладает по сравнению с парламентом намного большими материальными, информационными, организационными и кадровыми ресурсами, знанием деталей состояния дел в конкретной области законодательного регулирования. Последнее позволяет подготавливать «качественные» законодательные инициативы для реализации политической линии партии большинства в парламенте.

Таким образом, в большинстве зарубежных государств уже на начальном этапе подготовки законодательных инициатив правительства выполняют некоторые функции систематизации и кодификации законодательства.

10.2. Стадии законодательного процесса

В этом разделе описывается процедура законодательного процесса. В начале необходимо уяснить, что подразумевается под понятием «законодательный процесс» и каковы виды существующих в Российской Федерации законов. В современной российской юридической литературе сложилось устойчивое определение понятия законодательного процесса. Приведем одну из таких достаточно исчерпывающих формулировок: «Законодательный процесс — регламентированный Конституцией, законами и иными нормативно-правовыми актами процесс внесения на рассмотрение законодательного органа, принятия, опубликования и вступления в действие законов».

Конституция РФ характеризует Федеральное Собрание как законодательный орган (ст. 94), в соответствии с чем законоотворчество является основной функцией российского парламента. Никто, кроме Федерального Собрания, не имеет права принимать федеральные и федеральные конституционные законы, имеющие высшую юридическую силу по отношению к другим нормативным актам и прямое действие на всей территории Российской Федерации. Конституционное положение о том, что Федеральное Собрание является постоянно действующим органом, обуславливает активную роль парламента в политическом и законодательном процессе.

Однако роль палат в законоотворческом процессе не одинакова. В Конституции РФ (ч. 1 ст. 105) говорится, что федеральные законы принимаются Государственной Думой РФ. Такой подход соответствует мировой практике: в двухпалатных парламентах основная законоотворческая деятельность возлагается на палату, образуемую путем всеобщих прямых выборов. В мировой практике известны два способа принятия законов — законодательным органом или путем референдума. Наибольшую научную разработку получило понятие законодательного процесса, в котором в роли законодателя выступает законодательный орган.

Таким образом, в широком смысле законодательный процесс рассматривается именно как порядок деятельности Федерального Собрания РФ по принятию законов — федеральных и федеральных конституционных. В более узком смысле, с точки зрения конституционного права, законодательный процесс можно представить как конституционно установленный ряд последовательно сменяющих друг друга этапов. В первом случае усиливается роль парламента и одновременно от законодательного процесса отсекаются действия тех, кто подготовил и внес законопроект в парламента, а также тех, кто подписал и обнародовал закон. Такое понимание законодательного процесса представляется уязвимым, поскольку в нем исключаются из законодательной процедуры те шаги, без которых появление закона и его вступление в действие немислимы.

Как любой юридический процесс и как процедура законодательный процесс имеет свои стадии, когда законопроекты рассматриваются на заседаниях палат, которые называются чтениями. Другие стадии связаны с работой комитетов и комиссий палат и поэтому часто называются комитетскими.

Можно выделить следующие стадии данного процесса: внесение законопроекта в Государственную Думу лицом или органом, обладающим правом законодательной инициативы; рассмотрение законопроекта в Государственной Думе; одобрение закона (федерального закона) или рассмотрение законопроекта (федерального конституционного закона) в Совете Федерации; подписание и обнародование закона Президентом России.

В справочной литературе встречается еще одна стадия, предшествующая первой, - предзаконодательный процесс, включающий в себя следующие этапы: появление идеи, обоснование предложений о необходимости разработки нового закона и подготовку самого законопроекта. Количество стадий может меняться в зависимости от позиции того или иного участника законодательного процесса к принимаемому закону. С появлением вето Совета Федерации или вето

Президента увеличивается и число стадий. Наоборот, если принятый Государственной Думой федеральный закон не подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации (ст. 106 Конституции) или не был рассмотрен верхней палатой в течение 14 дней и имеет место так называемое молчаливое одобрение закона, то третьей стадии может вообще не быть.

Таким образом, законодательный процесс на федеральном уровне может состоять из пяти или семи стадий (причем некоторые из них могут быть разбиты на подстадии) и даже лишь из четырех. Как бы то ни было, его нельзя ограничить рамками Федерального Собрания, хотя основные стадии законодательного процесса приходятся именно на этот орган. Его активным участником является Президент РФ. В определенной мере на появление и прохождение законопроектов влияют иные субъекты законодательного процесса.

В Российской Федерации Конституция устанавливает основы законодательного процесса и определяет круг субъектов. Детально весь законодательный процесс определяется в Регламентах Государственной Думы и Совета Федерации. Но особенно важным представляется уяснение различий в процедуре принятия разных видов законов. Федеральные законы принимаются большинством голосов депутатов Государственной Думы. На стадии рассмотрения в Совете Федерации они подлежат одобрению или неодобрению (вето Совета Федерации). Неодобрение верхней палаты (для принятия в прежней редакции) преодолевается двумя третями голосов депутатов Государственной Думы. Далее Президент может подписать либо отклонить данный закон (вето Президента). Отклонение преодолевается (для принятия в прежней редакции) двумя третями голосов в обеих палатах.

Федеральные конституционные законы не могут быть приняты одной палатой. Они принимаются последовательно двумя третями голосов в Государственной Думе и тремя четвертями голосов в Совете Федерации. При отсутствии необходимого числа голосов (вето Совета Федерации) закон считается непринятым. Вето Президента на данный вид законов не распространяется.

Законы о поправках к Конституции Российской Федерации. Большинство авторов, ранее писавших на тему законотворчества и законодательной техники, вполне обоснованно (т.к. это определено конституционно) говорили о существовании на федеральном уровне двух видов законов — федеральных и федеральных конституционных. Но после разъяснения ст. 136 Конституции, данного Конституционным Судом (Постановление от 31 октября 1995 г.), можно вести речь о законе третьего вида — законе Российской Федерации о поправке к Конституции страны.

Конституция РФ, регламентируя порядок внесения поправок в Основной Закон, определяет в ст. 136, что поправки к гл. 3–8 принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ.

Порядок принятия федерального конституционного закона установлен ст. 108 (ч. 2) Конституции, которая закрепляет необходимость одобрения такого закона большинством, не менее трех четвертей голосов от общего числа членов

Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы; принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней должен быть подписан Президентом и обнародован.

10.3. Законодательная инициатива

Принятие закона в парламенте связано с осуществлением права законодательной инициативы. Это начальная парламентская процедура, означающая официальное внесение законопроекта в компетентный орган парламента уполномоченным субъектом. Однако парламент не обязан принимать закон и может принять его в ином виде, чем предлагалось. В зависимости от круга субъектов права законодательной инициативы можно выделить парламенты, где этот круг довольно узок, и те, где существует широкий перечень лиц и организаций, которым предоставлено право вносить законопроект. Есть государства, где право вносить законопроекты имеют только члены парламента (США, Великобритания). Многие страны значительно расширяют круг субъектов законодательной инициативы (Австрия, Бразилия). Некоторые демократические страны предоставляют право законодательной инициативы большим группам избирателей, при этом законопроекты могут вноситься в порядке народной инициативы (Австрия, Италия).

Согласно ст. 104 Конституции РФ законопроекты вносятся в Государственную Думу. Правом законодательной инициативы обладают: Президент России; Совет Федерации; члены Совета Федерации; депутаты Государственной Думы; Правительство; законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации; Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный Суды — по вопросам их ведения.

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу проектов законов РФ, законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы либо о признании этих законов утратившими силу, поправок к законопроектам.

Анализируя право законодательной инициативы Президента, можно согласиться с мнением профессора С.А. Авакьяна, который приводит следующие доводы. Во-первых, Президент по Конституции РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех органов государственной власти (ст. 80). И если он вносит законопроект от своего имени, то тем самым оказывает давление на другие органы, вынуждая их согласиться с его вариантом понимания проблемы, ставшей предметом законодательной инициативы.

Во-вторых, он должен подписывать и обнародовать законы. На данном этапе они получают его оценку. Внося законопроект, он освобождает себя от последующего выполнения функции наложения вето.

В-третьих, Президент при желании может поручить Правительству осуществление права законодательной инициативы, поскольку по российской Конституции оно полностью зависит от Президента. Кстати, это позволит избежать возможной конфронтации Президента и Правительства, например, когда оно (Правительство) не согласно с президентским законопроектом или когда

отказывается дать положительное заключение по финансово-экономическим аспектам законопроекта.

Так как законодательная инициатива Президента имеет особую значимость, процесс подготовки законопроектов, планируемых к внесению главой государства, определен специальным Положением о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческом процессе, утв. Указом Президента РФ от 13 апреля 1996 г. N 549. Разработкой таких законопроектов занимаются подразделения Администрации Президента.

10.4. Роль Государственной Думы в законодательном процессе

Законопроект считается внесенным в Государственную Думу со дня его регистрации в Аппарате палаты. Поступивший законопроект Председатель Государственной Думы направляет в депутатские объединения и в соответствующий комитет Государственной Думы, который в течение 14 дней определяет соответствие законопроекта предъявляемым требованиям и представляет его на рассмотрение Совета палаты. В свою очередь, Совет Государственной Думы назначает комитет, ответственный за законопроект. Комитеты играют ведущую роль в создании законопроектов, т.к. именно они решают, продолжит или прекратит свое существование тот или иной законопроект.

Одновременно законопроект направляется в комитеты, комиссии, депутатские объединения, Президенту и Правительству России, в Совет Федерации, а также в Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный Суды - по вопросам их ведения для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

Законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в соответствии со ст. 109 Регламента ГД не позднее чем за 45 дней до их рассмотрения направляются Советом Государственной Думы в законодательные органы субъектов Федерации для подготовки предложений и замечаний. При внесении в Государственную Думу до рассмотрения в первом чтении альтернативных законопроектов Совет палаты откладывает рассмотрение внесенного ранее законопроекта и поручает ответственному комитету подготовить к одновременному рассмотрению в первом чтении все альтернативные законопроекты. При работе над законопроектом ответственный комитет может сформировать рабочую группу из членов ответственного комитета, депутатов Государственной Думы, представителей субъекта права законодательной инициативы, а также представителей органов государственной власти, различных организаций, экспертов и специалистов.

В соответствии со ст. 112 Регламента ГД Правовое управление Аппарата Государственной Думы по поручению Совета палаты или ответственного комитета проводит правовую или лингвистическую экспертизу законопроекта, после чего готовит заключение по следующим вопросам:

- а) соответствует ли законопроект федеральному законодательству;
- б) нет ли противоречий между статьями и частями законопроекта;

в) полностью ли приведен перечень актов, которые должны быть признаны утратившими силу, приостановлены, изменены или дополнены.

Подготовленный к рассмотрению в первом чтении законопроект и материалы к нему ответственный комитет возвращает в Совет Государственной Думы для дальнейшего внесения на рассмотрение палаты. Дополнительно к указанным ранее материалам ответственный комитет в соответствии со ст. 114 Регламента Государственной Думы представляет:

а) проект постановления Государственной Думы о принятии законопроекта в первом чтении;

б) заключения комитета и комитета-соисполнителя с мотивированным обоснованием необходимости принятия либо отклонения законопроекта;

в) заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы;

г) проект решения Совета Государственной Думы с указанием даты рассмотрения на заседании палаты.

Аппарат Государственной Думы обязан ежеквартально информировать всех субъектов права законодательной инициативы о поступивших на рассмотрение законопроектах, результатах рассмотрения законов не только в Государственной Думе, но и в Совете Федерации, Президентом России, что способствует координации деятельности всех субъектов, обладающих правом законодательной инициативы. Хотя рассмотрение законопроектов осуществляется Государственной Думой в трех чтениях, но, согласно ст. 196 Бюджетного кодекса, проект закона о федеральном бюджете рассматривается в четырех чтениях.

Процедуре рассмотрения предложений о поправках к Конституции посвящена гл. 16 Регламента ГД. Особое внимание следует обратить на перечень субъектов, обладающих правом внесения подобных предложений. Он существенно отличается от круга лиц, обладающих правом законодательной инициативы. В этот перечень входят: Президент России; Совет Федерации; Государственная Дума; Правительство страны; законодательные (представительные) органы субъектов РФ; группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Действующее законодательство делит предлагаемые изменения в соответствии с юридической силой глав Конституции на две группы, предусматривая для них различные процедуры. Изменения к гл. 3 - 8 называются поправками, а изменения к гл. 1, 2, 9 — пересмотром Конституции.

10.5. Роль Совета Федерации в законодательном процессе

В соответствии с ч. 3 ст. 105 Конституции РФ принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней должны быть переданы на рассмотрение Совета Федерации. Конституционно закреплено, что федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовали более половины от общего числа членов этой палаты либо если палата его не рассмотрела в течение 14 дней. В случае отклонения Советом Федерации федерального закона палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий. При этом федеральный закон повторно рассматривает Государственная Дума.

При несогласии Государственной Думы с решением верхней палаты федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовали не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. В документах, сопровождающих федеральные законы по вопросам, предусматривающим расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, должно находиться заключение Правительства России. При его отсутствии у Совета Федерации может появиться основание для отклонения представленных законов.

Статья 106 Конституции определяет, что в Совете Федерации должны быть рассмотрены принятые Государственной Думой федеральные законы:

- а) о федеральном бюджете;
- б) о федеральных налогах и сборах;
- в) о финансовом, валютном, кредитном, таможенном регулировании, денежной эмиссии;
- г) о ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- д) о статусе и защите Государственной границы Российской Федерации;
- е) о войне и мире.

Конституционный Суд своим Постановлением от 23 марта 1995 г. дал разъяснение по поводу порядка применения четырнадцатидневного срока для рассмотрения и одобрения в Совете Федерации законов, перечисленных в ст. 106 Конституции. Из Постановления следует, что ст. 106 Основного Закона не устанавливает особого срока для рассмотрения в Совете Федерации законов. Начав рассмотрение закона в четырнадцатидневный срок, предусмотренный ч. 4 ст. 105 Конституции, Совет Федерации обязан путем голосования принять решение об одобрении либо отклонении данного закона. При этом истечение указанного срока не освобождает Совет Федерации от данной обязанности. Закон, принятый по любому из вопросов, перечисленных в ст. 106, не может считаться одобренным, если Совет Федерации не завершил его рассмотрения.

Следовательно, закон в этом случае не может быть подписан главой государства. Если рассмотрение в Совете Федерации федеральных законов, принятых по вопросам, перечисленным в ст. 106 Конституции, не завершено в установленный ч. 4 ст. 105 срок, оно должно быть продолжено на следующем заседании палаты и завершено принятием решения.

В соответствии со ст. 103 Регламента Совета Федерации поступивший из Государственной Думы федеральный закон регистрируется в Совете Федерации в течение одного часа и в течение 24 часов вместе с сопровождающими документами направляется всем членам палаты. Председатель палаты вправе передать федеральный закон нескольким комитетам, определив при этом ответственный комитет, который имеет право приглашать на свои заседания инициатора законопроекта, ученых и специалистов в качестве экспертов, а также представителей средств массовой информации. Если несколько комитетов разошлись во мнениях и не выработали единого заключения, то каждый комитет представляет свое заключение. Установленный Конституцией четырнадцатидневный срок

рассмотрения закона исчисляется со дня, следующего за днем регистрации в верхней палате.

Если закон не входит в перечень обязательных к рассмотрению Советом Федерации, то ответственный комитет в своем заключении предлагает одно из следующих решений:

а) одобрить принятый Государственной Думой федеральный закон и не вносить его на рассмотрение палаты (это возможно, когда комитет одобряет закон в целом, без внесения в него изменений и дополнений). В этом случае Председатель Совета Федерации может: либо согласиться с решением комитета и не вносить принятый Государственной Думой федеральный закон на рассмотрение Совета Федерации; либо отклонить решение комитета и включить в повестку дня заседания Совета Федерации федеральный закон, принятый Государственной Думой;

б) рекомендовать Совету Федерации рассмотреть на своем заседании принятый Государственной Думой федеральный закон (это возможно, когда комитет считает необходимым отклонить федеральный закон в целом либо внести в него изменения и дополнения).

Что касается федеральных законов, для которых в Конституции закреплена процедура обязательного рассмотрения в Совете Федерации, то ответственный комитет вправе рекомендовать Совету Федерации принять одно из следующих решений:

а) одобрить федеральный закон, принятый Государственной Думой;

б) отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой, изложив в заключении мотивы, по которым комитет считает необходимым его отклонить.

Рассмотрение закона в верхней палате начинается с оглашения заключения ответственного комитета, материалов Правового управления по данному закону и проекта постановления Совета Федерации, внесенного комитетом. При обсуждении предоставляется слово представителю Правительства России для защиты своих позиций и оглашения официального отзыва о рассматриваемом законе.

При обсуждении закона, который должен быть рассмотрен в Совете Федерации, председательствующий ставит его одобрение на голосование. Если вопрос окажется недостаточно подготовленным, палата вправе перенести рассмотрение закона на следующее заседание, где этот процесс должен быть завершен. Данное решение принимается большинством голосов от числа членов Совета Федерации, принявших участие в голосовании, но не менее чем 46 голосами. В противном случае председательствующий обязан поставить на голосование вопрос об одобрении данного закона.

Если четырнадцатидневный срок в отношении закона, не подлежащего обязательному рассмотрению в верхней палате в соответствии со ст. 112 Регламента Совета Федерации, пропущен, то закон направляется Президенту для подписания и официального опубликования.

Конституционный Суд в Постановлении от 22 апреля 1996 г. по делу о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции отметил, что одобрение

закона Советом Федерации может быть выражено как в активной форме - путем голосования, так и в пассивной форме: закон считается одобренным, если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации. Иными словами, пропуск четырнадцатидневного срока означает молчаливое одобрение федерального закона.

10.6. Роль Президента Российской Федерации в законодательном процессе и порядок преодоления возникающих разногласий

Участие Президента в законодательном процессе заключается в следующих действиях:

- а) внесение законопроекта о праве законодательной инициативы;
- б) возможность постоянного участия в процессе законотворчества при обсуждении закона в палатах Федерального Собрания или в согласительных комиссиях;
- в) подписание и обнародование закона в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 107 Конституции России;
- г) отклонение федерального закона (президентское вето) в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции.

Законодательная инициатива Президента и его участие в обсуждении законов в палатах Федерального Собрания уже рассматривались. Здесь речь пойдет о процедуре подписания и обнародования Президентом закона, а также о порядке наложения президентского вето.

Эта стадия законодательного процесса предусмотрена большинством конституций современных государств. Как правило, в зарубежных странах она называется промульгацией закона главой государства: «Промульгация включает несколько элементов: удостоверение закона и того факта, что он принят по данной процедуре, подписание закона, распоряжение о его опубликовании и исполнении». Только после промульгации закон, как правило, обретает обязательную силу.

Глава государства имеет право не подписывать закон — это его право вето («вето» в переводе с латинского означает «запрещаю»). Понятие «вето Президента» трактуется в юридической литературе как его «право отклонить закон, принятый парламентом, но не вступивший в силу».

Президентское вето в теоретическом плане рассматривается также как один из элементов сдержек и противовесов, необходимых для реализации принципа разделения властей. Практика законотворчества большинства стран показывает, что право вето является мощным средством воздействия исполнительной власти на законодательную. Так, Конгресс США за двухсотлетний период существования смог преодолеть около 3% от общего числа президентских вето. После принятия Конституции в 1993 г. палаты Федерального Собрания РФ преодолели вето не более чем на два десятка федеральных законов.

В Российской Федерации подписание и обнародование принятого федерального закона является конституционным полномочием Президента страны. В соответствии с Конституцией после одобрения Советом Федерации федерального закона последний в течение пяти дней направляется Советом Федерации

Президенту. Президенту направляются и те принятые Государственной Думой федеральные законы, которые не были рассмотрены Советом Федерации в четырнадцатидневный срок. Федеральные конституционные законы подлежат обязательному подписанию главой государства (ст. 108 Конституции); Президент не вправе отклонить их как обычные федеральные законы (ч. 3 ст. 107 Конституции).

Согласно ч. 3 ст. 107 Конституции РФ если Президент в течение четырнадцати дней с момента поступления к нему федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией порядке вновь рассматривают данный закон. В этом случае Президент использует свое право отлагательного вето. В Конституции РФ термин «вето» не употребляется. Вместе с тем это право вето предусмотрено ч. 3 ст. 107. При повторном рассмотрении Федеральное Собрание Российской Федерации может согласиться с доводами Президента изменить закон или отказаться от его принятия. Если же Федеральное Собрание настаивает на своем первоначальном решении, оно может преодолеть вето Президента, но для этого нужно квалифицированное большинство голосов, т.е. не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством, не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он в течение семи дней должен быть подписан Президентом РФ и обнародован.

Конституция РФ 1993 г. не указывает перечня оснований для отклонения. Однако Президент, возвращая закон, обосновывает в своем письме причины такого решения, называя мотивы отклонения закона. В случае отклонения федерального закона Президент предлагает свои замечания или предложения, которые могут касаться федерального закона в целом или его отдельных разделов, глав, статей.

В Постановлении Конституционного Суда РФ по делу о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции РФ от 22 апреля 1996 г. говорится, что отклонение федерального закона Президентом, предусмотренное ч. 3 ст. 107 Конституции, означает принятое в течение четырнадцати дней с момента получения закона решение главы государства об отказе в его подписании (вето) с указанием мотивов такого отказа.

Анализ практики отклонения федеральных законов Президентом России позволяет выделить следующие основания: вторжение в компетенцию субъектов Федерации; отступление от конституционных принципов организации государственной власти; нарушение единства экономического пространства; несоблюдение конституционных прав и свобод граждан; нарушение конституционных основ федерализма; несоответствие основам финансовой политики; ограничение полномочий Президента и Правительства России; нарушение прав субъектов законодательной инициативы; несоблюдение положений Конституции о финансовом обеспечении законопроектов; нарушение конституционного принципа независимости судей и полномочий судебной власти; превышение

парламентом контрольных полномочий; вторжение парламента в компетенцию Президента и Правительства как основание отклонения федеральных законов.

Кроме указанных оснований, практика наложения президентского вето позволяет определить следующие правовые дефекты: слабая юридическая проработка федеральных законов; противоречия нового закона действующему законодательству; ненормативность положений закона; несоответствие федерального закона основным правилам законодательной техники; отсылочный характер положений федерального закона; нарушение процедуры рассмотрения закона в последующих чтениях.

В последнее время большое значение при отклонении Президентом РФ федеральных законов имеют и политические причины. В этом случае несогласие Президента проявляется, как правило, в перечислении многочисленных юридико-технических недостатков федерального закона.

Контрольные вопросы

1. В чем кроется сущность «права законодательной инициативы»?
2. Раскройте стадии законодательного процесса на примере США.
3. Какова роль обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации?
4. Какое воздействие имеет президент на законотворческий процесс?
5. Какова роль Совета Федерации в законодательном процессе?

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

Основная нормативная база:

1. Конституция Российской Федерации / Федеральный конституционный закон РФ от 12 декабря 1993 г. (с поправками принятыми законами №6 ФКЗ, №7 ФКЗ от 30.12.2008). // Российская газета. — 1993. — 25 декабря.
2. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. №5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 5 июля 2004 г. — №27. — Ст. 2710.
3. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 22 декабря 1997 г. — №51. — Ст. 5712.
4. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 6 января 1997 г. — №1. — Ст. 1.
5. Федеральный закон от 10 января 2003 г. №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 13 января 2003 г. — №2. — Ст. 171.
6. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. «113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 7 августа 2000 г. — №32. — Ст. 3336.
7. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. №51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 23 мая 2005 г. — №21. — Ст. 1919.
8. Федеральный закон от 10 января 2003 г. №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 13 января 2003 г. — №2. — Ст. 171.
9. Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 №6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Российская газета. - № 247. - 20.12.2001.
10. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. — №206. — 19.10.1999.
11. Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15.07.95 г. № 101-ФЗ // Российская газета. — 1995. — 21 июля.
12. Указ Президента РФ «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» от 02.07.05 г. № 773 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2005. — № 27. — Ст. 2730.

13. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. - № 29. — Ст. 2950.

14. Федеральный закон «Об общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. // Российская газета. — 2005. — 7 апреля.

15. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. №33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 18 февраля 2002 г. — №7. — Ст. 635.

Основная литература:

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2-х т. — 3-е изд. стереотип. — М.: Юристъ, 2010. Т. 1. — 720 с.; Т. 2. — 784 с.

2. Витрук Н.В. Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства. — 2012. — 624 с.

3. Гранкин И.В. Парламентское право Российской Федерации. — М.: Норма; Инфра-М, 2010.

4. Красиков А., Лункин Р. Религия и гражданское общество в России. Преодоление стереотипов и социальное служение. — Изд-во: Юриспруденция, 2012. — 304 с.

5. Парламентское право России. Курс лекций. / Булаков О.Н., Рязанцев И.Н. — М.: Юстицинформ, 2007.

Дополнительная литература:

1. Авакьян С.А. Федеральное Собрание — парламент России. — М.: Российский Юридический Издательский Дом, 1999.

2. Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран: Вопросы и ответы / И.А. Алебастрова. — М.: Юриспруденция, 2000. 168 с. — (Подготовка к экзамену).

3. Виноградов В.А. Ответственность в механизме охраны конституционного строя. — М., 2005.

4. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. — М., 2004.

5. Вихарев А.А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (вопросы конституционной теории и практики) // Аналитический вестник. — 2002. — №23(179).

6. Ген Н.Л. Специфика конституционных норм и особенности их реализации // Журнал российского права. — 2001. — № 11.

7. Гуреева Н.П., Прокопов В.И. Парламент Японии // Парламенты мира. — М., 1991.

8. Зимин А.В. Становление парламентаризма в России в конце XX века / Автореф. ... дисс. к.ю.н. — Воронеж, 1997.

9. Карпов А.В. Конституционное право России. — 2-е изд. стереотип. — М.: Омега-Л, 2011. — 208 с.

10. Зиновьев А.В. Конституционное право России: Проблемы теории и практики / Зиновьев А.В. — М; СПб.: Издат. торговый дом «Герда», 2000. — 406 с.

11. Железнов Б.Л. Гражданское общество и личность // Международная и внутригосударственная защита прав человека. — Казань, 2007.
12. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2010.
13. Марочкин С.Ю. Действие норм международного права в правовой системе Российской Федерации. — Тюмень, 1998.
14. Кочев В.А. Органы государственной власти субъектов РФ. — Пермь, 2006.
15. Кудинов О.А. Официальные конституционные проекты Российской империи XIX в. // Государство и право. — 2002. — № 5.
16. Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. — М., 2002.
17. Лебедев В.А., Кандалов П.М., Неровная Н.Н. Партии на выборах: опыт, проблемы, перспективы. — М., 2006.
18. Нудненко Л.А. Теория демократии. — М., 2001.
19. Романов Р.М. Российский парламентаризм: генезис и организационное оформление // Политические исследования. — 1998. — №5. — С. 123–133.
20. Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы: монография / Ред. С.Д. Валентей. — СПб.: Алетейя, 2008. — 320 с.
21. Смоленский М.Б. Конституционное (государственное) право России: учебник. — М.: МарТ, 2008.
22. Соколов А.Е. Гражданское общество России. — Изд-во: Спорт и культура-2000, 2012. — 384 с.
23. Стрекозов В.Г. Конституционное право России. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2011. — 336 с.
24. Стариков В.И. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — Челябинск, 2003.
25. Строев Е. Российский парламентаризм. Движение в будущее или бег по кругу // Независимая газета. — 2001. — 18 апреля.
26. Хабриева Т.Я. Правовая охрана Конституции. — Казань, 1996.
27. Хабриева Т.Я. Понятие и место парламентского права России в системе права // Журнал российского права. — 2002. — №9.
28. Фарукшин М.Х. Конституционное право республики в составе РФ. — Казань, 2007.
29. Фарукшин М.Х., Фарукшин А.М. Субъекты федерации: сравнительное исследование. — Казань, 2009.
30. Федосов П.А. Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт // Полис. — 2001. — С. 168–180.
31. Булаков О.Н., Рязанцев И.Н. Парламентское право России [Электр. ресурс]: учебное пособие / Булаков О.Н., Рязанцев И.Н. — Электрон. текстовые данные. — Юриспруденция, 2007. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/parlamentское-pravo-rossii.-uchebnoe-posobie.html>
32. Безруков А.В. Парламентское право России: [Электр. ресурс]: учебное пособие / Безруков А.В. — Электрон. текстовые данные. — ЭБС IPRbooks,

2012. — 141 с. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/parlamentskoe-pravo-rossii.-uchebnoe-posobie1.html>

33. Косов Ю.В., Торопыгин А.В. Содружество Независимых Государств. Интеграция, парламентская дипломатия и конфликты: [Электр. ресурс]: учебное пособие / Косов Ю.В., Торопыгин А.В. — Электрон. текстовые данные. — М.: Аспект Пресс, 2012. — 296 с. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/sodruzhestvo-nezavisimyix-gosudarstv.-integracziya,-parlamentskaya-diplomatiya-i-konfliktyi.-uchebnik.html>

Базы данных, информационно-справочные и поисковые системы

1. Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

2. Справочно-правовая система «Гарант»: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».

3. Интернет-ресурсы.

Материально-техническое обеспечение дисциплины:

1. Лекционный зал, оборудованный проекционной аппаратурой.

2. Компьютерный кабинет.

3. Библиотека Института.

САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ РАБОТА СТУДЕНТА

(методические указания по изучению дисциплины и дидактические материалы)

Самостоятельная работа студентов

Самостоятельная работа студента начинается с внимательного ознакомления с содержанием учебного курса. Изучение каждой темы следует начинать с внимательного ознакомления с набором вопросов. Они ориентируют студента, показывают, что он должен знать по данной теме. Вопросы темы как бы накладываются на соответствующую главу избранного учебника или учебного пособия. В итоге должно быть ясным, какие вопросы темы учебного курса и с какой глубиной раскрыты в конкретном учебном материале, а какие вообще опущены.

Требуется творческое отношение и к самому содержанию дисциплины. Вопросы, составляющие ее содержание, обладают разной степенью важности. Есть вопросы, выполняющие функцию логической связки содержания темы и всего курса, имеются вопросы описательного или разъяснительного характера, а также исторического экскурса в область изучаемой дисциплины. Все эти вопросы не составляют сути понятийного, концептуального содержания темы, но необходимы для целостного восприятия изучаемых проблем.

Изучаемая дисциплина имеет свой категориально-понятийный аппарат. Научные понятия — это та база, на которой строится каждая наука. Понятия — узловые, опорные пункты как научного, так и учебного познания, логические ступени движения в учебе от простого к сложному, от явления к сущности.

Без ясного понимания понятий учеба крайне затрудняется, а содержание приобретенных знаний становится тусклым, расплывчатым.

Студент должен понимать, что самостоятельное овладение знаниями является главным, определяющим. Высшая школа создает для этого необходимые условия, помогает будущему высококвалифицированному специалисту овладеть технологией самостоятельного производства знаний.

Работа с литературой

В самостоятельной работе студентам приходится использовать литературу различных видов: первоисточники, монографии, научные сборники, хрестоматии, учебники, учебные пособия, журналы и др. Изучение курса предполагает знакомство студентов с большим объемом научной и учебной литературой, что, в свою очередь, порождает необходимость выработки у них рационально-критического подхода к изучаемым источникам.

Чтобы не «утонуть» в огромном объеме рекомендованных ему для изучения источников, студент прежде всего должен научиться правильно их читать. Правильное чтение рекомендованных источников предполагает следование нескольким несложным, но весьма полезным правилам.

1. Предварительный просмотр книги включает ознакомление с титульным листом книги, аннотацией, предисловием, оглавлением. При ознакомлении с оглавлением необходимо выделить разделы, главы, параграфы, представляющие

для вас интерес, бегло их просмотреть, найти места, относящиеся к теме (абзацы, страницы, параграфы), и познакомиться с ними в общих чертах.

2. Быстрое чтение. Это следующий этап работы с книгой. Целью быстрого прочтения выделенных мест является определение того, что из прочитанного вами в том или ином фрагменте текста представляет наибольшую ценность, к какому вопросу семинарского занятия, доклада, реферата имеет отношение информация и что с ней делать, как применить, чем дополнить.

3. Научный аппарат. Научные издания сопровождаются различными вспомогательными материалами - научным аппаратом, поэтому важно знать, из каких основных элементов он состоит, каковы его функции.

Знакомство с книгой лучше всего начинать с изучения аннотации — краткой характеристики книги, раскрывающей ее содержание, идейную, тематическую и жанровую направленность, сведения об авторе, назначение и другие особенности. Аннотация помогает составить предварительное мнение о книге.

Глубже понять содержание книги позволяют вступительная статья, в которой дается оценка содержания книги, затрагиваемой в ней проблематики, содержится информация о жизненной и творческой биографии автора, высказываются полемические замечания, разъясняются отдельные положения книги, даются комментарии и т.д. Вот почему знакомство с вступительной статьей представляется очень важным: оно помогает студенту сориентироваться в тексте работы, обратить внимание на ее наиболее ценные и важные разделы. Той же цели содействует знакомство с оглавлением, предисловием, послесловием;

Весьма полезными элементами научного аппарата являются сноски, комментарии, таблицы, графики, списки литературы. Они не только иллюстрируют отдельные положения книги или статьи, но и сами по себе являются дополнительным источником информации для читателя. Если читателя заинтересовала какая-то высказанная автором мысль, не нашедшая подробного освещения в данном источнике, он может обратиться к тексту источника, упоминаемого в сноске, либо к источнику, который он может найти в списке литературы, рекомендованной автором для самостоятельного изучения.

4. Ведение записи прочитанного. Существует несколько форм ведения записей:

– **план (простой и развернутый)** — наиболее краткая форма записи прочитанного, представляющая собой перечень вопросов, рассматриваемых в книге или статье. Развернутый план представляет собой более подробную запись прочитанного, с детализацией отдельных положений и выводов, с выпиской цитат, статистических данных и т.д. Развернутый план — неоценимый помощник при выступлении с докладом на конкретную тему на семинаре, конференции;

– **тезисы** — кратко сформулированные основные положения книги, статьи. Как правило, тезисы составляются после предварительного знакомства с текстом источника, при его повторном прочтении. Они помогают запомнить и систематизировать информацию;

Составление конспектов

Большую роль в усвоении и повторении пройденного материала играет хороший конспект, содержащий основные идеи прочитанного в учебнике и услышанного в лекции. Конспект — это, по существу, набросок, развернутый план связного рассказа по основным вопросам темы. В какой-то мере конспект рассчитан (в зависимости от индивидуальных особенностей студента) не только на интеллектуальную и эмоциональную, но и на зрительную память, причем текст конспекта нередко ассоциируется еще и с текстом учебника или записью лекции. Поэтому легче запоминается содержание конспектов, написанных разборчиво, с подчеркиванием или выделением разрядкой ключевых слов и фраз; по той же причине очень трудно (если не невозможно) готовиться по чужим конспектам.

Рефераты и эссе

Реферат (лат. *referre* докладывать, сообщать) — 1) доклад на определенную тему, включающий обзор соответствующих литературных и других источников; 2) изложение содержания научной работы, книги, статьи. Реферат позволяет использовать приобретенные навыки работы с литературными источниками, способствует развитию аналитических способностей.

Структура реферата должна включать в себя следующие пункты:

Оглавление. Введение. Глава 1. § 1, § 2. Заключение. Список использованной литературы.

Во введении необходимо кратко раскрыть актуальность темы реферата, дать краткую характеристику использованной при его подготовке научной литературы, сформулировать его цель и задачи.

Цель и задачи реферата обуславливают его структуру. Названия глав и параграфов должны отражать сформулированные во введении задачи. Название глав и параграфов не должно совпадать с названием реферата.

В заключении формулируются основные выводы, делаются обобщения по проделанной работе.

Научный аппарат реферата должен быть оформлен в соответствии с правилами. В частности, все приводимые в реферате цитаты (прямые или косвенные) должны иметь соответствующую сноску на источник. С правилами оформления научного аппарата можно ознакомиться в библиотеке института либо проконсультироваться на этот счет с библиографами.

Рефераты пишутся только по темам, рекомендованным преподавателем и представленным в соответствующем учебно-методическом пособии или комплексе. Категорически недопустимо представлять рефераты, взятые из Интернета. Подобные рефераты рассматриваться и рецензироваться не будут.

Эссе (*essay*, англ. очерк, попытка, проба) представляет собой сжатое изложение какого-либо вопроса, отражающее индивидуальную позицию автора.

Выполнение данного вида работы требует от студентов умения анализировать материал, размышлять на заданные темы и в краткой форме излагать свои мысли. В эссе студент должен определить свое отношение к рассматриваемой проблеме, дать свое собственное решение поставленной задачи.

Критерии оценки эссе: соответствие содержания теме; обоснованность, чёткость, лаконичность; самостоятельность выполнения работы (наличие индивидуальной позиции автора); соответствие формальным требованиям.

Предлагаемый порядок работы:

1. Найти 3–5 источников по теме эссе.
2. Прочитать и обобщить изученный материал.
3. Выбрать наиболее важные с вашей точки зрения моменты и составить набросок эссе (общие положения, цитаты, графики, схемы и др.).
4. Оценить, соответствует ли ваш предварительный вариант теме эссе.
5. Сделать акцент на тех положениях, которые отражают ваш индивидуальный подход (представить «изюминку» работы).
6. Проконсультироваться при необходимости с преподавателем.
7. Оформить работу и сдать ее.

Темы рефератов и эссе

1. Народное представительство и парламентаризм.
2. Источники российского парламентского права.
3. Основные черты представительных учреждений.
4. Зарубежные сословно-представительные учреждения средних веков.
5. Парламентаризм в Англии.
6. Парламентаризм во Франции.
7. Способы формирования верхних и нижних палат парламента.
8. Элементы представительного правления в России при абсолютной монархии.
9. Государственная дума и Государственный совет России.
10. Теория народного представительства и практика создания представительных учреждений в России после революции февраля 1917 г.
11. Особенности формирования состава представительных органов государственной власти советского периода.
12. Парламент и парламентаризм в современной России.
13. Контрольные полномочия зарубежных парламентов.
14. Участие парламента в назначении высших должностных лиц исполнительной власти.
15. Полномочия зарубежных парламентов в области обороны и внешней политики.
16. Проблема численности членов палат парламента: общие проблемы и особенности РФ и зарубежных стран.
17. Правовое положение Совета Федерации и Государственной Думы.
18. Полномочия Совета Федерации и Государственной Думы.
19. Формы политического влияния на принятие парламентских решений.
20. Современные избирательные системы в Российской Федерации и зарубежных странах.
21. Сочетание мажоритарной и пропорциональной избирательных систем.
22. Парламент РФ и Президент РФ: суть отношений, пределы взаимного влияния.

23. Парламент и Правительство РФ.
24. Парламент и Конституционный Суд Российской Федерации.
25. Правовое положение депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.
26. Правовое положение члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.
27. Организация работы депутата Государственной Думы, члена Совета Федерации.
28. Помощники члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы.
29. Понятие законодательного процесса и его стадии.
30. Реализация права законодательной инициативы в зарубежных парламентах.
31. Законодательный процесс в Российской Федерации.
32. Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации: правовое положение.
33. Функции и полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.
34. Пленарное рассмотрение проектов федеральных законов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.
35. Порядок прохождения федеральных законов в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.
36. Законотворческие полномочия Президентом РФ.
37. Парламентский контроль: понятие, формы.
38. Пересмотр Конституции Российской Федерации.

Выполнение практических заданий

Одной из активных форм самостоятельной работы студента является практическое задание на определенную тему. В ходе работы над темой происходит изучение источников по теории и практике государственного управления, знакомство с научной литературой. Открывается возможность научиться профессионально анализировать как источниковедческую, так и научную и учебную литературу.

Творческая работа над практическим заданием имеет несколько этапов.

На первом этапе происходит определение темы практического задания, ознакомление с содержанием курса, где излагаются основные проблемы; изучение нормативно-правовых документов; изучение литературы - первоисточников, монографий, статей и др.

В списке литературы содержатся те источники, работа с которыми будет способствовать развитию у студентов умения находить правильный ответ на поставленный вопрос, а также анализировать и содержательно излагать поставленный вопрос.

При выполнении практического задания использование учебников возможно лишь в методологическом, но не в содержательном плане.

На этом этапе происходит первоначальное ознакомление с литературой, которая рекомендована в списке дополнительной литературы. Студент должен

составить план работы, выделить наиболее важные вопросы по теме практического задания.

Таким образом, первый этап - это вхождения в тему (проблему), накопления и осмысления знаний, анализ источниковедческой базы по проблеме. Этот этап завершается составлением логико-структурной схемы практического задания.

Второй этап носит аналитически-поисковый характер. Анализируя рекомендованную литературу, дополняя ее новыми материалами, автор практического задания ищет ответы на вопросы плана. На этом этапе, как и на первом, делаются необходимые выписки, но они носят уже более осознанный характер, сопровождаются комментариями, своими суждениями. Это уже заготовка материала для ответа на практическое задание. На этом этапе завершается работа над его структурой.

Третий этап — ответ на практическое задание по разработанной логико-структурной схеме. Здесь автор приобретает очень ценное качество: писать грамотно, логично, своими словами, то есть попытаться формировать свой стиль изложения материала, свою логику мышления.

Ответ на практическое задание должен содержать различные точки зрения по проблеме с обязательным собственным (студента) анализом проблемы и выводами.

Практические задания

Тема 1. Исходные положения парламентаризма

1. Составьте схему исходных положений парламентаризма.
2. Заполните таблицу:

Органы, избираемые населением — выполняющих представительские функции (избрание президентов, глав исполнительной власти)	Описание

Тема 2. Зарождение парламентаризма в странах Западной Европы (Англии, Франции)

1. Опишите сословно-представительные учреждения средних веков в Европе.
2. Заполните таблицу (проведите анализ отличий):

Парламентаризм в Англии	Парламентаризм во Франции

Тема 3. Идеи народного представительства и зарождение парламентаризма в России: теория вопроса и исторический обзор

1. Заполните таблицу

Система представительных органов государственной власти в дореволюционной России	Система представительных органов государственной власти в советской России	Система представительных органов государственной власти в современной России

2. Составьте перечень представительных функций в деятельности Советов (1917–1989 гг.).

Тема 4. Компетенция зарубежных парламентов

1. Составьте схему полномочий парламента на примере США.
2. Опишите общие полномочия парламента в области обороны и внешней политики.

Тема 5. Компетенция Совета Федерации и Государственной Думы

1. Соотнесите полномочия верхней палаты российского парламента (Совет Федерации) с верхними палатами зарубежных стран.
2. Изобразите схематично полномочия Государственной Думы.

Тема 6. Современные способы формирования представительных учреждений России и зарубежных стран

1. Заполните таблицу (проведите анализ отличий)

Мажоритарная избирательная система	Пропорциональная избирательная система

2. Охарактеризуйте современные избирательные системы в зарубежных странах.

Тема 7. Взаимодействие палат Федерального Собрания Российской Федерации между собой и с иными органами государственной власти

1. Составьте схему взаимодействия Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.
2. Заполните таблицу

Межпарламентское сотрудничество Федерального Собрания Российской Федерации с представительными органами субъектов Российской Федерации	Межпарламентское международное сотрудничество Федерального Собрания Российской Федерации

Тема 8. Особенности статуса депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации

1. Соотнесите особенности статуса депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации.
2. Составьте схему организации работы депутата Государственной Думы, члена Совета Федерации.

Тема 9. Структура и организация работы Совета Федерации и Государственной Думы

1. Составьте схему структуры Совета Федерации и Государственной Думы.
2. Заполните таблицу (кратко охарактеризуйте)

Порядок работы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	Порядок работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Тема 10. Законодательный процесс в парламентах зарубежных стран и Российской Федерации

1. Составьте схему стадий законодательного процесса.
2. Опишите роль Президента Российской Федерации в законодательном процессе и порядок преодоления возникающих разногласий.

Подготовка к экзамену (зачету)

В идеале к экзамену (зачету) необходимо начинать готовиться с первой лекции по данному курсу. Общение с преподавателем в аудитории во время лекционных занятий, в ходе которых студент постепенно, «шаг за шагом», осваивает новую учебную информацию, позволяет ему быть не просто реципиентом (т.е. всего лишь слушателем, пассивно воспринимающим новую информацию), но активным соучастником образовательного процесса, гарантирует высокое качество этого процесса. Именно такой подход, предполагающий постоянную, систематическую работу студента по освоению учебного материала, позволяет ему получить наиболее глубокие и прочные знания.

Перечень вопросов для подготовки к зачету (аттестация студентов) по дисциплине «Парламентское право»

1. Понятие, сущность парламентаризма.
2. Народное представительство и парламентаризм.
3. Представительные учреждения, их основные черты и функции.
4. Зарубежные сословно-представительные учреждения средних веков.
5. Парламентаризм в Англии и Франции.
6. Элементы представительного правления в России при абсолютной монархии.
7. Представительные функции в деятельности Советов (1917–1989 гг.).
8. Полномочия зарубежных парламентов.
9. Контрольные полномочия зарубежных парламентов.
10. Современные избирательные системы в Российской Федерации и зарубежных странах.
11. Мажоритарная избирательная система.
12. Пропорциональная избирательная система.
13. Однопалатная структура Верховного Совета РСФСР (Российской Федерации) 1990–1993 гг.

14. Проблема численности членов палат парламента: общие проблемы и особенности РФ и зарубежных стран.
15. Взаимодействие Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.
16. Взаимодействие Федерального Собрания Российской Федерации с иными органами государственной власти.
17. Особенности статуса депутата Государственной Думы.
18. Особенности статуса члена Совета Федерации.
19. Помощники члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы.
20. Понятие законодательного процесса. Его стадии.
21. Реализация права законодательной инициативы в зарубежных парламентах.
22. Роль Государственной Думы в законодательном процессе.
23. Роль Совета Федерации в законодательном процессе.
24. Роль Президента Российской Федерации в законодательном процессе и порядок преодоления возникающих разногласий.
25. Идея разделения властей как основа парламентаризма.
26. Условия, при которых система представительных учреждений порождает парламентаризм.

ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ

У студентов, обучающихся с применением дистанционных технологий, промежуточный контроль (зачет и экзамен) по дисциплине осуществляются посредством выполнения тестовых заданий.

Требования к контролю:

– контрольная работа — 7 тестовых заданий. Для успешной сдачи дисциплины нужно правильно ответить на 3 вопроса (40%). Ограничение по времени — 30 минут;

– зачет — 15 тестовых заданий. Для успешной сдачи дисциплины нужно правильно ответить на 6 вопросов (40%). Ограничение по времени — 45 минут;

– экзамен — 25 тестовых заданий. Ограничение по времени — 60 мин.

Критерии оценки знаний, умений и навыков по промежуточному контролю:

– неудовлетворительно — 0–9 баллов или до 39%;

– удовлетворительно — 10–14 баллов или 40–59%;

– хорошо — 15–19 баллов или 60–79%;

– отлично — 20–25 баллов или 80–100%.

Тестовое задание состоит из вопроса и четырех вариантов ответа, один из которых является верным. Редко встречаются вопросы, на которые нужно дать несколько верных ответов.

Перед выполнением тестовых заданий необходимо ознакомиться с учебным пособием и рекомендованной литературой.

Тема 1. Исходные положения парламентаризма

1. Какое из перечисленных определений относится к понятию парламентаризма?

а) совокупность государственных и негосударственных организаций, участвующих в реализации политической и государственной власти;

б) особая система организации государственной власти, структурно и функционально основанная на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной справедливости и правопорядка;

в) политическая целостность, образуемая национальной или многонациональной общностью, закрепленной на определенной территории, где поддерживается юридический порядок.

2. Какое из перечисленных определений относится к понятию парламентского права?

а) совокупность государственно-правовых реалий, с которыми связаны властеотношения и которые адекватно отражают господствующие общественные отношения;

б) совокупность правовых норм, охраняющих основные права и свободы человека и утверждающих в этих целях определенную систему государственной власти;

в) особая система норм и правил, регулирующих внутреннее устройство и процессуально-организационную деятельность парламента, его взаимоотношения с другими органами государственной власти и избирательным корпусом.

3. К какому блоку источников парламентского права относятся парламентские обычаи, обыкновения, прецеденты?

- а) к юридическому;
- б) рекомендательно-процедурному;
- в) доктринальному.

4. Какое из перечисленных определений относится к понятию рационализованного парламентаризма?

а) конституционный порядок взаимоотношений между парламентом и другими органами государственной власти, определяющий роль, место парламента в системе разделения властей;

б) фактическая полнота и сила действующих нормативов, определяющих конституционный порядок формирования и функционирования парламента, зависящий от типа политического режима;

в) такое понятие отсутствует в парламентском праве.

5. С какой из наук «Парламентское право» связано теснейшим образом?

- а) Конституционное право;
- б) Гражданское право;
- в) Административное право.

Тема 2. Зарождение парламентаризма в странах Западной Европы (Англии, Франции)

1. Сколько палат в парламенте Англии?

- а) одна;
- б) две;
- в) три.

2. Из каких палат состоит парламент Англии?

- а) Палата Общин и Палата Лордов;
- б) Палата Общин и Палата Старейшин;
- в) Палата Лордов и Палата Старейшин.

3. Учредительное Собрание Франции было создано:

- а) 1798;
- б) 1789;
- в) 1879.

4. В Сенат Франции входит:

- а) 500 сенаторов;
- б) 267 сенаторов;
- в) 348 сенаоров.

5. Какой вид республики утвержден в Германии?

- а) парламентская республика;
- б) президентско-парламентская республика;
- в) смешанная республика.

Тема 3. Идеи народного представительства и зарождение парламентаризма в России: теория вопроса и исторический обзор

1. Государственная дума Российской империи созывалась:

- а) 2 раза;
- б) 10 раз;
- в) 4 раза.

2. Какой представительный орган планировало собрать Временное правительство?

- а) Учредительное собрание;
- б) Земский Собор;
- в) Государственную Думу.

3. Как назывался орган в «колчаковской» России представительного-законодательного характера?

- а) Государственное Экономическое Собрание;
- б) Совет народных депутатов;
- в) Совет министров.

4. Совет народных депутатов — это:

- а) местные представительные органы в 1917 году;
- б) представительные местные органы государственной власти России в 1937–1993 годах;
- в) такого органа не существовало.

5. Съезд народных депутатов СССР — это:

- а) высший представительный орган государственной власти в последние годы СССР;
- б) высший исполнительный орган государственной власти в последние годы СССР;
- в) высший судебный орган государственной власти в последние годы СССР.

Тема 4. Компетенция зарубежных парламентов:

1. Для какой формы правления характерен внепарламентский метод избрания главы государства?

- а) Для президентской республики;
- б) Для парламентской республики;
- в) Для всех форм правления.

2. Какая структура парламента характерна для федеративных государств?

- а) Двух и более палатная структура;
- б) Однопалатная;
- в) Трехпалатная.

3. Чьи интересы представляет верхняя палата парламента федерального государства?

- а) Представляет интересы всего народа;
- б) Представляет интересы субъектов федерации;
- в) Представляет интересы аристократических слоев и высшего духовенства.

4. Как называется законодательный орган Германии:

- а) Совет депутатов;
- б) Кнессет;
- в) Бундестаг.

5. Что не относится к полномочиям Парламента:

- а) Утверждение бюджета страны;
- б) Определение результатов выборов Президента;
- в) Ратификация международных договоров.

Тема 5. Компетенция Совета Федерации и Государственной Думы

1. Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является:

- а) законодательным органом Российской Федерации;
- б) высшей апелляционной инстанцией Российской Федерации;
- в) органом исполнительной власти Российской Федерации.

2. Назовите основные функции Федерального Собрания Российской Федерации:

- а) исполнительная, представительная, контрольная;
- б) законодательная, распорядительная, надзорная;
- в) представительная, законодательная, контрольная.

3. На каких конституционных принципах основывается деятельность Федерального Собрания Российской Федерации?

- а) политическом плюрализме, народовластии, законности;
- б) народовластии, верховенстве права, государственном суверенитете;
- в) народовластии, разделении властей, законности.

4. Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат федеральные законы о:

- а) войне и мире;
- б) учреждении символов государства;
- в) призыве на действительную военную службу.

5. Законы, принятые парламентом должны быть официально обнародованы в:

- а) «Собрании законодательства Российской Федерации»;
- б) «Вестнике Совета Федерации»;
- в) «Бюллетене нормативных актов Российской Федерации».

Тема 6. Современные способы формирования представительных учреждений России и зарубежных стран

1. По какой избирательной системе происходят выборы депутатов Государственной Думы РФ?

- а) по мажоритарной избирательной системе в два тура;
- б) по пропорциональной избирательной системе;
- в) по смешанной избирательной системе.

2. Государственная Дума Российской Федерации состоит из...

- а) 350 депутатов;
- б) 200 депутатов;

в) 450 депутатов.

3. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации формируется путем...

- а) выборов;
- б) наследования;
- в) назначения.

4. Какое из перечисленных определений относится к понятию политическая фракция Государственной Думы?

а) объединение, образуемое для совместной деятельности и единой позиции по вопросам, рассматриваемым Государственной Думой;

б) объединение, образуемое для совместной деятельности и единой позиции по вопросам, рассматриваемым Государственной Думой и сформированное на основе избирательного объединения, прошедшего в Государственную Думу по федеральному избирательному округу;

в) объединение, образуемое для совместной деятельности и единой позиции по вопросам, рассматриваемым Государственной Думой и сформированное из депутатов, избранных в Государственную Думу по одномандатным округам.

5. Какие фракции и депутатские группы были сформированы в Государственной Думе первого созыва в 1993-1995 гг.?

а) ЛДПР, НДР, Яблоко, Единство, Аграрная группа;

б) «Женщины России», ПРЕС, КПРФ, ЛДПР, НДР, партия «любителей пива»;

в) АПР, ЯБЛОКО, ДВР, ДПР, КПРФ, ЛДПР, ПРЕС, «Женщины России».

Тема 7. Взаимодействие палат Федерального Собрания Российской Федерации между собой и с иными органами государственной власти

1. В отношении принятого парламентом федерального закона Президент Российской Федерации вправе:

- а) отклонить его;
- б) запретить его повторное рассмотрение;
- в) запретить его действие.

2. Государственная Дума не может быть распущена:

а) с момента выдвижения ею обвинения против Президента Российской Федерации;

б) в период формирования нового состава Правительства Российской Федерации;

в) в период проведения выборов Президента Российской Федерации.

3. Назовите субъекты права законодательной инициативы в РФ.

а) Президент, Правительство, Государственная Дума, Совет Федерации;

б) Президент, Государственная Дума, Верховный Суд, Совет Федерации;

в) Президент, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, Конституционный Суд, Верховный Суд, высший Арбитражный Суд по предметам их ведения.

4. Какое из перечисленных определений относится к понятию вето Президента?

- а) отклонение Президентом РФ федерального закона;
- б) категорический отказ Президента РФ подписать и утвердить федеральный закон;
- в) отклонение Президентом РФ федерального закона и право палат Федерального Собрания преодолеть вето, проголосовав за закон в ранее принятой редакции 2/3 голосов от общей численности депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.

5. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен:

- а) не менее 2/3 членов обеих палат парламента России;
- б) не менее 3/4 голосов обеих палат парламента России;
- в) Президентом Российской Федерации.

Тема 8. Особенности статуса депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации

1. Как называется должностное лицо, возглавляющее Государственную Думу РФ?

- а) генеральный секретарь;
- б) спикер;
- в) председатель.

2. Какое из перечисленных определений относится к понятию депутатский иммунитет?

а) в течение всего срока полномочий депутаты не могут быть привлечены только к уголовной ответственности, задержаны или арестованы, кроме случаев задержания на месте преступления;

б) в течение всего срока полномочий депутаты не могут быть привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержаны, арестованы, подвергнуты обыску или допросу без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей;

в) в течение всего срока полномочий депутаты не могут быть привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания, кроме случаев задержания на месте преступления.

3. Депутат Государственной Думы не может:

- а) быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- б) находиться на государственной службе;
- в) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

4. Содержание правового статуса депутата Государственной Думы составляют:

- а) невозможность досрочного прекращения его полномочий;
- б) дополнительные права его родителей;
- в) гарантии его деятельности.

5. Полномочия депутата Государственной Думы должны быть прекращены досрочно в случаях:

- а) призыва на военную службу;
- б) приобретения гражданства иностранного государства;
- в) вступления в члены политической партии, не представленной в парламенте.

Тема 9. Структура и организация работы Совета Федерации и Государственной Думы

1. Федеральное Собрание Российской Федерации состоит из:

- а) Государственной Думы и Государственного Совета;
- б) Государственной Думы и Совета Федерации;
- в) Общественной палаты.

2. Первое заседание Государственной Думы открывает:

- а) старейший по возрасту депутат;
- б) депутат, избравшийся в Думу наибольшее количество раз;
- в) депутат — руководитель крупнейшей политической фракции в Думе.

3. В скольких чтениях осуществляется рассмотрение законопроекта на пленарном заседании Государственной Думы?

- а) в четырех;
- б) в трех;
- в) в двух.

4. Как называется должностное лицо, возглавляющее Государственную Думу РФ?

- а) генеральный секретарь;
- б) спикер;
- в) председатель.

5. Как называется должностное лицо, возглавляющее Совет Федерации РФ?

- а) премьер;
- б) председатель;
- в) президент.

Тема 10. Законодательный процесс в парламентах зарубежных стран и Российской Федерации

1. Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат федеральные законы о:

- а) войне и мире;
- б) учреждении символов государства;
- в) призыве на действительную военную службу.

2. Законы, принятые парламентом должны быть официально обнародованы в:

- а) «Собрании законодательства Российской Федерации»;
- б) «Вестнике Совета Федерации»;
- в) «Бюллетене нормативных актов Российской Федерации».

3. Федеральный закон считается принятым, если:

- а) за него проголосовало квалифицированное большинство от общего числа депутатов Государственной Думы;
- б) за него проголосовало простое большинство от общего числа депутатов Государственной Думы;
- в) его поддерживает более половины членов Совета Федерации.

4. Право законодательной инициативы в Государственной Думе принадлежит:

- а) Правительству Российской Федерации;
- б) комитетам и комиссиям Совета Федерации;
- в) уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

5. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен:

- а) не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации;
- б) не менее 3/4 голосов обеих палат парламента России;
- в) референдумом Российской Федерации.

ГЛОССАРИЙ

Аппарат парламента — корпус служащих, формирующийся на профессиональной основе и осуществляющий функции организационного, правового, информационного, социально-бытового, аналитического, материально-технического и иного обеспечения деятельности парламента, его структурных подразделений и отдельных должностных лиц.

Бикамерализм (фр. bicameralisme) — модель внутрипарламентского устройства, при которой парламента состоит из двух палат. Бикамерализм в наибольшей степени характерен для федеративных государств, где одна из палат обеспечивает общенациональное представительство, а другая — представительство субъектов федерации.

Большинство голосов — критерий принятия коллективного решения. Различают большинство относительное (больше, чем проголосовало за другие варианты), абсолютное, или простое (больше половины) и квалифицированное (большинство в 3/5, 2/3, 3/4 голосов). Для принятия различного рода решений законодательным органом большинство может рассчитываться от общего числа парламентариев, от числа присутствующих на заседании и от числа принявших участие в голосовании.

Вотум доверия (недоверия) (от лат. votum — желание, воля) — выражение парламентом (палатой парламента) оценки деятельности правительства или его отдельных членов. Вотум недоверия, как правило, влечет отставку правительства либо роспуск парламента (его палаты).

Выборы — 1) форма прямого волеизъявления граждан в целях формирования представительных органов, наделения полномочиями должностных лиц; 2) способ замещения отдельных должностей.

Голосование — способ принятия коллективного решения. В парламенте голосование может быть открытое или тайное (голосование, при котором исключается возможность фиксации данных о поименном голосовании парламентариев); с использованием электронной системы подсчета голосов, с использованием бюллетеней и путем опроса. Голосование с использованием электронной системы бывает: количественным (выбор варианта: «за», «против», «воздержался», при этом подсчет голосов и объявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражении производятся по каждому голосованию); рейтинговым (ряд последовательных количественных голосований по каждому из вопросов, при этом объявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражении по каждому голосованию производятся только по окончании голосования по всем вопросам); альтернативным (голосование только за один из вариантов вопроса, поставленного на голосование, подсчет голосов и объявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражениях производятся одновременно по всем вариантам вопроса, поставленного на голосование); качественным (альтернативное голосование с качественной оценкой поставленного на голосование вопроса по одному из пяти вариантов: «очень плохо», «плохо», «удовлетворительно», «хорошо», «очень хорошо»).

Государственная Дума Федерального Собрания — одна из двух палат Федерального Собрания, отражающая представительство населения страны в целом. К ее ведению отнесено решение важнейших вопросов государственной жизни, прежде всего, путем принятия законов. Состоит из 450 депутатов, избираемых сроком на четыре года. Выборы в Государственную Думу осуществляются по смешанной модели: 225 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам, другие 225 депутатов — по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями, избирательными блоками. Порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается федеральным законом.

Депутат (от лат. *deputatus* — посланный) — лицо, избранное членом представительного органа власти.

Депутатский запрос — одна из форм осуществления деятельности парламентариев, прежде всего, их контрольных полномочий, представляющая собой единоличное или коллективное обращение в адрес государственных органов, предприятий, учреждений и организаций, их должностных лиц, содержащее требование дать официальное разъяснение, изложить позицию или устранить нарушения по вопросу, входящему в компетенцию этих органов. Депутатский запрос, как правило, направляется парламентариями самостоятельно и не требует оглашения на заседании палаты.

Депутатский мандат (от лат. *mandatum* — поручение) — 1) документ, удостоверяющий законность полномочий депутата; 2) объем полномочий, прав и обязанностей депутата, а также форма взаимоотношений депутата с избирателями. Различают два вида депутатского мандата: императивный и свободный. Императивный мандат означает ответственность депутата перед избирателями, имеющими право давать ему наказания и отозвать его в установленных законом случаях, то есть связанность волей избирателей в течение всей депутатской деятельности. Свободный мандат рассматривает депутата как представителя всего населения, участвующего в выборах, обязанного действовать в его интересах. Это означает, что при выражении своей позиции депутат не связан с волей своих избирателей, не может быть ими отозван. Однако при этом депутат не оторван от своих избирателей, он должен поддерживать связь с избравшими его гражданами, информировать их о своей деятельности, вести прием избирателей и т.п.

Депутатское объединение — внутрипарламентское структурное образование, добровольно создаваемое парламентариями на партийной, территориальной, профессиональной или иной основе для совместной деятельности и выражения единой позиции по рассматриваемым парламентом вопросам. Депутатские объединения обычно создаются в форме фракции и депутатской группы. Группы создаются по неполитическому принципу, в то время как политические убеждения являются основным условием для объединения депутатов во фракции. В Государственной Думе Федерального Собрания фракция — депутатское объединение, сформированное на основе избирательного объединения, прошедшего в Государственную Думу по федеральному избирательному округу,

а также из депутатов Государственной Думы, избранных по одномандатным избирательным округам и пожелавших участвовать в работе данного депутатского объединения. Депутаты, не вошедшие во фракции, вправе образовывать депутатские группы.

Закон — нормативно-правовой акт, принятый высшим органом законодательной власти или путем референдума, регулирующий наиболее важные общественные отношения и обладающий высшей юридической силой в системе правовых актов. В Российской Федерации это законы РФ о поправках к Конституции РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов РФ.

Законодательная инициатива — начальная парламентская процедура, означающая официальное внесение в законодательный орган уполномоченным субъектом законопроекта или законодательного предложения.

Законодательный процесс — система процедурных действий по созданию закона. В узком смысле законодательный процесс рассматривается как порядок деятельности парламента, начиная от принятия законопроекта к рассмотрению и заканчивая принятием закона. В широком смысле — это строго регламентированный ряд последовательно сменяющих друг друга этапов создания закона, не ограничивающихся рамками парламента, начиная от внесения законопроекта в парламента, рассмотрения законопроекта, принятия закона и заканчивая его обнародованием и вступлением в силу.

Закон о поправке к Конституции РФ — форма законодательного акта о поправке к Конституции РФ. Поправки к Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ.

Законотворчество — действия и отношения, предваряющие законодательный процесс, включающие в себя выявление потребности в принятии закона, научную, экспертную и организационную подготовку законодательной инициативы. Законотворчество может включать и оценку эффективности закона, и возможную его последующую корректировку.

Заседания парламента — общие регулярно проводимые в ходе парламентских сессий собрания депутатов, правомочные при надлежащем кворуме решать все вопросы, отнесенные к компетенции парламента. Заседания подразделяются на открытые (при широкой гласности), закрытые (круг присутствующих лиц строго ограничен). В двухпалатных парламентах различают также совместные заседания палат. Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания заседают раздельно (заседания, как правило, открытые); совместно палаты могут собираться для заслушивания посланий Президента РФ, Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств.

Избирательная система мажоритарная (от фр. *majorité* — большинство) — способ определения результатов выборов, при котором избранным считается кандидат (список кандидатов), получивший определенное большинство голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При мажоритарной системе относительного большинства для избрания необходимо получить

голосов больше, чем другие кандидаты (по такой системе, например, избираются депутаты Государственной Думы Федерального Собрания от одномандатных избирательных округов); при мажоритарной системе абсолютного большинства необходимо собрать более половины голосов избирателей (по такой системе происходят выборы Президента РФ).

Избирательная система пропорциональная — способ определения результатов выборов в парламент, при котором распределение депутатских мандатов осуществляется между партийными списками в соответствии с количеством полученных ими голосов. Используется при выборах половины состава депутатов Государственной Думы Федерального Собрания.

Иммунитет парламентария — см. Неприкосновенность парламентария.

Индемнитет — 1) освобождение парламентария от ответственности за свои выступления (за исключением случаев нарушения им правил этики) и голосования; 2) денежное вознаграждение и привилегии парламентария.

Интерпелляция (от лат. *interpellatio* — жалоба перед судом) — обращение парламента или группы депутатов к органам исполнительной власти, их должностным лицам с требованием сообщить о предпринимаемых и планируемых действиях по решению проблем, имеющим актуальное значение. В некоторых случаях интерпелляция предполагает после получения депутатами ответа постановку вопроса о доверии ответившему органу или должностному лицу.

Кворум (от лат. *quorum (praesentia sufficit)* — которых (присутствие достаточно)) — установленное законом или регламентом парламента минимальное количество его членов, необходимое для начала работы, а также для принятия решений.

Комитеты парламентские — коллегиальные органы парламента, создаваемые для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к его ведению, в первую очередь, для работы с законопроектами. Количество, наименования и состав комитетов определяется решением законодательного органа с учетом функциональных задач на основе добровольного участия депутатов. Депутат, как правило, может быть членом только одного комитета, при этом устанавливается обязанность депутатов входить в один из комитетов законодательного органа. Исключение существует только для председателей законодательных органов и их заместителей.

Конституционно-правовой статус парламента — совокупность правовых норм, определяющих правовое положение парламента в системе органов государственной власти.

Контроль парламентский — одна из основных функций парламента, состоящая в осуществлении контроля за деятельностью других органов государственной, прежде всего исполнительной, власти. К наиболее распространенным формам парламентского контроля можно отнести: контроль за исполнением бюджета, распоряжением государственной собственностью; парламентские и депутатские запросы; парламентские расследования.

Межпарламентская (парламентская) группа — добровольное объединение членов парламента, образуемое для осуществления сотрудничества

с зарубежными парламентами и участия в деятельности международных организации межпарламентского сотрудничества.

Неприкосновенность парламентария — гарантия государства, обеспечивающая повышенную охрану законом личности парламентария в силу осуществляемых им государственных функций, ограждая его от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной деятельности парламентария и тем самым — парламента, их самостоятельности и независимости. Депутатская неприкосновенность означает, что члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы в течение срока их полномочий не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержаны, арестованы, подвергнуты обыску или допросу без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Обнародование закона — официальное доведение текста закона до всеобщего сведения, как правило, путем его опубликования в официальном издании.

Обычай парламентский — неписаное правило, сложившееся в парламентской практике. Сюда относятся, например, способы обычного, неэлектронного голосования: вставанием, поднятием рук, расхождением в разные стороны, аккламацией — перекрикиванием одной группой парламентариев другой и т.д.

Омбудсман (от швед. ombudsman — представитель чьих-либо интересов) — см. Уполномоченный по правам человека.

Отзыв депутата — досрочное прекращение полномочий депутата на основе специально назначенного голосования избирателей или в ином порядке, установленном законом.

Палата парламента — наиболее крупное структурное образование двухпалатного парламента, представляющее, коллегиальный орган, как правило, самостоятельный в рамках своей компетенции.

Парламент (англ. parliament — парламент, от лат. *parlare*, фр. *parler* — говорить) — высший представительный орган власти, главная функция которого в системе разделения властей — осуществление законодательной власти. Термин «парламент» для обозначения коллегиального представительного органа в таком значении впервые был использован в средневековой Англии (вторая половина XIII в.).

Парламентаризм — в наиболее распространенном значении есть особая система организации государственной власти, структурно и функционально основанная на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной справедливости и правопорядка. В более узком понимании — вид государственного режима, модель отношений между высшими органами власти, предполагающие верховенство парламента в системе государственных органов (тогда парламентаризм существует только в парламентарных монархиях и республиках). Понятие парламентаризма используется и в смысле наличия реально действующего

парламента, что возможно в условиях демократического политического режима (тогда парламентаризм признается и в президентских, и в полупрезидентских (дуалистических) республиках). В еще одном значении — парламентаризм вообще подразумевает принципиальное существование коллегиального представительного (представляющего народ, сословия или даже только аристократию, дворянство) органа, обычно избираемого, который обладает законодательными (или даже законосовещательными) правами.

Парламентские слушания — форма обсуждения в парламенте (палатах парламента) актуальных и значимых вопросов с привлечением общественности. Вопросы, выносимые на парламентские слушания, могут быть посвящены концепции законопроекта, международному договору, подлежащему ратификации, иным вопросам государственной жизни. По результатам парламентских слушаний участниками могут быть приняты решения, носящие рекомендательный характер.

Парламентское право — система юридических принципов и норм, регулирующих внутреннее устройство парламента и связанные с ним организационные отношения, сам процесс парламентской деятельности, взаимоотношения с другими государственными органами власти и избирательным корпусом.

Пересмотр Конституции РФ — принятие Конституционным Собранием или на референдуме новой Конституции РФ в результате изменения положений глав 1, 2 или 9 прежней Конституции.

Политическая партия (от лат. *pars* (*partis*), фр. *parti* — часть, группа) — общественное объединение, созданное гражданами в целях участия в политической жизни общества.

Право вето (от лат. *veto* — запрещаю) — право, как правило, главы государства на отклонение принятого парламентом закона. Право вето является одним из элементов системы сдержек и противовесов, необходимых для реализации принципа разделения властей, который существует и применяется как эффективное средство воздействия на деятельность парламента. Вето бывает относительным (отлагательным), предусматривающим повторное рассмотрение парламентом отклоненного закона и принятие его с учетом замечаний главы государства либо в старой редакции, но квалифицированным большинством голосов; и абсолютным, не подлежащим преодолению парламентом (практически не применяется в современных государствах). Конституцией РФ предусмотрено право отлагательного вето — право Президента РФ отклонить принятый Федеральным Собранием федеральный закон (кроме федерального конституционного закона и закона РФ о поправке к Конституции РФ) и вернуть его на новое рассмотрение в Федеральное Собрание с указанием мотивов такого рассмотрения.

Прецедент парламентский — однократное решение парламента, его структурных образований и должностных лиц преимущественно процедурного характера, впоследствии применяемое в парламентской практике при решении аналогичных вопросов. Прецеденты, будучи инкорпорированными в регламенты, обретают форму обязательных к исполнению норм и правил.

Промульгация (от лат. promulgatio — публичное объявление) — заключительная стадия законодательного процесса — санкционирование уполномоченным органом или лицом (как правило, главой государства) в установленные сроки принятого парламентом закона и его обнародование.

Процедуры парламентские — совокупность последовательных действий парламента по реализации своих полномочий.

Регламент парламентский (от фр. reglement — правило) — правовой акт, в котором объединены и систематизированы нормы, детально определяющие внутреннюю структуру и порядок деятельности парламента. Регламент, как правило, принимается самим парламентом на основе и в соответствии с актом, определяющим правовой статус этого органа. Конституция РФ предусматривает принятие регламента каждой из палат Федерального Собрания (ч. 4 ст. 101).

Решение парламентское — итог рассмотрения органом законодательной власти какого-либо вопроса. Решения могут быть по вопросам, отнесенным к ведению органа; по вопросам организации его внутренней деятельности; по общеполитическим и социально-экономическим вопросам; по процедурным вопросам. Решением может называться и сам акт, в котором зафиксирован результат рассмотрения вопроса. В Федеральном Собрании решения палат оформляются постановлениями, по общеполитическим и социально-экономическим вопросам палаты выступают с заявлениями, обращениями.

Роспуск парламента — досрочное прекращение деятельности парламента с объявлением новых выборов, выступающее как форма ответственности парламента либо как средство разрешения политического конфликта между парламентом и правительством (правительственного кризиса). В двухпалатных парламентах роспуск, как правило, применяется к одной из палат. Согласно Конституции РФ роспуск возможен по отношению к Государственной Думе Федерального Собрания.

Сессия парламентская (от лат. sessio — заседание) — период непосредственной работы парламента (его палат), характеризующийся проведением пленарных заседаний, заседаний структурных образований парламента, осуществлением иных форм работы парламента. В течение срока своих полномочий парламента проводит несколько сессий, длительность которых определяется его регламентом. Как правило, в год проводятся две сессии — весенняя и осенняя. Различаются также очередные и внеочередные (чрезвычайные) сессии.

Совет Федерации Федерального Собрания — одна из двух палат Федерального Собрания, отражающая представительство субъектов РФ. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

Созыв — период, в течение которого парламента (палата) действует в данном избранном составе.

Сотрудничество межпарламентское — установление непосредственных связей между парламентами в целях координации совместных усилий и развития демократических процессов, улучшения работы парламентских институтов, содействия усилиям международного сообщества, направленным на упрочение мира и международной безопасности, развития широкого международного

сотрудничества в правовой, культурной и гуманитарной сферах. Формами межпарламентского сотрудничества являются: участие в работе Межпарламентского Союза, его органов, а также региональных международных и других парламентских организаций; обмен делегациями, информацией, обращениями, посланиями.

Счетная Палата — специализированный, постоянно действующий орган финансового контроля, формируемый парламентом и, как правило, подотчетный ему.

Уполномоченный по правам человека — назначенное, как правило, парламентом должностное лицо, призванное осуществлять контроль за соблюдением прав и свобод человека государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Федеральное Собрание — постоянно действующий представительный и законодательный орган Российской Федерации. Состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы.

Федеральный закон — 1) понятие, охватывающее все законы, издаваемые на уровне Федерации (федеральные конституционные законы, федеральные законы); 2) обыкновенный закон — акт текущего законодательства, принимаемый по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

Федеральный конституционный закон — вид федерального закона, принимаемый квалифицированным большинством голосов от общего числа парламентариев каждой из палат Федерального Собрания по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ в рамках предметов ведения Российской Федерации, и обладающий более высокой юридической силой по сравнению с обыкновенными федеральными законами.

Член Совета Федерации Федерального Собрания — представитель субъекта РФ, уполномоченный на основании федерального закона осуществлять законодательные и иные полномочия в Совете Федерации.

Учебное издание

ЗАЙНУТДИНОВ Динар Рафаилович

ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО

**УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС
для студентов юридического факультета**

В авторской редакции

Технический редактор, оформление *Издательство «Юниверсум»*

Формат 60*90/16. Бумага газетная. Гарнитура New Roman. Печать офсет.
Усл. печ. л. 7,5. Уч.-изд. л. 7,17. Тираж 800 экз. Заказ №

Издательство «Юниверсум».
420111, г. Казань, ул. Профсоюзная, д. 13/16.

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленных материалов
в типографии ОАО «Щербинская типография».
117623, г. Москва, ул. Типографская, д. 10. Тел. 659-2327

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК