

ПАРЛАМЕНТ И ПРАВИТЕЛЬСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1. Понятие парламента, его формирование. Статус депутата.

Термин "парламент" происходит от английского "Parlament", который обязан своим рождением французскому глаголу parler — говорить.

Институт парламента имеет многовековую историю. Первые представительные учреждения возникли еще во времена античности:

- Народное собрание (эkkлезия) — в Древней Греции;
- Сенат — в Древнем Риме.

Однако родиной парламента считается Англия, где в XIII веке власть короля в соответствии с Великой хартией Вольностей (1215 г.) была ограничена собранием крупнейших феодалов, высшего духовенства и представителей территориальных единиц

(графств).

Затем подобные представительные учреждения возникли во Франции, Польше, Испании и др. странах.

Современный парламент — это общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти.

Функции парламента:

- Законодательная.
- Контрольная.
- Финансовая.
- Внешне политическая.
- Функция формирования иных органов власти.
- Толкования закона.
- Церемониальная.

Современная Классификация парламентав зависит от степени самостоятельности реальных законодательных полномочий и возможности контроля за правительством:

1. Активные парламенты – самостоятельно формируют и способны эффективно контролировать правительство. В этом случае парламент является многопартийным/фракционным, а правительство коалиционным и относительно слабым.

2. Автономные парламенты — те парламенты которые не могут формировать правительство, действовать на него и инициировать его отставку система жёсткого разделения власти в президентской республике.

3. Ограниченные Автономии – формируют и могут контролировать правительство, однако правительство доминирует в законодательстве.

4. Подчинённые парламенты – ограничены в своей законодательной компетенцией со стороны Конституции. Не могут эффективно контролировать правительство усложненная процедура не доверия (ФР., Россия).

Порядок формирования парламентов зависит от их структуры. Однопалатные парламенты и нижние палаты двухпалатных парламентов, как правило, формируются посредством прямых выборов.

Статус депутата определяется конституциями, конституционными и органическими законами, регламентами палат и обычаями.

Основные принципы статуса :

1 . Независимость: юридически депутаты не должны подчиняться воле избирателей, партийных органов и органов государственной власти. Они рассматриваются как представители всей нации, а не одного избирательного округа. Отсюда — запрет императивного мандата и отзыва депутата. Это принцип свободного мандата. Независимость предполагает также парламентские привилегии: иммунитет (депутатская неприкосновенность) и индемнитет (неответственность за высказывания, голосования и иные действия в стенах парламента; вознаграждение парламентария);

2. Недопустимость совмещений постов : депутаты — профессиональные парламентарии. В силу этого депутатский мандат несовместим ни с какой государственной или иной должностью;

3. Равноправие депутатов : это выражено в праве избирать и быть избранными на парламентские должности, в состав комитетов (комиссий), в праве законодательной инициативы, в праве участия в дебатах и голосовании.

Прекращение срока действия мандата депутата:

- по окончанию срока полномочий депутата;
- вследствие смерти депутата;
- в результате лишения мандата;
- в результате признания выборов недействительными.

2. Структура парламента и его палат

Существуют две разновидности парламентов: двухпалатные и однопалатные.

Исторически двухпалатная система построения парламентов (бикамерализм) существовала для того, чтобы обеспечить представительство различных слоев общества. Верхняя палата была введена для представительства аристократии, нижняя — для представительства широких слоев населения.

В современных условиях двухпалатная система имеет место обычно в федеративных государствах, где верхняя палата представляет субъектов федерации. (США, Германия, Бразилия, Мексика, Австралия и др.). В унитарных государствах с двухпалатным парламентом его верхняя палата также обычно формируется по политико-административным территориальным единицам (Италия, Испания, Франция, Польша, Япония и др.). Способы формирования верхних палат:

- посредством не прямых выборов (косвенных или многостепенных выборов) — Франция;
- посредством прямых выборов, но отличающихся от системы формирования нижних палат — Италия, США, Австрия;
- путем назначения — Канада, Германия;

- на невыборной основе (наследственный способ) — Великобритания;

- смешанный — Бельгия, Ирландия.

Причины существования верхней палаты:

- Территориальная.
- Рационализация законодательного процесса – верхние палаты контролируют законодательные функции больше чем нижние.

- Исполнение судебных и квазисудебных функций.
- Преемственность законодательной власти в тех монархиях и республиках, где возможен роспуск верхней палаты.

- Верхняя палата является посредником в государстве с разделением президентской власти.

- Наличие контрольных полномочий. Возможно закрепление за верхней палатой контрольных функций в отношении правительства (Киргизия).

- Верхняя палата является дополнительным кадровым резервом для формирования правительства (Великобритания).

Примерно в половине государств Европы существуют однопалатные парламенты (Финляндия, Венгрия, Болгария, Швеция, Дания и др.).

Во внутренней структуре парламентов (палат) следует выделить комитеты и комиссии. Это в основном вспомогательные структуры, которые состоят из парламентариев и содействуют парламенту (палатам) в осуществлении полномочий. Комитеты (комиссии) подразделяются на:

- постоянные (создаются по соответствующим направлениям законодательной деятельности);

- временные (для расследования или изучения какого-либо вопроса, преимущественно практики применения законодательства, социальных проблем)

К постоянным комитетам (комиссиям) можно отнести:

- финансово-бюджетные;
- по иностранным делам;
- по правительственной деятельности;
- по ассигнованиям;
- по обороне и безопасности;
- по вопросам гражданской службы;
- по делам местного самоуправления;
- по торговле и промышленности; • по вопросам образования и труда;
- по аграрным вопросам и т.д.

К временным комитетам (комиссиям) можно отнести:

- следственные;
- специальные (создаваемые для изучения какого-либо вопроса);
- комитеты всей палаты; • согласительные.

Парламент (палаты) — слишком громоздкий аппарат для эффективного обсуждения сложных проблем, где они не были предварительно подготовлены и рассмотрены более узким составом депутатов, профессионально знакомых с определенной сферой государственной деятельности. Сегодня практически ни один законопроект не принимается, если он не прошел стадию проработки в одном из комитетов, который и выносит его на решение палаты.

3. Виды парламентов по объему компетенции. Полномочия парламента

Совокупность полномочий и функций парламента образует его компетенцию. По объему компетенции парламента подразделяются на три группы:

1. Парламенты с абсолютно определенной компетенцией — характерны для федеративных и децентрализованных унитарных государств (США, Франция, Испания). В таких государствах центральная власть

ограничена правами субъектов федерации или иных территориальных образований (предметы ведения).

2. Парламенты с абсолютно неопределенной компетенцией — т.е. парламенты, которые имеют право издавать законы по любому вопросу и юридически обладают неограниченными полномочиями (Великобритания, Новая Зеландия, Япония, Италия и Ирландия).

3. Парламенты с относительно определенной компетенцией — т.е. границы компетенции являются относительно подвижными, нет четкого критерия разграничения полномочий парламента и правительства (Швейцария).

Основные полномочия парламентов.

1. Законодательные полномочия (главная часть компетенции):

- право законодательной инициативы (осуществляется как членами обеих палат, так и группами парламентариев);
- принятие законов (либо сразу по проекту в целом, либо сначала по статьям и главам, а затем по проекту в целом);
- принятие бюджета и иные финансовые полномочия (налоговые полномочия, принятие решения о внутренних и внешних займах, создание различных внебюджетных фондов и т.п.).

2. Контроль над деятельностью правительства (объект — обычно исполнительная власть, однако контроль может распространяться и на главу государства, на судебную власть, на вооруженные силы и т.д.). Основные методы:

- постановка вопроса о доверии (в странах, где правительство ответственно перед парламентом — применяется редко);
- интерпелляция (обращение к правительству относительно мотивов его деятельности, его дальнейших действий по вопросам, относящимся к определенным аспектам правительственной политики. Правительство может отказаться отвечать на вопрос, но с обязательной

мотивировкой отказа — применяется широко в Италии, Финляндии, Японии, Бельгии);

- вопросы устные и письменные (наиболее часто практикуемо в Великобритании — ответы министров на устные вопросы депутатов заслушиваются ежедневно, кроме пятницы. Ответы на письменные вопросы публикуются в официальных отчетах о парламентских дебатах);

- резолюция порицания (отличается от вотума недоверия тем, что вносится по предложению палаты — Франция);

- деятельность расследовательских комитетов и комиссий (проводится в случаях, представляющих особый общественный интерес).

3. Полномочия по ратификации и денонсации международных договоров (Ратификация — утверждение высшим органом государства международного договора, после чего этот договор приобретает юридическую силу, денонсация — волеизъявление государства на расторжение договора).

4. Назначение референдумов (это полномочие носит либо исключительный, либо альтернативный характер).

5. Формирование государственных органов и учреждений, назначение либо избрание должностных лиц или участие в этих процедурах.

К формам и способам этого участия относят:

- избрание или назначение по собственному усмотрению (чешский Парламент избирает Президента Республики на совместном заседании обеих палат);

- избрание или назначение по представлению других органов или должностных лиц (словацкий Национальный совет избирает судей по предложению Правительства);

- формирование органа целиком без определения его руководителей (австрийский Национальный совет избирает Коллегию народной правозащиты);

- формирование органа с избранием или назначением его руководителей (сербская Народная скупщина избирает и смещает Председателя, заместителей Председателя и министров Правительства);
- избрание или назначение только руководителя или также его заместителей (северокорейское Верховное народное собрание избирает и отзывает председателя Центрального суда, а остальной его состав избирается и отзывается Постоянным советом ВНС);
- формирование части органа (в Румынии из 9 судей Конституционного суда — трое назначаются Палатой депутатов и трое — Сенатом);
- участие парламента или палаты в составе более широких коллегий, формирующих орган (германский Бундестаг входит в состав Федерального собрания, которое избирает Федерального президента);
- дача парламентом или палатой предварительного или последующего согласия на формирование органа или назначение должностных лиц (Председатель испанского Правительства назначается Королем, только если получит доверие абсолютного большинства членов Конгресса депутатов).

6. Полномочия в области обороны и безопасности (право объявлять войну и заключать мир (состояние войны, состояние обороны) — США, Франция, Куба, Италия, Венгрия, КНР).

7. Квасисудебные полномочия:

- импичмент (цель — отстранение от должности виновных в совершении преступления главы государства, должностных лиц исполнительной власти, судьи);
- право возбуждения перед судебными органами обвинения против высших должностных лиц;
- объявление амнистии.

4. Парламентские процедуры

Парламентские процедуры — это порядок работы парламента.

Виды парламентских процедур.

1. Сессии парламента — период времени, в течение которого палаты парламента вправе в установленном порядке проводить пленарные заседания и принимать решения в соответствии со своей компетенцией. Сложились две разновидности порядка работы парламента:

- сессионный, когда парламента созывается (собирается) в определенный промежуток времени, который может быть либо прямо указан в основном законе (очередные или ординарные сессии), либо определяться в зависимости от необходимости (внеочередные или экстраординарные сессии) — Франция, Австрия, Великобритания, Япония.

- постоянный, когда парламента сам решает о перерывах и каникулах в своей деятельности (Словакия).

В межсессионный период действуют два принципа:

- Дисконтинуитета (означает, что все дела, не получившие в течение сессии завершения, прекращаются с ее окончанием, и на следующей сессии те же вопросы могут начинаться с самого начала — США, Великобритания).

- Континуитета (означает, что прохождение законопроекта не прекращается с закрытием сессии палат — Индия, Италия).

2. Пленарные заседания — это собрания членов парламента (его палат), которые проводятся в установленном законом порядке. Обычно они являются открытыми, но могут быть и закрытыми (при рассмотрении вопросов, затрагивающих государственную тайну). Процедуры пленарных заседаний регулируются регламентами. Пленарные заседания делятся на две группы: организационные (проводятся сразу после выборов) и обычные.

Важнейший элемент парламентской процедуры — кворум (установленное регламентом количество парламентариев, необходимое и достаточное для начала работы (в отдельных случаях) и для принятия решений (как правило). Решение, принятое при отсутствии кворума, недействительно.

Регламенты подробно регулируют порядок установления повестки дня заседания и обсуждения вопросов.

Ораторы записываются заранее. Они должны не отклоняться от обсуждаемого вопроса; обычное время для выступлений — от 5 до 20 минут (реже 50-60).

Обсуждение заканчивается голосованием. Способы: а) открытые (электронным голосованием, вставанием, разделением, поднятием руки, аккламация (кто громче кричит) и б) закрытые, тайные (бюллетенями). В наиболее ответственных случаях может применяться поименное голосование

3. Заседания комитетов и комиссий. Процедура этих заседаний гораздо проще. Здесь не требуется предварительной записи на выступления; сами выступления носят характер скорее деловой, чем публичный; возможны неоднократные выступления.

Особое значение имеют проводимые комитетами слушания. Они позволяют выявить не только возможные позиции и оппозицию по тем или иным вопросам, но и формировать в необходимом направлении общественное мнение.

Важная роль принадлежит комиссиям при осуществлении контрольных функций парламента. Узкая специализация комиссий, их небольшой численный состав позволяют с большей глубиной и компетентностью курировать отдельные области государственной деятельности.

Вспомогательный аппарат парламента

Под вспомогательным аппаратом парламента понимают организацию государственных служащих, которые оказывают научную, организационную и техническую помощь в работе парламента в целом, его палатам, комитетам (комиссиям) и парламентариям. Аппарат обычно очень многочислен (В США работу 535 парламентариев обеспечивает аппарат из 20 тыс. человек).

Вспомогательный аппарат состоит из:

- вспомогательных служб коллегиальных органов (парламента, палат, комитетов) — административнотехнические, исследовательские службы, архивы, библиотеки;

- личных помощников (референтов), консультантов и секретарей парламентариев.

Органы, учреждения и должностные лица при парламентах

- счетные палаты — контролируют исполнение государственного бюджета;

- уполномоченные по правам человека (омбудсмены) — рассматривает жалобы на нарушение конституционных прав.

5. Понятие правительства

В строгом понимании правительство — это коллегиальный орган общей компетенции, осуществляющий руководство исполнительной и распорядительной (т.е. административной) деятельностью в стране.

В его состав входят руководители министерств и центральных ведомств.

Правительство в разных странах носит различные конституционные наименования:

- 1) Правительство — в Чехии, Колумбии;
- 2) Кабинет — в Японии;
- 3) Совет министров — в Индии;
- 4) Совет министров (Правительство) — во Франции, на Кубе;
- 5) Государственный совет — в Китае;
- 6) Федеральное правительство — в Германии; 7) Федеральный совет — в Швейцарии; 8) Административный совет — в КНДР и т.д.

Различия в наименовании не влекут за собой изменение сущности правительства. Оно создается практически при любых формах правления. Однако конституционный статус и роль правительства могут быть различными и зависят от особенностей, которые сложились в той или иной стране.

Внутри правительства могут создаваться более узкие органы общеполитического характера: Кабинет — в Великобритании, Постоянное бюро — в Китае, Президиум — в Италии и т.п., а также разного рода межведомственные структуры — комитеты в Великобритании, делегатские комиссии в Испании и др. Во Франции заседания правительства именуется Советом министров, когда проходят под председательством Президента, и советом кабинета, когда председательствует Премьер-министр; во втором случае основополагающие правительственные документы приниматься не могут и лишь обсуждаются.

С точки зрения своего политического состава правительство бывает:

- однопартийным;
- коалиционных;
- беспартийным.

Однопартийное правительство (при парламентарной или смешанной форме правления) — образуется, когда одна из политических партий получила в результате выборов абсолютное большинство мест в парламенте или его нижней палате (Великобритания).

Коалиционное (многопартийное) правительство (при парламентарной или смешанной форме правления) — образуется, когда ни одной из партий в итоге выборов не удалось получить в парламенте такого большинства, которое бы позволило сформировать однопартийное правительство. Коалиционное правительство — это результат соглашения между партиями об общей правительственной программе. Правительственные партии, образовавшие коалицию, должны опираться на парламентское большинство, в состав которого могут входить и партии или независимые депутаты, в коалиции не состоящие, но ее поддерживающие (Германия, Италия).

В кризисные моменты (например, в случае войны) возможно объединение в рамках правительства всех парламентских партий, создание правительства национального единства, что знаменует объединение усилий всего общества на преодоление общей опасности.

Возможно создание и правительства меньшинства, опирающегося на выборочную поддержку неправительственных партий. Оно может быть однопартийным или коалиционным, но в любом случае партии, составившие правительство, большинства в парламенте не имеют. Ему трудно принимать радикальные решения, и оно обычно ограничивается решением текущих вопросов (Скандинавские страны).

Беспартийное правительство — образуется в случае, если партиям в парламенте не удалось договориться о создании коалиции, а распускать парламент (нижнюю палату) нежелательно. Это правительство обычно называется служебным, деловым или чиновничьим. Оно включает специалистов, которые могут принадлежать к той или иной партии, но их партийная принадлежность в данном случае значения не имеет. Продолжительность существования такого правительства часто невелика, оно ведет текущие дела до тех пор, пока не удастся сформировать правительство на партийной основе. Бывает, что служебное правительство создается для того, чтобы вывести страну из кризисного состояния; враждующие партии соглашаются терпеть его на это время.

В демократических странах представители той или иной партии в правительстве не следуют указаниям центральных органов партии, находящихся вне парламента. Напротив, именно руководящие деятели парламентской фракции или ее представители в правительстве считаются главными лидерами партии.

6. Порядок формирования и структура правительства

В зависимости от формы правления правительства формируются двумя основными способами:

- парламентским;
- внепарламентским.

Парламентский способ формирования правительства используется в странах с парламентарной формой правления (парламентская республика или монархия, смешанные республики). Право на формирование правительства в

этих странах получает та политическая партия, которая имеет большинство мест в нижней палате парламента страны.

Порядок формирования правительства в парламентарных республиках традиционен, хотя в конституциях изложен порой в неконкретной форме (Италия, ФРГ, Индия). Здесь вначале глава государства назначает главу правительства (в Италии — это председатель Совета министров, в ФРГ — Федеральный канцлер, в Индии — премьер-министр), который затем формирует правительство и предлагает парламенту его персональный состав.

В случае, если предлагаемый состав правительства или его глава не могут получить доверия большинства парламента, то возможен роспуск парламента и назначение главой государства служебного правительства на период, пока соберется вновь избранный парламента.

Внепарламентский способ формирования правительства используется в президентских республиках, некоторых формах монархий и смешанных республиках. Право на формирование правительства в этих странах имеет не парламента, а избирательный корпус, т.к. правительство формируется президентом, избираемым посредством непарламентских выборов.

В некоторых президентских республиках парламента все же принимает известное участие в формировании центральной исполнительной власти. Так, в США Президент производит назначения членов Кабинета по совету и с согласия Сената. Для производства назначений Президентом Филиппин требуется согласие парламентской комиссии по назначениям. Тем не менее, в обеих странах есть основания считать способ формирования правительства внепарламентским, ибо контроль за назначениями со стороны Сената США или комиссии по назначениям Конгресса Филиппин не носит политического характера (проверяются лишь компетентность и моральный облик кандидатов на должности) и не зависит от исхода парламентских выборов.

Состав и структура правительства очень разнообразны и в ряде стран (Великобритании) никак не регулируются, что позволяет каждому новому

главе правительства самому определять, какие министерства ему нужны и с каким кругом ведения.

В Италии, ФРГ, Франции в состав правительства входят все главы центральных ведомств (министры, главы департаментов, государственные секретари), хотя в конституциях это не оговаривается.

В других странах, напротив, структура исполнительной власти урегулирована законом (США, Швейцария, Испания, Польша). Так, в Испании состав правительства включает председателя, его заместителей, министров и других членов, определяемых в законодательном порядке.

7. Полномочия правительства

Полномочия правительства как высшего органа исполнительной власти общей компетенции достаточно широки. Они охватывают важнейшие вопросы государственной жизни, традиционно относящиеся к полномочиям исполнительной власти, исходя из границ между исполнительной, законодательной и судебной властями.

Полномочия:

- формирование государственного аппарата и руководство его деятельностью (направление и координация деятельности аппарата через министерства, департаменты и другие ведомства);
- участие в законодательной деятельности (использование делегированного законодательства, проявление законодательной инициативы);
- исполнение законов (активные действия правительства по претворению обязывающих предписаний законов, самостоятельная нормотворческая деятельность);
- составление и исполнение бюджета (здесь инициатива и полномочия всецело принадлежат правительству);
- осуществление внешней политики (контролирует и направляет деятельность всех органов, осуществляющих внешнеполитические функции,

комплектует дипломатический и консульский аппарат, определяет контингенты вооруженных сил, руководит деятельностью органов внешней разведки, ведет международные переговоры, заключает международные договоры и соглашения);

- полномочия в условиях чрезвычайного положения (во многих странах действует специальное законодательство (Великобритания, США, ФРГ и т.д.).

8. Глава правительства

Названия главы правительства бывают различны, однако в большинстве стран он именуется премьер-министром (Великобритания, Франция). В других странах глава правительства называется председателем Совета министров (Италия), председателем Правительства (Испания, Чехия), министром-председателем (Болгария), федеральным канцлером (Германия и Австрия).

Глава правительства наделен большими полномочиями:

- устанавливает число министерских постов, формирует правительство, осуществляя назначение и смещение его членов;
- вносит на рассмотрение парламента законопроекты;
- докладывает парламенту об общем состоянии государственных дел и внешних сношений;
- осуществляет контроль и наблюдение за различными отраслями управления;
- организует проведение в жизнь законов, ведение государственных дел;
- руководит внешней политикой, заключает договоры;
- организует гражданскую службу;
- составляет бюджет и вносит его на рассмотрение парламента;
- издает правительственные указы;
- принимает решения о всеобщих и частных амнистиях, смягчении и отсрочке наказаний и восстановлении в правах.

По общему правилу, министры, как члены правительства, должны подчиняться главе правительства. В последние годы отмечается усиление роли премьер-министра и ограничение коллегиальности в его работе.

9. Ведомства и их руководители

Ведомство — это государственный орган исполнительной власти специальной компетенции, то есть специализированный в определенной сфере государственного управления, обладающий именно в этой сфере установленными властными полномочиями.

Номенклатура ведомств различна и зависит от национальных традиций.

Ведомства могут быть:

- правительственные (их руководители входят в состав правительства):
 1. министерства;
 2. департаменты;
 3. секретариаты;
 4. государственные комитеты (в социалистических странах).

В составе министерств (и аналогичных им органов) иногда создаются крупные самостоятельные подразделения с разными наименованиями, возглавляемые государственными секретарями или иными должностными лицами подобного ранга.

- неправительственные (руководители в состав правительства не входят):
 1. комиссии;
 2. комитеты;
 3. советы;
 4. агентства; 5. бюро и т.д.

Эти ведомства могут быть, как подчинены правительству, так и быть независимыми (вспомогательные органы при парламентах).

Члены правительств в большинстве случаев именуются министрами (от лат. *minister* — подручный, служитель).

Для руководителей ведомств, особенно правительственных, а также иных членов правительств часто устанавливаются определенные привилегии и иммунитеты (для глав правительств, разумеется, тоже и в первую очередь).

Устанавливается для них иногда и несовместимость с определенными публичными функциями и частными занятиями.

В странах с парламентарной формой правления, как правило, члены правительства должны быть парламентариями или даже депутатами только нижней палаты (Великобритания, Индия, Германия), а при смешанных формах правления характерна несовместимость членства в правительстве с парламентским мандатом (Болгария, Австрия, Франция, США).

10. Ответственность правительства и его членов

Надо различать политическую ответственность правительства и его членов перед парламентом или главой государства (ответственность за политику) и юридическую их ответственность за правонарушения.

Политическая ответственность перед парламентом имеет место только при парламентарных и смешанных формах правления, политическая ответственность перед главой государства — при некоторых смешанных и президентской формах правления, а ответственность за правонарушения — при любых.

Формы политической парламентской ответственности:

- отказ в доверии;
- вотум недоверия парламента;
- ответственность за неисполнение бюджета (неутверждение парламентом отчета об исполнении бюджета влечет в нормальных условиях отставку правительства).

Политическая ответственность перед главой государства имеет место обычно в виде смещения правительства или министра.

Во многих странах ответственность правительства за проводимую политику — солидарная: при неодобрении этой политики в отставку уходят

все члены правительства, даже если кто-то из них в чем-то с этой политикой не соглашался. Выносить такие разногласия на общий суд нельзя; если такое случится, это влечет отставку соответствующего члена правительства.

Ответственность за правонарушения (в тех странах, где за членами правительства признается иммунитет от судебного преследования, лишение этого иммунитета производится парламентом, после чего возможна обычная установленная законом ответственность):

- государственная измена;
- должностные правонарушения.