

ПЕРМСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

О. В. Сивинцева, Е. А. Троицкая

**ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
СОВРЕМЕННОГО
ПАРЛАМЕНТАРИЗМА**



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«ПЕРМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

О. В. Сивинцева, Е. А. Троицкая

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА СОВРЕМЕННОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

*Допущено методическим советом
Пермского государственного национального
исследовательского университета в качестве
учебно-методического пособия для студентов,
обучающихся по направлениям подготовки бакалавров
«Государственное и муниципальное управление»*



Пермь 2022

УДК 342.53(075.8)

ББК 67.400.6я73

С343

Сивинцева О. В.

С343 Теория и практика современного парламентаризма [Электронный ресурс] : учебно-методическое пособие / О. В. Сивинцева, Е. А. Троицкая ; Пермский государственный национальный исследовательский университет. – Электронные данные. – Пермь, 2022. – 2,09 Мб ; 172 с. – Режим доступа: <http://www.psu.ru/files/docs/science/books/uchebnie-posobiya/Teoriya-I-Praktika-Sovremennogo-Parlamentarizma.pdf>. – Заглавие с экрана.

ISBN 978-5-7944-3821-5

Издание представляет собой составную часть учебно-методического обеспечения дисциплины «Теория и практика современного парламентаризма», читаемой для студентов, обучающихся по направлению подготовки бакалавров 38.03.04 Государственное и муниципальное управление в Пермском государственном национальном исследовательском университете. Содержит тексты лекций, вопросы по каждой теме и задания, предполагающие проверку теоретических знаний и выработку практических навыков и умений по всем темам курса.

Пособие может использоваться студентами других направлений подготовки, а также представителями научного сообщества, органов государственной и муниципальной власти, другими заинтересованными лицами.

Подготовлено на кафедре государственного и муниципального управления историко-политологического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета.

УДК 342.53(075.8)

ББК 67.400.6я73

*Издается по решению ученого совета историко-политологического факультета
Пермского государственного национального исследовательского университета*

Рецензенты: кафедра теории и практики управления Пермского филиала РАНХиГС (зав. кафедрой – канд. юрид. наук, доцент **Л. Ю. Мхитарян**);

доцент кафедры правовых дисциплин и методики преподавания права Пермского государственного гуманитарно-педагогического университета, канд. юрид. наук, доцент **М. А. Ларионова**

ISBN 978-5-7944-3821-5

© ПГНИУ, 2022

© Сивинцева О. В., Троицкая Е. А., 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. Понятия «парламент» и «парламентаризм»	6
Глава 2. Исторические этапы развития парламентаризма	14
Глава 3. Принципы парламентаризма в современном государстве	63
Глава 4. Разнообразие парламентских форм в мире	81
Глава 5. Порядок формирования и состав современного парламента.....	116
Глава 6. Полномочия парламента	139
Глава 7. Организация работы палат парламента.....	159
Заключение.....	171

ВВЕДЕНИЕ

Курс «Теория и практика современного парламентаризма» нацелен на формирование системных научных знаний у студентов, обучающихся по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление о понятиях парламента и парламентаризма, их происхождении, этапах развития парламентаризма, основных парламентских формах в современном мире, способах формирования парламента, их взаимодействии с обществом, иными органами власти и управления, тенденциях развития легислатур в России и за рубежом. Полученные в ходе освоения дисциплины компетенции позволят студентам сформировать целостное представление о законодательной ветви государственной власти, осознать специфику возможного будущего места работы.

Цель курса – наиболее полно раскрыть понятия парламента и парламентаризма, а также основы функционирования законодательного (представительного) органа власти в современном государстве и практической реализации принципа парламентаризма.

Задачами курса являются:

– овладеть основными терминами и понятиями, имеющими непосредственное отношение к объекту курса: парламента, парламентаризм, разделение властей, единство государственной власти, система сдержек и противовесов, формы правления, политическая ответственность правительства, рационализация парламентаризма, делегированное законодательство, солидарное и раздельное правление, свободный и императивный мандат, парламентский контроль;

– ознакомить студентов с теоретическими основами парламентаризма: принципами и этапами развития парламентаризма, классификациями парламента, способами их формирования, организацией работы, взаимодействием с иными органами и социальными группами;

– получить знания об опыте ведущих государств, а также международных организаций в формировании работы высших законодательных (представительных) органов власти;

– изучить опыт парламентской работы Федерального Собрания РФ;

– систематизировать теоретические знания по вопросам парламентаризма;

– сформировать навыки анализа парламентской деятельности в России и за рубежом;

– освоить широкий круг нормативных правовых источников, справочной и научной литературы по теме;

– получить навыки интерактивной работы по мере изучения курса и выполнения заданий, связанных с личным участием в парламентской деятельности.

Структура курса:

- теоретические основы курса;
- зарубежный опыт работы парламентов;
- основы российского парламента и парламентаризма.

Пособие включает семь глав, каждая из которых содержит:

- текст лекций;
- проверочные вопросы;
- практические задания.

ГЛАВА 1

Понятия «парламент» и «парламентаризм»

Понятие парламента: возникновение и возможные трактовки. Парламенты (легислатуры, законодательные (представительные) органы, ассамблеи) занимают особое место в системе государственного управления и разделения властей. Несмотря на то, что в XX–XXI вв. они стали терять свою монопольную роль законодательных органов в большинстве государств мира, в политической жизни стран развитой демократии парламенты сохраняют привилегированное положение наряду с иными органами государственной власти.

Термин «парламент» имеет латинское происхождение – “parlamentum” – собеседование, переговоры, а также корни во французском языке – “parler” – говорить, обсуждать. В этом кроется одна из основных функций парламента, которая заключается в обсуждении законопроектов и других решений, имеющих государственную важность.

Исследователи обращаются к различным трактовкам этого термина. Например, в середине XIX в. британским экономистом и политическим философом У. Беджхотом была дана следующая трактовка парламента: «Парламент – это никак не меньше, чем место встречи более или менее праздных людей»¹.

Автором одного из зарубежных учебников по политологии Э. Хейвудом парламенты определяются как «дискуссионные собрания – форумы, на которых обсуждаются, порой самым тщательным образом, политические вопросы»².

Заслуженный юрист России В. Э. Чиркин склонен трактовать парламент как «высший представительный орган, состоящий из одной или двух палат, одна из основных задач которого состоит в принятии законов»³. Автором делается оговорка, что структура парламентов может быть и сложнее, и он может осуществлять не только законодательные, но и контрольные, и другие полномочия. Другой российский юрист А. И. Лукьянов обращается к парламенту как к «выборному органу, выражающему волю народу и возводящему эту волю в закон»⁴.

¹ Цит. по: Хейвуд Э. Политология: учебник для студентов вузов / пер. с англ. под ред. Г. Г. Водолазова, В. Ю. Вельского. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. С. 384.

² Там же. С. 386.

³ Чиркин В. Э. Законодательная власть: моногр. М.: Норма: Инфра-М, 2015. С. 192.

⁴ Лукьянов А. И. Парламентаризм в России: курс лекций: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» и специальности «Юриспруденция». М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 13.

В энциклопедических источниках о парламенте говорится как о «высшем государственном законодательном представительном собрании»⁵, а также «высшем представительном и законодательном органе государственной власти, который обычно формируется на основе выборов, хотя иногда может частично назначаться»⁶.

Все эти трактовки отражают сущность парламента как представительного и законодательного органа, имеющего по большей части выборный характер. В итоге можно остановиться на определении **парламента** как *высшего органа государственной власти, распространяющего свои решения на всю территорию страны*. Этот орган отличается особым способом формирования, основанный на принципе представительства, позволяющий отражать социальную структуру общества. В большинстве государств развитой демократии практически каждый гражданин обладает и активным избирательным правом (правом личного участия в избрании парламентариев), и пассивным (правом быть избранным в парламент).

Многие страны не используют в конституциях и иных нормативных правовых актах термин «парламент», называя государственный орган по-своему (в США – Конгресс, в Индии – Сансад, в КНР – Всекитайское собрание народных представителей). В Конституции Российской Федерации этот термин применяется: в соответствии со ст. 94, «Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации»⁷.

Теоретически компетенция парламента, круг решаемых им вопросов, не ограничена. Однако при принятии законов полномочия легислатур в разных странах не одинаковы. В связи с этим принято различать *три основных вида парламентов относительно объема их полномочий*:

1. Парламенты с неограниченными полномочиями – это законодательные органы, которые могут принимать решения по любым вопросам. Фактически таких парламентов немного: к ним можно отнести законодательные собрания некоторых государств англосаксонского права, унитарных государств, а также стран с парламентской формой правления, в которых абсолютное большинство принадлежит одной политической партии.

⁵ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка [Электронный ресурс]. URL: <http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-Ozhegov-term-21872.htm> (дата обращения: 15.01.2022).

⁶ *Федерализм*. Энциклопедия. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2000. С. 372.

⁷ См.: *Конституция* Российской Федерации. Ст. 94 [Электронный ресурс]. URL: https://worldconstitutions.ru/?page_id=1872 (дата обращения: 03.01.2022).

Однако даже в Великобритании, наиболее ярком представителе англосаксонской системы, формально утверждено, что вопросы войны и мира, назначения членов Палаты лордов являются королевской прерогативой, хотя в действительности реализуются парламентом или сформированным им правительством, кабинетом министров. Отсутствие в Великобритании институтов конституционного контроля также позволяет характеризовать английский парламент как легислатуру с неограниченными полномочиями.

В унитарных государствах, в отличие от федераций, полномочия парламентов не ограничены в пользу региональных ассамблей, однако могут быть значительно усечены иными высшими государственными органами.

По формальным признакам к подобным представительным органам можно отнести ассамблеи социалистических государств, для конституций которых характерен так называемый открытый перечень полномочий парламента. Например, по Конституцию КНР парламент «осуществляет другие полномочия, которые надлежит осуществлять высшему органу государственной власти»⁸. Однако на практике представительные органы социалистических государств, а также авторитарных или тоталитарных режимов вряд ли можно назвать парламентами, поскольку они не отвечают признаку высшего законодательного органа страны. Основные государственные решения в таких странах преимущественно принимаются лидерами правящей политической партии, хотя и могут формально оформляться как парламентские законы.

2. Парламенты с ограниченными полномочиями характерны для большинства государств континентальной системы права, федераций и государств-автономий. Как правило, в таких странах устанавливаются конкретные перечни вопросов, определяющие компетенцию парламента. Так, ст. 34 Конституции Франции устанавливает исчерпывающий перечень вопросов, по которым французский парламент может принимать законы⁹. Все остальные вопросы составляют сферу регламентарной власти (ст. 37)¹⁰, то есть относятся к полномочиям исполнительной ветви власти, президента и кабинета министров.

В США полномочия парламента ограничены как институтом конституционного контроля, Верховным судом, который наделен правом объявлять решения парламента неконституционными, так и региональными легислатурами. Последние, согласно поправке 10 Конституции США, сохраняют за собой право распоряжаться теми полномочиями, которые «не делегированы Соединен-

⁸ См.: *Конституция* Китайской Народной Республики. Гл. 3, ст. 62 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=31> (дата обращения: 03.01.2022).

⁹ См.: *Конституция* Франции. Ст. 34 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=138> (дата обращения: 25.12.2021).

¹⁰ Там же. Ст. 37.

ным Штатам настоящей Конституцией и пользование которыми не запрещено ею отдельным штатам»¹¹.

3. В парламентской практике устоявшимся видом легислатур являются **консультативные парламенты**, характерные как для государств мусульманского фундаментализма, так и для прочих недемократических стран. Очевидно, правильнее было бы называть эти структуры представительными органами, поскольку они не обладают высшей властью при принятии законов. Согласно Конституции Кувейта, «эмир имеет право инициировать, санкционировать и принимать законы. Если Национальная ассамблея утвердила законопроект 2/3 голосов, эмир одобряет и принимает закон в течение 30 дней со дня подачи ему» (ст. 65, 66)¹². Подобные консультативные органы действуют и в других мусульманских странах: среди них Национальный совет ОАЭ¹³, Совет «Оман», состоящий из Консультативного Совета и Государственного Совета¹⁴. Прав издавать законы эти органы не имеют, однако до поступления законопроекта главе государства рассматривают и формируют собственную позицию относительно того или иного государственного решения. Помимо непосредственного участия в рассмотрении и принятии законов, такие парламенты могут осуществлять исполнительные, судебные и контрольные функции в зависимости от специфики каждого отдельно взятого государства.

Специфика понятия «парламентаризм». «Парламент» и «парламентаризм» – тесно связанные между собой понятия, однако их вряд ли можно назвать синонимами. Безусловно, основу парламентаризма составляет парламент – высший орган законодательной и представительной власти в стране. Однако наличие парламента не всегда является показателем существования парламентаризма в том или ином государстве.

В литературе сложилось неоднозначное отношение к понятию парламентаризма. Большинство авторов склонны трактовать его в контексте привилегированного или доминирующего положения парламента по отношению к другим органам власти. А. И. Лукьяновым парламентаризм интерпретируется, как «система организации власти, в осуществлении которой ведущая роль принадлежит народному представительству – выборному органу, выражающему волю

¹¹ См.: *Конституция* Соединенных Штатов Америки. Поправка X [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=168> (дата обращения: 25.12.2021).

¹² См.: *Конституция* Кувейта. Ст. 65, 66 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=91> (дата обращения: 25.12.2021).

¹³ См.: *Конституция* Объединенных Арабских Эмиратов. Разд. 4 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.worldislamlaw.ru/?p=296> (дата обращения: 25.12.2021).

¹⁴ См.: *Конституция* Омана. Ч. 5 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=88&page=2> (дата обращения: 24.12.2021).

народа и возводящему эту волю в закон»¹⁵. С точки зрения Н. А. Васецкого, парламентаризм представляет собой «особую систему государственной власти, структурно и функционально основанную на принципах разделения властей, верховенстве закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной справедливости и правопорядка»¹⁶. В. В. Бакушев обращается к парламентаризму как к «категории, характеризующей роль выборных представительных органов в политической системе, системе политической власти»¹⁷. Парламентаризм как «система государственного управления при привилегированном положении парламента»¹⁸ трактуется А. А. Арабаевым.

Однако возникает вопрос, на основании каких характеристик можно констатировать привилегированное положение парламента по сравнению с другими органами? По словам Е. А. Гуляевой, парламентаризм должен быть основан на сильном полномочном парламенте, наделенном следующими качествами:

- избрание депутатов на прямых всеобщих свободных выборах;
- самостоятельность и независимость парламента в системе разделения властей;
- высокий уровень полномочий парламента при решении вопросов государственного управления (например, при формировании исполнительной власти);
- конституционно закрепленные полномочия в процессе законотворчества¹⁹.

На практике о существовании **парламентаризма** можно говорить, если, во-первых, *парламент принимает участие в формировании правительства*. Оно может быть либо непосредственным (характерно для государств с парламентской формой правления – Великобритании, Италии, Испании, Швейцарии, Израиля) либо опосредованным (в ряде стран с президентской и смешанной формами – Российской Федерации, США, Франции). В первом случае правительство формируется по принципу парламентского большинства из состава политической партии, получившей абсолютное большинство

¹⁵ Лукьянов А. И. Парламентаризм в России... С. 13.

¹⁶ Васецкий Н. А. Основы парламентаризма в России: учеб. для студентов высших учеб. заведений, обучающихся по специальности и направлению «Юриспруденция», «Политология». М.: Изд-во СГУ, 2010. С. 7.

¹⁷ Бакушев В. В. К профессиональному парламенту: методологический анализ // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2013. № 3. С. 123.

¹⁸ Арабаев А. А. Парламент и парламентаризм: соотношений понятий // Российский юридический журнал. 2005. № 3. С. 12.

¹⁹ См.: Гуляева Е. А. Парламентаризм как политико-правовая категория: проблемы понимания и этапы становления // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2006. № 13. С. 61.

в законодательном органе, во втором – президент назначает главу правительства, как в России, или весь кабинет министров – как в Соединенных Штатах после утверждения (с согласия) парламента. Во Франции не требуется утверждения состава правительства парламентом, однако Национальное собрание принимает решение относительно программы вновь сформированного кабинета министров. В случае отказа в ее утверждении французское правительство может быть распущено.

Во-вторых, парламентаризм проявляется в *наличии политической ответственности правительства перед парламентом*. Политическая ответственность, в отличие от уголовной, не основана на критериях законности и выражается в процедуре вынесения вотума недоверия в результате несогласия законодательной ассамблеи с политическим курсом, проводимым правительством. Она может иметь как коллективную природу, так и индивидуальную. Например, в Российской Федерации нормативно установлена только коллективная ответственность кабинета министров – Государственная Дума может выразить недоверие правительству в целом. В Великобритании и ряде других государств с парламентской формой правления, наряду с коллективной, применяется индивидуальная ответственность отдельных министров.

В-третьих, о существовании практик парламентаризма свидетельствуют действующие в том или ином государстве *механизмы парламентского контроля*, среди которых, помимо политической ответственности правительства перед парламентом, выделяются парламентские (депутатские) запросы, парламентские слушания, парламентские расследования, резолюции порицания²⁰, интерpellации²¹ и прочие формы. Как правило, степень жесткости применяемых механизмов парламентского контроля в государствах с парламентской формой правления, в отличие от стран с иными формами правления, выше и, соответственно, чаще может приводить к отставке правительства или отдельных министров.

²⁰ Резолюция порицания – предложение, исходящее от установленного конституцией или законодательством числа депутатов с требованием к правительству уйти в отставку – наиболее жесткая форма парламентского контроля, которая применяется преимущественно в государствах с парламентской формой правления.

²¹ Интерpellация – депутатский запрос, последствием применения которого может стать отказ в доверии правительству и его отставка.

Таким образом, термин **«парламентаризм»** используется для характеристики того, как парламент *взаимодействует с иными высшими органами государственной власти, в первую очередь исполнительными*. В зависимости от характера такого взаимодействия имеет смысл обозначить следующие *варианты взаимоотношений исполнительной и законодательной ветвей власти*:

1. **«Американский»** вариант взаимоотношений предполагает минимальную ответственность правительства перед парламентом либо отсутствие таковой. Такие взаимоотношения характерны для стран Центральной и Латинской Америки, в которых не развит институт парламентского контроля. Например, Конституцией Аргентины устанавливаются такие формы контроля, как вопросы министрам, доклады министров на заседаниях палат парламента, импичмент президенту, вице-президенту и министрам, а также деятельность Генеральной аудиторской палаты и Защитника Народа²² (аналогов Счетной палаты и Уполномоченного по правам человека соответственно). Конституция Мексики предусматривает только две формы парламентского контроля – доклады министров и импичмент президенту, губернаторам штатов и федеральным судьям²³. Незначительное количество форм парламентского контроля свидетельствует об ограниченном действии института парламентаризма в этих странах.

2. Другой вариант взаимоотношений – **«парламентский»** – предусматривает полную ответственность правительства только перед парламентом. Этот вариант используется в государствах с парламентской формой правления – Великобритании, Италии, ФРГ, Испании, Японии и др. Как правило, конституции и законодательство этих государств апеллируют к многочисленным, порой достаточно специфическим формам парламентского контроля: конструктивному вотуму (ФРГ), резолюции порицания (Испания, Япония), интерpellации (Италия, ФРГ), парламентским расследованиям (Италия, Япония).

3. **«Смешанный»** вариант взаимоотношений применяется в государствах с президентской и смешанной формами правления, когда кабинет министров несет ответственность и перед парламентом, и перед главой государства (Россия, США, Франция). Применяемые в этих странах формы парламентского контроля по большей части имеют традиционный информативный характер (парламентские запросы, вопросы министрам, доклады и отчеты правительства, парламентские слушания) и редко могут повлечь за собой отставку правительства.

²² См.: Конституция Аргентины. Ст. 53, 59, 60, 71, 101, 104, гл. 6, 7 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=358> (дата обращения: 18.04.2017).

²³ См.: Конституция Мексиканских Соединенных Штатов. Ст. 74 (ч. V), 93, разд. 4 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=51> (дата обращения: 18.04.2017).

Вопросы по теме

1. Какое понятие парламента является наиболее приемлемым? Объясните свой выбор.
2. Какие страны не используют в своих конституциях понятие «парламент»?
3. Назовите виды парламентов в зависимости от объема их полномочий. Приведите примеры.
4. Назовите основные признаки (критерии) парламентаризма и дайте определение этому понятию.
5. Назовите возможные варианты взаимоотношений исполнительной и законодательной ветвей власти. Приведите примеры.

Задания

1. Из литературы по теме выделите не менее пяти трактовок понятий «парламент» и «парламентаризм». Разделите их на смысловые группы с соответствующими наименованиями. Выберите смысловую группу, в наибольшей степени отражающую значение понятий, объясните свой выбор.
2. Проанализируйте конституцию любого из право порядков на предмет наличия или отсутствия парламентаризма. Используйте признаки (критерии) парламентаризма, приведенные в лекции по теме.

ГЛАВА 2

Исторические этапы развития парламентаризма

Исторические корни парламентаризма были заложены более 700 лет назад с момента появления первых институтов, предполагающих представительство отдельных социальных групп. Можно долго дискутировать по поводу того, являлись ли эти учреждения прототипами парламентов, однако их последующая трансформация в высшие представительные органы власти современных государств уже свидетельствует о том, что эти институты имели определенное значение для поступательного развития парламентаризма.

Начальный этап развития парламентаризма вполне справедливо именуется С. А. Махмудовой как «**протопарламентаризм**» и охватывает период *с древности до XII в.*²⁴

Достаточно далекими, но все-таки прототипами парламентских учреждений можно назвать высшие органы государственной власти **Древнего Рима** – Народное собрание и Сенат. **Народное собрание**, или система комиций, в большей степени отвечало принципу представительства, однако имело ограниченные возможности. Из трех видов комиций наиболее представительными являлись центуриатные комиции, поскольку в их состав, в отличие от куриатных, входили, помимо аристократии (патрициев), плебеи на основе имущественного ценза. Центуриатные комиции пришли на смену куриатным в эпоху республики (с V в. до н. э.), хотя последние сохраняли свое формальное значение: они вручали верховную власть магистратам (высшим должностным лицам) и решали религиозные вопросы. Еще один вид народных собраний, трибутные комиции, были организованы на принципах прямой демократии, включали всех граждан, разбитых по трибам (территориальным округам), однако в отличие от центуриатных, обладали меньшим объемом полномочий по утверждению законов, назначению должностных лиц и разрешению судебных споров. Комиции никогда не обладали серьезным политическим весом в Древнем Риме: любые их решения нуждались в утверждении со стороны Сената. К концу республиканского периода (I в. до н. э.) полномочия Народных собраний были значительно ограничены, а затем отмирают и их законодательные функции.

Гораздо более устойчивым и могущественным, но менее представительным высшим органом власти Древнего Рима, был **Сенат**. Сенат появился еще в царский период (VIII–VI вв. до н. э.) как совет старейшин при главе и «в небольшой степени, – как пишет М. В. Белкин, – способствовал формированию по-

²⁴ Махмудова С. А. Истоки и функции парламентаризма как института государственной власти // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2010. № 4–5. С. 147.

литической элиты римского общества, сенатской аристократии – патрициата»²⁵. Позднее принцип отбора сенаторов изменился – не по старшинству, а по экономическому положению. Сенат царского периода был крайне далек от парламента в его современном понимании, фактически не являлся высшим органом власти, тем более не представлял интересы различных социальных групп. Во времена междуцарствия²⁶ и Римской республики (VI–I вв. до н. э.) власть Сената значительно усилилась, и он действительно сосредоточил в своих руках всю полноту власти. Однако ни о каком представительстве различных групп римского общества не могло быть и речи. Тем не менее стоит отметить, что численность Сената росла (со 100 чел. с момента образования до 300), и в нестабильные времена в него привлекались не только патриции, но и наиболее богатые и авторитетные представители плебеев.

Интересно, что в IV в. до н. э. наблюдалась попытка модернизации Сената во всеобщий представительный орган Древнего Рима. Такая идея принадлежала трибуну Овинию и цензору Аппию Клавдию, однако в результате сопротивления со стороны сенатской аристократии реформа не увенчалась успехом.

В дальнейшем, в эпоху Римской империи в период принципата, или ограниченной монархии (I в. до н. э. – II в. н. э.), и домината, абсолютной монархии (II–V вв. н. э.), роль Сената заметно упала. В период принципата во главе государства находился принцепс, а Сенат лишь формально сохранял верховенство в политической жизни страны. По словам исследователей, «на практике для лишения Сената влияния, принцепс изымает из-под его контроля те сферы государственной жизни, руководство которыми обеспечивало ему господство в период республики»²⁷. К таким сферам в первую очередь относились армия и финансы. В это же время функции Народного собрания (комиции) были делегированы Сенату, что только усилило власть принцепса. Все это в немалой степени создало предпосылки для последующего перехода к абсолютной монархии, в которой Сенат играл роль лишь коллегиального совещательного органа при императоре.

Гораздо больших успехов в реализации принципа представительства удалось добиться в **Древней Греции**. Речь идет об оплоте греческой демократии,

²⁵ Белкин М. В. Римский Сенат в эпоху сословной борьбы VI–IV вв. до н. э. Проблемы эволюции // Центр Антиковедения СПбГУ [Электронный ресурс]. URL: <http://centant.spbu.ru/aristeas/monogr/belkin/belk010.htm> (дата обращения: 18.12.2021).

²⁶ Царская власть в Римской империи не являлась наследственной, поэтому после смерти одного царя и до выборов другого вся полнота власти находилась в руках Сената.

²⁷ Зотов Д. В., Иванов Ю. А. Некоторые аспекты формирования принципата в Древнем Риме // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. 2016. № 1–1. С. 288.

сформированной в пределах Афинского полиса. «Золотой век афинской демократии» (сер. V – сер. IV вв.) базировался на системе политических органов в составе Народного собрания и Совета пятисот.

Народное собрание, действовавшее на принципах прямой демократии, по праву можно считать высшим органом государственной власти в Афинах. Однако участие в нем ограничивалось гражданством, которое могли получить далеко не все жители Афин, а только мужчины, обладавшие личной свободой, достигшие возраста 18 лет, прошедшие специальное обучение, имеющие соответствующее социальное и этническое происхождение, собственность на дом и землю и др. Несоответствие хотя бы одному из этих признаков лишало гражданства, а соответственно, и права на участие в Народном собрании. Все важнейшие вопросы, включая финансовые, решались им; заседания проводились в строго определенные сроки.

Передовой для того времени характер этого органа определялся тем, что каждый гражданин Афин имел право выступить по обсуждаемому вопросу, а также внести разработанный законопроект. Кроме того, именно Народное собрание осуществляло контрольные функции над высшими должностными лицами, которые обязаны были публично отчитываться перед гражданами, помимо этого проверявшими еще и отчетную документацию магистратов. По сведениям Плутарха, «самый уважаемый и самый авторитетный руководитель Афинского государства, первый стратег Перикл, так тщательно готовился к отчету перед гражданами, что в течение нескольких дней не допускал к себе никого из близких»²⁸.

Не менее влиятельным высшим органом власти Афин был **Совет пятисот** (или Буле). Совет являлся своеобразным постоянным комитетом Народного собрания, поскольку заседал непрерывно и представлял интересы каждого родового объединения (филы). Равномерное представительство каждой филы и ежегодное переизбрание членов Совета обеспечивало его независимость.

Кроме этих органов, немаловажное значение в жизни Афинского полиса играл **Совет ареопага**, по своему аристократическому составу в наибольшей степени напоминавший римский Сенат. Этот орган выполнял судебные функции, а его члены обладали правом на пожизненное замещение должностей. Помимо этого, систему управления в Афинах образовывала сеть коллегий магистратов, выполнявших административные функции, в состав которых входили выборные должностные лица (высшие – архонты и стратеги).

Таким образом, наиболее передовыми протопарламентскими учреждениями, действовавшими на начальном этапе развития парламентаризма, следует

²⁸ Цит. по: *История Древней Греции: учеб. / под ред. В. И. Кузицина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Высш. шк., 2003. С. 174.*

считать Народное собрание и Совет пятисот Афинского государства. Они являлись коллегиальными высшими органами власти и в определенной мере обеспечивали принцип представительства и выборности. Несмотря на прямое отсутствие имущественного ценза для участия в деятельности этих органов, они работали для реализации интересов только одной социальной группы полиса – граждан. Значительная часть жителей полиса была исключена из процедуры участия в управлении государством. Органы власти Древнего Рима, народные собрания (комиции) и Сенат, еще в большей степени далеки от современного прообраза парламента. Народные собрания никогда не играли значимой роли в жизни страны, а Сенат являлся сугубо аристократическим органом. Тем не менее коллегиальный характер управления страной во времена Римской республики, представительство и патрициев, и плебеев в Сенате в нестабильные периоды, само существование Народных собраний, реформы Овиния и Аппия Клавдия напрямую коррелируют с современными легислатурами.

Позднее представительный орган появляется в **Исландии**, стране, которая территориально находится в Европе, но имеет особые климатические и географические условия и потому – нетипичный путь развития государственности. Исландский парламент, **Альтинг**, был создан в 930 г., раньше, чем в любых других европейских государствах. В отличие от первых английских или французских парламентов, Альтинг нельзя назвать сословно-представительным учреждением, поскольку он был образован (как и сама Исландия) норвежскими переселенцами, проживавшими территориально-родовыми общинами при отсутствии централизации и государственности. Изначально Альтинг состоял из вождей крупных общин, после принятия христианства в его состав вошли представители духовенства, а затем по два советника каждого из вождей. В итоге численность исландского парламента в первые сто лет его существования выросла с 36 до 147 чел.²⁹ Несмотря на колонизацию Исландии сначала Норвегией, а затем Данией, Альтинг практически не прекращал своей деятельности (за исключением периода с 1799 по 1844 гг.) и продолжает функционировать до сих пор.

Следующий этап развития парламента приходится на **XIII–XV вв.** Его можно охарактеризовать как **зарождение и первоначальное развитие сословно-представительных органов.**

В **Англии** уже в XII в. созрели предпосылки для формирования сословно-представительных парламентских учреждений. Несмотря на то, что Англия с момента нормандского завоевания (1066 г.) представляла собой в высшей степени централизованное государство, уже во второй половине XII в., как пи-

²⁹ См.: Хьяульмарссон Й. Р. История Исландии / пер. с англ. А. А. Столярова. М.: Весь Мир, 2003. С. 31.

шет Е. В. Гутнова, «в связи с экономической и социальной эволюцией английского общества власть короля все более и более приобретает характер общественной власти, создает постепенно выделившийся из общества аппарат управления, начинает влиять на развитие права»³⁰.

Существовавшие в Англии предпосылки, способствовавшие появлению первого парламента, сводятся к следующему:

1. Предшественником английского парламента по праву считается институт Витенагемота, народного собрания, существовавшего во всех англосаксонских королевствах Британии с VII до XI в. Этот орган носил совещательный характер при короле, в том числе участвовал в его избрании в условиях окончательно не сложившегося принципа престолонаследования. В основном состоял из представителей светской и духовной знати.

2. Формирование в XI – первой половине XII в. единственного органа центрального аппарата, королевской курии, исполнявшего административные, в том числе финансовые, и судебные функции (впрочем, полномочия курии не были четко определены). С конца XII в. последовало разделение учреждений внутри курии по исполняемым ими функциям.

3. Усиление власти шерифов в графствах и их постепенное превращение в представителей (чиновников) короля. Во многом этому способствовала политическая воля короля, Генриха II: шерифы превратились в должностных лиц, назначаемых центральной администрацией. Шерифы играли роль своеобразных посредников между центральной властью и общественностью, поскольку непосредственно взаимодействовали с местными собраниями сотен и графств, действовавших в Англии еще задолго до нормандского завоевания. Эти общественные органы были имели значительную поддержку со стороны короля, поэтому их нельзя назвать полностью независимыми учреждениями. Такая опора была необходима королю для предотвращения оппозиционных настроений крупной аристократии на местах.

4. Подписание в 1215 г. **Великой хартии вольностей**. Несмотря на то, что эта так называемая английская конституция носила узкий сословный характер, в основном была направлена на удовлетворение интересов олигархии и закрепление норм феодального права, ее целью стало смягчение социально-политических противоречий и ограничение власти короны.

5. Становление таких управленческих органов, как Королевский совет и Великий совет. Эти органы появились еще в XII в., но их окончательное оформление произошло в XIII в. Королевский совет, «рабочая группа» при короле, стал совещательным исполнительным органом при главе государ-

³⁰ Гутнова Е. В. Возникновение английского парламента (из истории английского общества и государства XIII в.). М.: Изд-во Моск. ун-та, 1960. С. 50.

ства, в основном именно ему принадлежало право законодательной инициативы. Великий совет собирался нечасто, два-три раза в год, и включал в себя наиболее влиятельных землевладельцев и аристократов, духовных и светских феодалов Англии. Именно на базе Великого совета в середине XIII в. сформировалась баронская оппозиция, в результате чего совет разделился на два лагеря по политическим соображениям. Первый включал в себя крупную феодальную аристократию, поддерживавшую короля, во главе сначала с Ричардом, а затем Гильбертом Глостерским. Второй – менее многочисленная группа, состоявшая не только из аристократов, но и мелких феодалов, рыцарей, горожан, во главе с Симоном де Монфором, графом Лестерским.

б. Заседание «бешеного парламента», или «Оксфордского парламента» (Великого совета) в 1258 г. и принятие **Оксфордских провизий**. Под давлением феодалов король вынужден был подписать провизии, ограничивавшие его власть в пользу комитета, состоявшего как из представителей короля, так и баронства. Правда, после отстранения короля от власти в 1264 г. Оксфордские провизии прекратили свое действие. Несмотря на то, что это собрание было названо парламентским, оно не стало первым английским парламентом в связи с представленностью в нем только высшей аристократии.

В 1264 г. группа во главе с Симоном де Монфором выступила против короля, одержала победу над ним и его сторонниками в битве при Льюисе. Несмотря на то, что власть Монфора была недолгой (около года), ему удалось созвать **парламент**, который считается **первым в истории парламентаризма**. В его состав были приглашены по четыре представителя от графств, аристократия и рыцарство. А уже в 1265 г. Симон де Монфор признал возросшее политическое значение городов: по два представителя от наиболее крупных городов также вошли в состав парламента. Симон де Монфор был вынужден опираться на слои рыцарства и горожан как на своих основных сторонников в борьбе с королевской властью, тогда как основная часть баронства поддержала короля. Известно, что в гражданской войне 1250–1260-х гг. сторону графа де Монфора приняла значительная часть крестьянства, однако в парламенте им не нашлось места.

В 1265 г. в битве при Ившеме Симон де Монфор был убит, король Генрих III вновь восстановился в своих правах. Уже в 1266 г. на фоне размаха народного движения в Англии король пошел на уступки (амнистия и отказ от земельных конфискаций взамен их выкупа) той части феодалов, которая поддержала графа Монфора.

С приходом к власти в 1272 г. короля Эдуарда I парламент не был предан забвению, а наоборот, последовал его ренессанс и окончательное утверждение как сословно-представительного учреждения. В период правления Эдуарда I

парламенты созывались не реже 1 раза в 5 лет, а иногда ежегодно. По оценкам Е. Р. Смирнова, главной целью регулярных созывов являлось «усиление государственной централизации при опоре на сословное представительство, при этом Эдуард I умело маневрировал в отношениях и с крупными землевладельцами, и с рыцарством, и с городской верхушкой»³¹. Это подтверждается разным набором представителей от сословий в зависимости от решаемых вопросов: в 1283 г. помимо знати, в заседании ассамблеи участвовали рыцари и представители городов, в 1290 г. – при решении вопроса об обложении налогом землевладельцев приглашалась только феодальная знать. И только с 1295 г. в состав парламента вошли все основные сословия, включая духовенство, баронство, по два рыцаря от каждого графства и по два представителя от каждого крупного города. Таким образом, с конца XIII в. **английский парламент** оформился как **постоянно действующее сословно-представительное учреждение**.

Вплоть до 1352 г. английский парламент имел однопалатную структуру, его члены произвольно делились на группы по исполняемым функциям. С 1352 г. парламент дифференцировался на две палаты:

– верхнюю **Палату лордов** (House of Lords), состоявшую из представителей светской и духовной аристократии (60–70 чел.), отобранных по критериям богатства, влияния и знатного происхождения. Как правило, в отличие от членов Палаты общин, они приглашались королем лично. До конца XIV в. Палата лордов не имела определенной организационной структуры и действовала как вариация Королевского совета. К XV в. сложился принцип пэрства, предполагавший наследственный характер членства в Палате лордов;

– нижнюю **Палату общин** (House of Commons), объединившую рыцарей от графств и представителей городов (около 400 чел.). Уже в 70-е гг. XIV в. оформилось организационное устройство нижней палаты: выбирался спикер, возглавлявший заседания и представлявший королю решения палаты, а также депутаты для осуществления контактов между обеими палатами и главой государства. Во многом раннее организационное оформление Палаты общин позволило ей в дальнейшем играть более активную политическую роль в жизни Англии. По утверждению О. Дмитриевой, «формируется чувство идентификации парламентариев как мудрейших людей, которые облечены полномочиями»³² от соответствующего города или графства. В 1430 г. утверждено избира-

³¹ Смирнов Е. Р. О структурировании английского парламента в XIII–XIV вв. (государственно-правовой аспект) // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: Право. 2001. № 1. С. 199.

³² Английский парламент [Электронный ресурс] // Час истины. Вып. 601. 2013. 22 нояб. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=bnE18C0VtTQ> (дата обращения: 17.11.2021).

тельное законодательство, предоставившее право избирать мужчинам, достигшим 21 года, имевшим земельную собственность и получавшим от нее определенный размер годового дохода (не менее 40 шиллингов). Пассивным избирательным правом, в свою очередь, наделялись слои средней и крупной аристократии.

Таким образом, XIII в. является значимым историческим периодом для истории Англии. Это время не только сильных королей из династии Плантагенетов, но и период становления парламента как сословно-представительного учреждения. Изначально английский парламент возник снизу как результат оппозиции политической элиты королю, который пытался ее эксплуатировать финансово и привлекать к участию в военных действиях. Формирование английского представительного органа происходило на фоне политического кризиса, переросшего в гражданскую войну, вследствие чего в состав ассамблеи интегрировалась не только аристократия, но и средние и мелкие феодалы, а также представители городов. На протяжении XIV–XV вв. парламент принимал активное участие во всех политических конфликтах, утверждал отречение двух монархов (Эдуарда II и Ричарда II) и смену династий (Плантагенетов на Ланкастеров). В Англии формировалось осознание того, что формула «король в парламенте» – неотъемлемая часть английской политической системы. Усилению позиций короля в парламенте в немалой степени способствовало вхождение в состав представительного органа членов Тайного совета, совещательного органа при монархе.

Практически в одно и то же время общегосударственные представительные органы появляются во **Франции**, однако французские Генеральные штаты не приобрели того значения, которое играл парламент в Англии. Предшественником французского парламента являлись **королевские курии**, или консультативные ассамблеи, которые, по утверждению Н. А. Хачатурян, «не были настолько сложившимся институтом, чтобы получить официальное название»³³. Они представляли собой собрание крупных и мелких светских и духовных феодалов в XI–XIII вв., выполняли совещательные функции при короле и имели постоянно действующий орган – **Королевский совет**. Представители городов, хотя и нерегулярно и в основном по вопросам, связанным с городской жизнью, присутствовали на собраниях.

Уже в 1260 г. в результате реформы Людовика IX из консультативного совета выделяются Большой совет, осуществлявший общее руководство, Счетная палата, орган финансового контроля и управления, а также **парламент**, который, в отличие от реалий английской политической системы, исполнял роль

³³ Хачатурян Н. А. Возникновение Генеральных штатов во Франции. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1976. С. 76.

верховного суда. Осуществляя правосудие от имени короля, парламент обладал огромными полномочиями, включая функции конституционного контроля, финансового управления и участия в решении международных вопросов. Тем не менее этот орган не был представительным: изначально его члены назначались королем, с XIV в. он формировался специальной комиссией во главе с королем при помощи выборов, также известны случаи наследования и покупки мест в парламенте.

Высшим сословно-представительным учреждением Франции в 1302 г.³⁴ становятся **Генеральные штаты**. Они были созданы французским королем Филиппом IV в целях противостояния высшей знати французской церкви во главе с папой Бонифацием VIII. В дальнейшем основным полномочием Генеральных штатов стало решение финансовых вопросов (в основном – вотиrowание налогов), поэтому значение этого органа особенно возросло в период Столетней войны³⁵, ведение которой требовало дополнительных средств. В периоды народных восстаний в середине XIV в. Генеральные штаты претендовали на доминирующие позиции в управлении страной. Так, в 1358 г. был принят **Великий мартовский ордонанс**, который устанавливал регулярность заседаний представительного органа, закреплял за ним постоянные законодательные, финансовые и контрольные полномочия. Однако после восстановления королевской власти в этом же году эти требования так и не были претворены в жизнь.

В отличие от английского парламента, Генеральные штаты созывались только по инициативе короля, не обладали четкими нормами представительства, а парламентарии не имели права вносить законопроекты. К тому же Королевский совет не прекратил свою деятельность, а наряду с Генеральными штатами продолжал играть роль совещательного, но постоянно действующего органа. Примечательно, что французский представительный орган имел трехпалатную структуру, поскольку все три сословия (духовенство, дворянство, горожане) заседали раздельно. Трех палатам было довольно сложно поддерживать диалог друг с другом, а также внутри палат, они постоянно враждовали между собой (особенно дворянство с горожанами, также отсутствовало единство между городами). Во многом именно это стало основной причиной того, что Генеральные штаты не приобрели той значимости и объема полномочий, которыми обладал английский парламент.

³⁴ Впрочем, эта дата определяется условно: согласно сохранившимся документам, в 1302 г. королевская курия включала в свой состав представителей всех трех основных сословий (дворянства, духовенства, горожан) в масштабах всей страны.

³⁵ Столетняя война (1337–1453) – серия крупных военных конфликтов между Англией и Францией, а также их союзниками.

Аналогично английским местным представительным органам во Франции с XIII в. набирали популярность провинциальные штаты, не имевшие организационной связи с общегосударственными. По словам А. З. Манфреда, «провинциальные штаты оказались очень долговечными: они существовали самостоятельно и собирались с регулярной периодичностью, представляя собой политический и административный орган в пределах провинции»³⁶. Более того, нередко провинциальные представительные органы под влиянием местных феодалов выступали против короля, стремились проводить политическую линию, автономную от центра. По сравнению с местными Генеральными штатами не имели административных функций, а в условиях противодействия сословий королю он мог не собирать их в течение длительного времени. С конца XIV в. Генеральные штаты все чаще заменялись **собраниями нотаблей**³⁷, а с конца XV в. абсолютистские тенденции практически полностью вытеснили этот представительный орган из политической жизни Франции.

В 1188 г. первые испанские сословно-представительные органы **Кортесы** были созваны в королевстве Леоне, а затем в 1250 г. в Кастилии при участии не только дворянства и духовенства (которые собирались и ранее), но и представителей городов. Однако в тот период **Испании как** единого государства не существовало, оно было разделено на множество автономных королевств. Как и во Франции, Кортесы не обладали правом законодательной инициативы и созывались исключительно королем.

В это же время первые сословно-представительные органы, имперский **Рейхстаг** и княжеские **ландтаги**, появились в **Германии**, которая с XIII в. переживала период феодальной раздробленности. Предшественником Рейхстага является совет высшей аристократии при короле, который сформировался в XI в. и назывался Гофтагом. В 1237 г. последний трансформировался в Рейхстаг путем расширения представительства духовных и светских князей, а также интеграции в его состав представителей городов. С XIV в. Рейхстаг и ландтаги собирались на постоянной основе.

Таким образом, первые сословно-представительные органы возникли параллельно в XII–XV вв. в целом ряде европейских государств на основе суще-

³⁶ *История Франции*: в 3-х т. / отв. ред. А. З. Манфред. Т. 1. М.: Наука, 1973. С. 106–107.

³⁷ Нотабли – именитые люди. Во Франции до революции нотаблями назывались собрания представителей трех сословий (духовенство, дворянство и третье сословие) по назначению самого короля. Нотабли заменяли собой Генеральные штаты. Первое собрание нотаблей состоялось в 1358 г., когда король Иоанн был взят в плен англичанами. Созывались нотабли в критические минуты; самостоятельного значения они не имели, потому что были кажущимся представительством сословий, выражая лишь взгляды привилегированных классов. См.: *Энциклопедический словарь Брокгауза и Евфрона* [Электронный ресурс]. URL: <https://rus-brokgauz-efron.slovaronline.com/88945-Нотабли> (дата обращения: 20.12.2021).

ствовавшей ранее практики встреч монарха с крупными феодалами. Исторической родиной парламента считается Англия, практически в одно и то же время появились Генеральные штаты во Франции, а также представительные органы других европейских государств: Кортесы в Испании, Рейхстаг и ландтаги в германских государствах. В основном монархи опирались на представительные органы в те периоды, когда им особо требовались финансовые ресурсы и поддержка в борьбе за власть.

Вполне закономерно, что несмотря на то, что в некоторых государствах прототипы ассамблей существовали и ранее, пальму первенства в этом вопросе отдают английскому парламенту. В отличие от иных представительных учреждений, именно в Англии легислатура образовалась снизу и стремительно приобрела оформленную организационную структуру, а с XIV в. была наделена правом законодательной инициативы.

Очередной этап развития парламентаризма – *XVI–XVII вв.*, когда *парламент* в большинстве европейских государств *трансформировался из органа государственного управления в орган государственной власти*. На этом этапе парламент превратился из совещательного органа при главе государства в орган власти, способный готовить и принимать решения по важнейшим политическим вопросам. В **Англии, Нидерландах, Швейцарии** роль представительного органа в этот период возросла, его полномочия расширились.

Тем не менее в ряде государств (**Франция, Российская империя, южно-европейские страны**) это время характеризуется переходом от сословной монархии к абсолютизму, что в одних случаях (**Франция, Испания**) свело на нет роль существовавших там представительных органов, в других (**Российская империя**) – препятствовало их изначальному формированию. Так, во **Франции** Генеральные штаты не собирались десятилетиями, иногда – по полвека; в **Испании** Генеральные кортесы практически перестали созываться с конца XV в.; в **Португалии** после обретения независимости от Испании в 1640 г. заседания кортесов проходили редко.

Роль **английского парламента** заметно возросла в XVI в. при династии **Тюдоров** в результате Реформации. Парадоксально, что в это же время происходило усиление королевской власти. По словам И. Осокиной, «в XVI веке Англия была страной крепнувшего абсолютизма, вступившего в острый конфликт с папством, итогом которого стал акт 1534 о супрематии (верховенстве), в силу которого король стал главой англиканской церкви»³⁸. Разрыв отношений английского короля Генриха VIII с папством способствовал усилению парламента,

³⁸ Осокина И. Королевская реформация в Англии: консерватизм и новации [Электронный ресурс]. URL: https://historicus.media/reformatsiya_v_anglii/ (дата обращения: 29.01.2022).

поскольку король принял решение заручиться поддержкой ассамблеи, чтобы придать своим действиям законную силу.

До середины XVI в. бракоразводные процессы и вопросы наследования престола решались церковью. Когда Папа Римский Климент VII отказался узаконить развод Генриха VIII с Екатериной Арагонской и женитьбу на Анне Болейн, это стало поводом для давно назревшего разрыва отношений с Римской церковью. В итоге компетенция парламента расширилась до решения вопросов в области религии и устройства церкви, а также престолонаследования. Парламент Реформации, действовавший в стране с 1529 по 1536 гг., принял с согласия короля ряд нормативных актов, тем самым сформировал условия для создания независимой национальной церкви.

Уже в XVI в. окончательно сложились организационные основы работы английского парламента. Среди них – внесение законодательной инициативы в любую из палат, а также традиция трехкратного чтения законопроекта. Голосование в Палате лордов проводилось поименно, в Палате общин – криком (в случае неясного решения выступавшие за и против расходились в разные комнаты). После подписания монархом законопроект становился законом, или статутом. Однако король (как и Палата лордов) обладал правом вето – в итоге в английском парламенте утверждается формула «король подумает». Таким образом, по словам О. Дмитриевой, «любой законопроект проходит тройную экспертизу – общин, лордов и короля»³⁹. В зависимости от желания короля длительность сессии составляла от нескольких месяцев до нескольких лет с перерывами. Кроме этого, в XVI в. сформировались основные парламентские привилегии и свободы: свобода слова и прений, депутатская неприкосновенность (свобода депутата и его слуг от ареста во время сессии парламента), свобода доступа спикера и депутатов к монарху; складывался институт лоббирования.

XVII в. стал поворотным в истории Англии и английского парламента. Как и в других европейских государствах, в Англии господствовали абсолютистские тенденции, однако они не привели к ликвидации парламента. Несмотря на нечастые заседания ассамблеи, очевидна **стойкость института парламентаризма и политической системы**, созданной в XIII в.

С приходом к власти династии **Стюартов** и шотландского короля Якова I взаимоотношения парламента и главы государства вошли в фазу перманентного конфликта. И. И. Шарифжановым подтверждается «растущая идеологическая дивергенция между короной и парламентом, двором и страной», целым рядом актов Палаты общин: «Представление Палаты общин о правах

³⁹ *Английский парламента...*

и вольностях этой палаты» (1604), «Петиция Палаты общин о существующих недовольствах» (1610), «Представление Палаты общин о правах и привилегиях парламента» (1621)⁴⁰. Эти документы были изданы в ответ на стремление короля ограничить власть легислатуры и его тягу к абсолютной монархии. Яков I редко созывал парламент и то только в тех случаях, когда он особо нуждался в финансовых ресурсах.

Ситуация обострилась с приходом к власти сына Якова I, Карла I, продвигавшего идеи абсолютизма и отвергавшего оппозицию в любом проявлении, в первую очередь в виде активно действовавшего парламента. В период правления Карла I (1625–1649) парламент созывался нерегулярно, его решения не выполнялись королем, лидеры оппозиции подвергались репрессиям. В 1628 г. Карл I подписал Петицию о праве, утверждавшую верховенство закона и суверенитет парламента, однако отказался выполнять ее требования, правил единолично и в течение 11 лет не собирал заседаний ассамблеи. Неудачная внешняя политика короля, в частности война Англии с Шотландией, вынудила его созвать сначала Короткий⁴¹, а затем Долгий парламент⁴² в 1640 г. На заседании парламента в 1641 г. была принята **Великая ремонстрация** (Великий протест) – документ, осуждавший политику короля и его правительства и требовавший реализации политических и социально-экономических преобразований.

Отказ Карла I подписать Великую ремонстрацию усугубил конфликт между королем и парламентом, возглавившим оппозицию, и стал одной из причин **Английской революции**, известной также как Английская гражданская война. Как пишет В.А. Васютинский, «силы борющихся партий распределились следующим образом: за короля стояли отсталые север и запад, за парламент – торгово-промышленный восток и приморская Англия с крупными портовыми городами во главе с Лондоном»⁴³. Решающее значение в победе оппозиции сыграла реформированная по инициативе парламентария Оливера Кромвеля армия.

⁴⁰ Шарифжанов И. И. Корона и парламент в Англии XVII в.: королевская прерогатива или суверенитет парламента? // Ученые записки Казанского университета. Гуманитарные науки. 2013. Т. 155, кн. 3, ч. 1. С. 257.

⁴¹ Короткий парламент (13 апреля – 5 мая 1640) – парламент, созданный в 1640 г. Карлом I в результате военного конфликта между Англией и Шотландией. Получил такое название, поскольку действовал всего три недели.

⁴² Долгий парламент (1640–1653) – парламент, созданный в 1640 г. Карлом I в результате военного конфликта между Англией и Шотландией. По акту парламента он мог быть распущен только с согласия депутатов, а они не соглашались с его роспуском до окончания Английской гражданской войны и междуцарствия (реставрации Стюартов в 1660 г.).

⁴³ Васютинский В. А. Оливер Кромвель // Борьба классов. 1935. № 3. С. 100.

В 1649 г. Кромвель частично распустил парламент, удалил из него тех, кто выступал за переговоры с королем, инициировал суд над главой государства, по решению которого Карл I был казнен. Вскоре, согласно акту парламента, была упразднена Палата лордов, королевский сан отменен, Англия провозглашена республикой, парламент ста высшим органом власти в стране. Исполнительная власть передана Государственному совету во главе с Оливером Кромвелем.

В 1653 г. Кромвель разогнал Долгий парламент и провозгласил себя лордом-протектором Англии. Хотя Кромвель отказался принять корону, он дал согласие на придание своей власти наследственного характера, что означало установление абсолютной монархии и открытой военной диктатуры в стране. После попыток возродить Палату лордов в 1653 г. парламент не собирался, и Кромвель правил неограниченно.

После смерти Оливера Кромвеля в 1658 г. власть перешла к его сыну Ричарду, которого парламентарии в условиях беспорядков и массовых народных выступлений вынудили уйти в отставку с целью реставрации династии Стюартов в 1660 г. По словам С. Дженкинса, «события 1660 г. можно назвать первым случаем проявления коллективного разума. Ведь страна прежде совершила нечто чудовищное: пошла войной сама на себя и обезглавила собственного короля»⁴⁴. Парламент, получивший название **Кавалерского**, впервые после долгого перерыва был созван в 1661 г. После реставрации в целом возродилась структура прежнего парламента и действовавшая ранее избирательная система. Как отмечает М. П. Айзенштат, «происходит постепенное усиление нижней палаты – без ее одобрения не могла быть дана ни одна субсидия, законопроект становился статутом только с ее согласия»⁴⁵. К концу правления Карла II существенно расширены состав Палаты лордов (а к концу XVII в. при Вильгельме III значительно усилено ее влияние) и в целом возросла значимость парламента.

В 70-е годы XVII в. в Англии сформировались первые политические партии, **тори и виги**, ставшие предшественниками современных консерваторов и лейбористов. Поводом для их оформления послужила начатая в парламенте кампания против католиков, преследовавшая своей целью исключение из числа претендентов на престол Якова, герцога Йоркского, брата Карла II, не скрывавшего своих католических убеждений. В итоге сторонники короля и, соответственно, Якова в качестве наследника получили прозвище тори (ирл. «грабите-

⁴⁴ Дженкинс С. Краткая история Англии / Пер. с англ. И. Мельницкой. М.: ООО «Издательская Группа «Азбука Аттикус», 2015. С. 79.

⁴⁵ Айзенштат М. П. Британия нового времени. Политическая история: учеб. пособие. М.: КДУ, 2007. С. 27.

ли», бранное наименование католиков в Ирландии); противники, выступавшие за исключение Якова, – виги (шотл. «человек вне закона», «скисшее молоко», наименование шотландских пуритан-фундаменталистов). В XVII в. эти политические партии, а точнее – парламентские группировки кланового характера, не имели значительных различий в социальном составе и взглядах. В основном они отражали расстановку сил в парламенте и не проецировались на население страны. В целом тори поддерживали короля и его божественное происхождение, а также национальную англиканскую церковь; виги – стремились к ограничению власти монарха, полагая, что она является результатом народной воли, и отвергали католичество. Первым лидером тори стал лорд Денби, вигов – лорд Шефтсбери.

При Карле II Стюарте усилиями парламента (в первую очередь вигов) в 1679 г. принят важный нормативный правовой документ, составная часть английской Конституции, **Хабеас корпус акт** (Habeas Corpus Act), или «Акт о лучшем обеспечении свободы подданного и о предупреждении заточений за морями». Этот акт гарантировал неприкосновенность личности и устанавливал, что арестованный, за исключением обвиняемых в тяжком уголовном преступлении или государственной измене, имеет право обратиться в суд с просьбой выдать «хабеас корпус», в котором содержалось указание доставить его в суд для проверки оснований задержания. Хабеас корпус акт направлен на защиту от произвольных арестов, которые периодически применялись монархами в ходе борьбы за власть.

Брат Карла II, Яков II, пришедший к власти после его смерти, своей преданностью Франции и католичеству, а также кооптированием на основные государственные посты католиков спровоцировал напряженную ситуацию в стране, обратил против себя англиканское духовенство и дворянство, в том числе объединившихся парламентариев тори и вигов. В 1685 г. Яков II распустил парламент и не объявил срока новых выборов, что было воспринято обществом как кампания против представительного органа.

В итоге государственный переворот, или **Славная революция** 1688 г., стал неизбежным в условиях отсутствия баланса сил в стране. После отречения от престола Якова II значительная часть парламентских сил оказалась на стороне его сестры Марии и ее супруга, Вильгельма, принца Оранского. Они оба возводятся на престол с фактической передачей королевской власти Вильгельму, ставшему королем Англии и Шотландии Вильгельмом III. Правление последнего ознаменовало решительный переход к ограниченной монархии, ко-

торый был закреплен в **Билле о правах** (1689)⁴⁶, ставшем одной из основных частей британской Конституции.

В Билле о правах устанавливается разделение властей между монархом и парламентом. Полномочия главы государства ограничивались правом помилования, рассмотрения жалоб, жалованьем почетных званий, созывами и роспуском парламента, заключением международных договоров, назначением главы исполнительного органа. За парламентом, в свою очередь, закреплялись его основные законодательное и законотворческое право, а также взимание налогов и сборов; набор и содержание армии в мирное время разрешается только с согласия парламента. Помимо этого, в Билле оговариваются основные парламентские свободы: свобода слова, выборов в парламент, принятия нормативных правовых актов, необходимость регулярных и частых созывов представительного органа (согласно Трехгодичному акту 1694 г. не реже 1 раза в 3 года). Билль о правах закрепил новый переходный тип монархии в Англии, который совмещал как признаки конституционной, так и дуалистической монархии. С одной стороны, в пользу дуалистической монархии свидетельствует тот факт, что исполнительный орган возглавлялся монархом (при отсутствии должности главы кабинета министров), законодательный – парламентом. С другой стороны, разделение власти между монархом и парламентом в Англии конца XVII в. постепенно свелось к доминированию легислатуры.

Примечательно, что в 1693 г. в Англии сформировался **первый однопартийный кабинет министров** из партии вигов, занявшей большинство мест в парламенте. В свою очередь, тори составляют оппозицию. Формирование исполнительного органа власти из состава парламента стало одним из очевидных признаков парламентаризма и парламентской формы правления, которые в конце XVII в. зародились в Англии. Более того, на рубеже XVII–XVIII вв. известен случай привлечения кабинета министров к коллективной ответственности, главным образом по инициативе тори.

Таким образом, в XVI–XVII вв. в большинстве государств Европы господствовали абсолютистские тенденции, что по-разному сказывалось на роли и значимости парламента. Если во Франции и ряде других европейских государств парламента практически перестали созываться, то в Англии к концу XVII в. парламент трансформировался из совещательного органа при главе государства в самостоятельный орган власти с собственными полномочиями, первостепенными из которых стали разработка и принятие законов, а также судебные функции. Немаловажную роль в этом сыграло то, что английский парла-

⁴⁶ *Билль о правах // Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII–XIX вв. Англия, США, Франция, Италия, Германия: сб. документов / под ред. П. Н. Галанзы. М.: Госюриздат, 1957. С. 126–133.*

мент изначально формировался снизу при активном участии представителей сословий. Две революции, которые удалось пережить Англии в XVII в., только укрепили стойкость института парламента и способствовали становлению конституционной монархии в стране. В XVI–XVII вв. окончательно сложились организационные основы деятельности парламента, зародились политические партии тории и вигов, сформировались базовые составляющие английской Конституции и парламентаризма, характер взаимоотношений ветвей власти, выделился слой профессиональных политиков.

Следующий этап, *XVIII–XIX вв.*, – *период зарождения и развития парламентской формы правления и парламентаризма*, а также первых политических партий в большинстве западных государств.

В Англии конституционная монархия оформилась в XVII в., раньше, чем в других государствах. Поэтому на протяжении XVIII–XIX вв. этот институт закреплялся в общественном сознании.

Сложившаяся в Англии еще в XIII в. система представительства с крайне ограниченным избирательным правом (охватывающим не более 7 % населения) не претерпела изменений в XVIII в. Голосование проводилось открыто, на избирателей постоянно оказывалось давление, места в парламенте покупались и продавались. По словам М. П. Айзенштата, давление на население «широко практиковалось в небольших избирательных округах, получивших название «карманных» или «гнилых» местечек»⁴⁷. Распространение патрон-клиентских отношений определяло зависимость Палаты общин от Палаты лордов.

Уже с начала XVIII в. очевидны тенденции упрочения положения парламента в системе государственного управления Англии. В 1701 г. усилиями парламента разработан **Акт о престолонаследовании**, лишивший претензий на престол представителей династии Стюартов католического вероисповедования, в том числе сына Якова II. Значимым положением этого документа является то, что решения монарха требовали контрасигнатуры (заверения для придания юридической силы) со стороны членов Тайного совета⁴⁸. Этот момент следует рассматривать как отправную точку для последующего установления коллективной ответственности кабинета министров.

После смерти Вильгельма III к власти приходит Анна (1703–1714), вторая дочь Якова II. Она пыталась расширить собственные полномочия, однако особых результатов не достигла, а наоборот, по утверждению Н. А. Кручининой, «если Вильгельм III был вполне самостоятельным политическим деятелем, то

⁴⁷ Айзенштат М. П. Британия нового времени... С. 42.

⁴⁸ Тайный совет (существует при монахе) состоит из членов королевской семьи, высшего духовенства, министров, лидеров крупных политических партий (всего – около 300 чел.). Формально назначаются монархом, фактически – утверждаются правительством.

при королеве Анне реальная исполнительная власть все больше стала переходить к правительству»⁴⁹; тем не менее она отличилась последним в английской истории применением права вето. В годы правления Анны в 1707 г. последовали объединение Англии и Шотландии, упразднение шотландского парламента и предоставление шотландцам мест в обеих палатах. **Акт об унии**, или Союз парламентав, стал результатом компромиссного соглашения между парламентами Англии и Шотландии без особого участия со стороны королевы.

Десятилетие Анны отличалось постоянной межпартийной борьбой при отсутствии явного большинства мест в парламенте какой-либо из партий, оформлением королевского лобби, балансированием королевы между политическими альянсами. Тем не менее в 1710 г. тори проводят закон о высоком имущественном цензе для желающих стать парламентариями, что ознаменовало усиление позиций крупной аристократии в Палате общин и лишило права избираться слои мелкой и средней буржуазии.

После смерти Анны в 1714 г. парламент в очередной раз стал движущей силой при смене династий (со Стюартов на **Ганноверов**). Тайному совету во главе с герцогом Шресбери удалось осуществить беспрецедентный акт и сменить состав кабинета министров, в котором преобладали тори. Первые представители немецкой династии Ганноверов короли Георг I (1714–1727) и Георг II (1727–1760) не проявляли особого интереса к английской политике и не были серьезно вовлечены в государственные дела. Неотъемлемым следствием этого стало сокращение прерогатив монархов и возрастание роли парламента и правительства.

С 1721 г. в английскую политическую систему вписалась должность **премьер-министра**, или главы правительства. Хотя эта должность не является конституционной и со Средних веков исполнительный орган возглавлялся монархом, появление на политической арене харизматичной фигуры Роберта Уолпола создало прецедент в Англии. По словам В. И. Морозова, «в 1720–1730-х гг. он пользовался огромной популярностью при дворе; до того, как Р. Уолпол захватил политическое и экономическое влияние в стране, идея о том, что правительством может управлять один из министров, в Англии считалась претенциозной и неосуществимой»⁵⁰. Р. Уолполу удалось возглавить партию вигов, нижнюю палату английского парламента и кабинет министров и путем сдержанной внутренней и внешнеполитической стратегии, а также активного

⁴⁹ Кручинина Н. А. Британские политические традиции: либерализм, консерватизм, социализм: курс лекций. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2014. С. 20.

⁵⁰ Морозов В. И. О парламентах выборах в Великобритании // Управленческое консультирование. 2006. № 1. С. 139.

участия в выстраивании патрон-клиентских связей удерживать власть на протяжении более 20 лет.

С 30-х гг. XVIII в. в результате межпартийной борьбы и выхода на политическую арену лидера оппозиционной партии тори Уильяма Питта оформился институт постоянной оппозиции. В этот период английская оппозиция не носила однородного характера, зачастую недовольные политикой правящей партии виги объединялись с тори.

В дальнейшем продолжительное правление короля Георга III (1760–1820) только укрепило позиции английского парламента и кабинета министров. В первые годы нахождения у власти король назначил на основные государственные посты лиц из своего ближайшего окружения, что усиливало роль патрон-клиентских отношений и обостряло межпартийную борьбу. Позднее болезнь монарха привела к еще большей стабилизации положения парламента, в особенности его нижней палаты, задающей основные векторы развития государства.

Вторая половина XVIII в. отличалась нестабильностью, вызванной требованиями реализации политических реформ в стране, расширения избирательных прав. Эти требования звучали от внепарламентской оппозиции, активизировавшихся гражданских ассоциаций и обществ (первой политической ассоциацией в Англии становится **Общество сторонников Билля о правах**). Волнения среди населения обострила Великая французская революция (1789–1799), которая, с одной стороны, способствовала объединению политических сил в Англии, с другой – вызвала опасения правящей элиты и запрет целого ряда ассоциаций.

В целом в XVIII в. укрепились позиции кабинета министров, который продолжал формироваться из состава парламента, разрабатывались механизмы его ответственности перед представительным органом, ограничивались претензии монархов и повышалась их финансовая зависимость от парламента; политические партии стали играть активную роль, пытались реализовать программы путем контроля над большинством мест в парламенте, формировались многочисленные фракции и коалиции. Парламент сосредоточил в своих руках не только законодательные и судебные полномочия, но и контрольные – над кабинетом министров, правительством, имевшим опору в виде своей фракции в Палате общин.

Основным событием первой половины XIX в. стала **парламентская реформа**, связанная с изменением избирательного законодательства. Впервые подобные идеи зародились в 1816 г. на фоне социально-экономического кризиса и общественных волнений. Движение за реформу продолжалось вплоть до 1832 г. и сопровождалось активной петиционной кампанией, формировани-

ем пропагандирующих программы преобразований новых ассоциаций (Общества парламентской реформы, Общества политических протестантов), политической борьбой в прессе, митингами и даже военными столкновениями. Реформаторское движение характеризовалось вовлечением в него всех слоев общества, что сделало неизбежным модернизацию избирательного законодательства.

В 1828–1829 гг. гражданскими и избирательными правами были наделены католики и диссентеры⁵¹. В 1831 г. впервые был внесен проект **Билля о парламентской реформе**. Он носил умеренный характер и предполагал единый имущественный ценз (10 фунтов стерлингов) для всего мужского населения Англии, однако не был принят даже в нижней палате и стал причиной роспуска парламента. В дальнейшем законодательная инициатива вносилась дважды, но сталкивалась с сопротивлением Палаты лордов. В итоге 7 июня 1832 г. под давлением правительства, монарха и общества Билль о парламентской реформе был принят. Немаловажную роль в этом сыграли опасения лордов, связанные с возможной эскалацией общественных волнений по всей стране и приглашением в верхнюю палату новых пэров более либеральных взглядов. Последняя мера активно обсуждалась главой кабинета министров лордом Гремом и монархом Вильгельмом IV (1830–1837).

Билль о парламентской реформе в значительной степени упорядочил систему избирательных округов; 42 города получили право на своих представителей в английском парламенте. Несмотря на широкое общественное движение, предварявшее преобразования, реформа носила очень умеренный характер и не предполагала наделение населения всеобщим избирательным правом. Тем не менее электорат был расширен практически в два раза, в основном за счет фермеров и арендаторов земли. Билль сохранял достаточно высокий имущественный ценз (40 шиллингов дохода с недвижимого имущества в графствах, или 10 фунтов стерлингов дохода в городах, или не менее 10 фунтов арендной платы в городах) и вводил ценз оседлости (не менее 1 года проживания в данной местности); из списков избирателей исключались получавшие когда-либо пособие по бедности; электорат обязан был уплачивать ежегодную пошлину за регистрацию избирателей.

На первый взгляд, результаты кажутся спорными, однако принятие Билля позволило предотвратить революцию, которая могла произойти под воздействием революционных событий во Франции. По словам М. П. Айзештата, реформа «поколебала средневековый принцип равного представительства от корпоративных единиц и ознаменовала начало перехода к новым принципам

⁵¹ Диссентеры – одна из разновидностей протестантов, отклонявшихся от официально принятого вероисповедания Англиканской церкви.

представительства от количества населения»⁵². Постепенно возрастали роль Палаты общин и партийного большинства в ней, личная инициатива депутатов при обсуждении законопроектов и работе над ними, объем компетенции английского парламента. По оценкам Дж. Беста, реформа стала важным фактором трансформации «аристократического полуконфессионального государства в полудемократическое либеральное государство»⁵³. Изменение избирательного законодательства спровоцировало активные реформы в других областях (ограничение детского труда, отмену рабства в колониях, внедрение системы регистрации брака, рождения и смерти, унификацию системы городского самоуправления и др.).

Значимость избирательной реформы существенно снижалась за счет целого ряда негативных аспектов. Среди них отсутствие всеобщего избирательного права, высокий имущественный ценз, зависимость парламентариев нижней палаты от верхней за счет патрон-клиентских отношений между лордами и представителями общин, неравномерное представительство округов. Тем не менее реформа явилась серьезной вехой в становлении гражданского общества и его политизации, трансформации партий из парламентских в политические и их разделении на основе консервативной (тори) и либеральной (виги) идеологии, способствовала повышению роли прессы. К тому же она упрочила авторитет монарха и монархии, который был подорван в годы правления Георга IV (1820–1830), одного из наиболее непопулярных английских королей.

1834 г. стал последним, когда по поручению короля Вильгельма IV было сформировано правительство меньшинства. Хотя большинство мест в парламенте принадлежало вигам, в кабинет министров вошли тори во главе с их лидером Робертом Пилем, который, несмотря на отсутствие поддержки парламента, имел непререкаемый авторитет в Англии. Его **Тамвортский манифест**, программа умеренного консерватизма, опубликованный в средствах массовой информации, стал первым программным заявлением в истории страны.

Однако отсутствие партийного единства в правительстве и парламенте стало причиной того, что ни одна из правительственных законодательных инициатив не была одобрена легислатурой. Позднее раздельное правление (кабинет министров принадлежит к одной политической партии, большинство мест в парламенте занято другой) являлось вынужденной мерой в случае недоверия правящей партии.

Викторианская эпоха (1837–1901), период правления племянницы Вильгельма IV, королевы Виктории, становится длительным этапом совершенство-

⁵² *Айзенштадт М. П.* Британия нового времени... С. 122.

⁵³ *Best G. F. A.* The Constitutional revolution, 1828–1832, and its consequences for the established church // *Theology*. 1959. Vol. 62, № 468. P. 234.

вания парламентаризма. Несмотря на то, что королева не имела права вмешиваться в государственное устройство страны, ее положение медиатора при разрешении политических конфликтов упрочилось. Важным фактором в этом контексте послужил так называемый «**партийный маятник**», когда ни одна из политических партий не находилась продолжительное время (в течение более десятилетия) у власти.

Викторианскую эпоху принято разделять на три хронологических периода – ранний (1830–1840-е гг.), средний (1850–1870-е гг.) и поздний (1880-е – нач. 1900-х гг.). В *ранний период* на фоне размаха деятельности общественных организаций выросла роль партийных лидеров и функционеров (випов⁵⁴), заметно повысилось внимание к работе с электоратом, постепенно были разработаны идеологические программы партий. В это время более сплоченной политической силой были тори. Они объединились вокруг своего лидера Роберта Пиля и, выступая за сохранение традиционных устоев государства (в первую очередь монархии и Англиканской церкви), наряду с умеренными реформами, вызванными индустриализацией и урбанизацией, трансформировались из парламентской в политическую консервативную партию.

Средний период отличался наибольшим объемом преобразований, реализованных парламентом. Они касались не только избирательной системы и системы представительства, но и других вопросов (реформы образования, армии, государственной службы). В 1858 г. был отменен имущественный ценз для депутатов, в 1866 г. – религиозный ценз. В 1860-е гг., аналогично событиям 1830-х гг., массовое общественное движение спровоцировало дальнейшую реализацию парламентских реформ. Наиболее значимым мероприятием проведенной в 1867 г. **второй парламентской реформы** стало снижение имущественного ценза с 10 до 6 фунтов стерлингов (для арендаторов в городах – не менее 10 фунтов стерлингов арендной платы за жилье, в графствах – не менее 12). В итоге состав электората в городах пополнился в 5–6 раз за счет представителей среднего класса и верхних слоев рабочего класса. В 1872 г. вступил в силу билль парламента о тайном голосовании на выборах, тем самым значительно сократилась вероятность коррупционных действий.

Середина XIX в. – время становления и консолидации либеральной партии Великобритании за счет сближения вигов, отдельных умеренных консерваторов и представителей радикальных взглядов. Хотя, как и в рядах консерваторов, полного единения не было, сосуществовали несколько партийных группировок.

⁵⁴ Випы (от англ. “whips” – кнут) – партийные функционеры, которые занимаются разъяснением позиции политической партии рядовым членам, обеспечивают явку и дисциплину на заседаниях парламента, организуют своих сторонников при голосовании и т. д.

В этот же период с целью проведения избирательных кампаний и привлечения сторонников были созданы так называемые штаб-квартиры обеих политических партий: в 1860 г. – Либеральная регистрационная ассоциация, в 1867 г. – Национальный союз консервативных и конституционных организаций. Штаб-квартиры начали обрастать плотными связями с местными массовыми политическими организациями. На политической арене можно выделить лидеров консервативной (лорд Дерби, Бенджамин Дизраэли, позднее – маркиз Солсбери) и либеральной (лорд Пальмерстон, Уильям Гладстон) партий.

В *поздний период* правления королевы Виктории была реализована **третья парламентская реформа**, которой, в отличие от двух предыдущих, не предшествовало массовое общественное движение. В основном реформа затронула перераспределение избирательных округов, которое проводилось дважды, в 1884 и 1885 гг. С этого времени голосование в Англии проводится по одномандатным округам, а также в ряде городов и престижных университетов. Избирательные цензы были сохранены, но жители города и села уравнивались в своих правах. По итогам преобразований объем электората вырос в 2 раза до 15–17 % населения страны. В это время в активную политическую борьбу за избирательные права включились женщины, однако на тот момент это не принесло ощутимых результатов.

Политические партии проводили активную работу, соперничали друг с другом за голоса избирателей, разрабатывали свои политические программы. Они формировали политические сети, объединявшие парламентариев, штаб-квартиры и местные отделения партий по всей стране. Становлению последних в немалой степени благоприятствовала деятельность депутатов муниципального совета Бирмингема Джозефа Чемберлена и Уильяма Харриса. При их поддержке в различных округах Бирмингема были созданы **кокусы**, местные отделения либеральной политической партии. Они предоставляли населению возможность партийного членства, участия в партийных собраниях и избирательных кампаниях. Как пишет Н. А. Кручинина, «кокус существовал постоянно, руководство его было выборным, работа с избирателями очень четко отлажена. Организация бирмингемского кокуса оказалась столь удачной, что ее принципы стали затем копироваться в различных частях страны не только либералами, но и консерваторами»⁵⁵. В дальнейшем вся территория страны обросла низовыми партийными организациями, кокусами, оказывавшими серьезное воздействие на формирование общественного мнения. Они же играли не последнюю роль в изменении социального состава политических партий в сторону увеличения представительства среднего класса. Юристы и предприниматели,

⁵⁵ Кручинина Н. А. Указ. соч. С. 52.

имевшие опыт работы в местных представительных органах или партийных организациях, демонстрировали новый облик профессионального политика, пришедшего на смену аристократам, доминировавшим в парламенте ранее.

К концу XIX в. более сплоченной политической силой, по сравнению с разрозненными группировками либералов, была консервативная партия. Показательно, что в поздний период ее политическим лидерам, в первую очередь, маркизу Солсбери, удалось добиться единения представителей партии при голосовании в Палате общин.

Таким образом, в XVIII–XIX вв. английский парламент приобрел большинство современных черт. Среди них сокращение прерогатив монарха, в особенности лишение короны полномочий на вмешательство в политическое устройство государства, а также формирование кабинета министров из состава парламентского большинства, двухпартийная система с широкой сетью местных партийных отделений, активная работа партий с электоратом в ходе предвыборных кампаний. В этот период особенно возросла роль общественного мнения и сознания при формировании политических программ партий и проведении парламентских реформ.

Во многих других европейских государствах этот период характеризовался переходными формами правления, свидетельствовавшими о зарождении базовых принципов парламентских монархий или республик.

В отличие от Англии, для **Франции** XVIII–XIX в. – время политической и социально-экономической нестабильности, отмеченное целым рядом революционных выступлений и восстаний. На протяжении 175 лет (1614–1789) французские Генеральные штаты не созывались монархами, склонным к абсолютизации собственной власти. В 1789 г. попытка Людовика XVI собрать представительный орган с целью увеличения налогов обернулась сопротивлением третьего сословия и насильственным свержением абсолютной монархии путем переворота.

Десятилетие **Великой французской революции** (1789–1799) характеризовалось частой сменой политических группировок у власти, а также форм правления и политических режимов в стране. Первые два года после событий 1789 г. основные преобразования во Франции осуществлялись представительным органом – Учредительным собранием. Наиболее весомой силой в нем стали фельяны, либеральные монархисты (Мирабо, Байи, Лафайет и др.), целью которых было утверждение во Франции конституционной монархии и ограничение королевских прерогатив. Им удалось значительно урезать избирательные права граждан с помощью введения возрастного (25 лет), имущественного (уплата прямого налога в размере не менее трехдневной заработной

платы) цензов и ценза оседлости (не менее 1 года). Как и в Англии этого периода, более 80 % населения Франции не имели избирательных прав.

С подачи фельянов в 1791 г. была принята **конституция**, в которой последовательно проводилась идея парламентской монархии. М. Н. Прудников отмечает «компромиссный характер Конституции, отразившей тенденцию к политическому союзу новых буржуазных и старых феодальных сил»⁵⁶. Законодательным органом и, соответственно, высшим органом власти стало **Национальное собрание**, избиравшееся сроком на два года. Основным его полномочием было принятие законов, требовавшее промульгации монарха, обладавшего правом отлагательного вето. В отличие от английской управленческой системы, король (а не премьер-министр) возглавлял кабинет министров. Эти положения Конституции так и не были реализованы, поскольку 1792 г. был ознаменован сменой власти и формы правления.

В 1792–1793 гг. к власти приходят жирондисты (Верньо, Кондорсе, Бриссо и др.), средняя буржуазия, заявившая о созыве представительного органа, Национального конвента, и Временного исполнительного совета, а вслед за ними – якобинцы (Робеспьер, Марат, Сен-Жюст и др.), представители мелкой буржуазии, рабочих и крестьян. Период 1792–1804 гг. в истории Франции получил наименование **Первой Французской республики**. Согласно Конституции 1793 г., она имела парламентскую форму, полномочия высшего законодательного органа власти передавались Национальному конвенту. Однако вскоре режим якобинцев из революционно-демократического трансформировался в авторитарный, основанный на произволе и насилии.

Республиканская форма правления была поддержана крупной буржуазией, пришедшей к власти после падения режима якобинцев в 1794 г. Она сохранила эту форму правления парламентского типа, однако в значительной степени ограничила избирательные права высокими возрастным (25 лет) и имущественным цензами. В очередной конституции высшим законодательным и представительным органом страны был провозглашен двухпалатный Законодательный корпус, в котором одна палата разрабатывала нормативные правовые акты, другая – утверждала их. Исполнительной властью наделялась Директория в составе пяти человек. Фактически именно склонной к диктатуре Директории принадлежала вся полнота власти во Франции.

Авторитарный режим Директории уже в 1799 г. сменился диктатурой Наполеона Бонапарта. Период 1799–1804 гг. носит наименование **Французского консулата**, при котором Наполеон фактически осуществлял единоличное

⁵⁶ Прудников М. Н. История государства и права зарубежных стран: учеб. для студентов высших учеб. заведений, обучающихся по направлению «Юриспруденция». 6-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. С. 461–462.

правление, юридически его полномочия ограничивались компетенцией двух консулов и законодательного органа власти. Последний имеет трехпалатную структуру – Законодательный корпус, Трибунат и Охранительный сенат. На практике последний исполнял роль органа конституционного контроля, в Трибунате обсуждались законопроекты, Законодательный корпус их вотирует. Но уже в 1802 г. Бонапарт стал пожизненным консулом, позднее принял императорский титул; форма правления Франции приобрела основные черты монархии. И хотя органы законодательной и исполнительной власти продолжали функционировать, в стране устанавливалось персонифицированное правление Наполеона Бонапарта.

После падения империи Наполеона во Франции в очередной раз была объявлена конституционная монархия и реставрирована династия **Бурбонов**. Двухпалатный парламент (состоящий из Палаты пэров и Палаты депутатов) за счет высоких возрастных и имущественных цензов не отражал качественный социальный состав населения, подчинялся интересам крупной буржуазии и аристократии. Права монарха, в соответствии с **Конституционной хартией 1814 г.**, существенно ограничивались законодательным органом. Однако монархи, сначала Людовик XVIII (1814–1824), а затем его преемник Карл X (1824–1830) грубо нарушали положения конституции и стремились к установлению личной власти.

Поводом к революции 1830 г. стало существенное ограничение Карлом X избирательных прав населения и свободы прессы. Тем не менее в стране удалось сохранить монархический режим при расширении полномочий парламента и избирательных прав за счет снижения различных цензов. Король Луи-Филипп I (1830–1848) после расстрела мирной демонстрации в Париже и последовавшего вслед за этим вооруженного восстания в 1848 г. отрекся от престола.

Была провозглашена **Вторая Французская республика** (1848–1852) с высшим органом законодательной власти – Национальным собранием, из состава которого избирался президент в качестве главы исполнительной ветви власти. Примечательно, что в этот нестабильный исторический период было введено всеобщее избирательное право для мужского населения страны с правом избирать с 21 года, быть избранным – с 25 лет. Однако уже в 1852 г. первый французский президент Луи-Бонапарт разогнал Национальное собрание и установил режим личной власти, а вскоре провозгласил себя императором под именем Наполеона III.

Военно-полицейская диктатура Наполеона III рухнула в 1870 г. после неудачной франко-прусской войны. Власть оказалась сначала в руках Национальной гвардии, а затем на протяжении 72 дней Совета Парижской коммуны, орга-

на, не однородного по своему социальному составу. Коммуна пыталась реализовать ряд глубоких социально-экономических и политических реформ, ориентируясь на интересы рядового населения, однако правительственные войска не позволили ей это сделать.

После падения Коммуны власть перешла к Национальному собранию, а в 1875 г. была принята Конституция **Третьей Французской республики** (1870–1940). В этой конституции отсутствовали основные права и свободы, однако подробно описывались органы государственной власти. Двухпалатное Национальное собрание в составе Сената и Палаты депутатов избирало президента сроком на семь лет, который назначал председателя Совета министров, обладал правом законодательной инициативы, роспуска нижней палаты парламента, подписания законопроектов. Однако фактически президент постепенно утрачивал реальную власть, которая сосредоточивалась в руках правительства и парламента. Наличие в парламенте значительного числа политических партий (более 10) определяло шаткость положения государственных органов, в особенности, частые смены кабинета министров и их партийных портфелей. Примечательно, что в этот период были утверждены основные принципы парламентского контроля: Совет министров несет ответственность за исполнение решений Национального собрания и отчитывается перед парламентом о своей деятельности.

Несмотря на нестабильную в политическом и социально-экономическом плане эпоху XVIII–XIX вв., во Франции революционным путем удалось апробировать различные формы правления при участии парламента. М. П. Айзенштат справедливо указывает, что «французское общество, не имевшее давних традиций представительства, традиций парламентаризма и политической борьбы в рамках представительного органа, отвергало складывавшиеся государственно-правовые режимы и политические институты, которые теряли авторитет в быстро менявшейся социально-политической обстановке»⁵⁷. В кризисные времена представительным органам приходилось принимать на себя всю полноту государственной власти. Однако раздираемые неоднородными по социальному составу и политическим устремлениям группировками, французские парламенты не смогли стать весомой политической силой и символом стабильности аналогично английской легислатуре.

На этапе XVIII–XIX вв. происходит становление **Германии** как единого государства, однако немецкие представительные органы, имевшие продолжительную историю существования и развития, в этот период не приобрели статус высших органов государственной власти.

⁵⁷ Айзенштат М. П. Западноевропейский парламентаризм XVIII–XIX вв.: этапы становления и развития. М.: Ин-т всеобщ. истории РАН, 2001. С. 23.

До 1806 г. Германия входила в состав Священной Римской империи, объединявшей ряд территорий (помимо Германии, северная и центральная часть Италии, отдельные регионы Франции, Чехии). В 1815 г. на Венском конгрессе после падения Священной Римской империи и поражения Франции был образован Германский союз, «рыхлая» конфедерация, в которую входили более 30 государств с явным военно-экономическим доминированием Пруссии и Австрии. В первой половине XIX в. в большинстве этих государств были приняты конституции, утверждавшие практически единые по своему характеру формы правления. Верховной властью, как правило, обладал возглавлявший исполнительную ветвь власти правитель (император в Австрии, король в Пруссии, Саксонии, Баварии, Ганновере, Вюртемберге, герцог или князь в иных территориях). Исторически в некоторых государствах сохранялся абсолютизм, в большинстве других действовал нерегулярно созываемый парламент (Ландтаг). Правитель мог распускать и собирать парламент по своему усмотрению, а также осуществлять контроль над ним и правительством. Несмотря на то, что правительство ежегодно отчитывалось перед Ландтагом по финансовым вопросам, парламент не обладал рычагами воздействия на кабинет министров; назначать и отстранять министров от должности мог только правитель. Обычно ландтаги имели двухпалатную структуру в составе аристократической верхней палаты и избираемой населением путем многоступенчатых выборов на основе цензового избирательного права нижней палаты. В этих государствах утвердилась дуалистическая монархия при разделении законодательных и исполнительных полномочий между сословно-представительным органом и монархом при доминировании последнего. Конституции действовали только в семи государствах Германского союза.

В 1866 г. Пруссия объединила 22 немецких государства в конфедеративный Северогерманский союз, а в 1871 г. было объявлено о создании федеративной Германской империи, или кайзеровской Германии (кайзер – германский титул монарха). Новое государство возглавил прусский король, ставший императором Вильгельмом I. В этом же году была принята **конституция**, в соответствии с которой форма правления в союзе существенно не отличалась от установленной в германских государствах доимперского периода. Однако, как пишет И. В. Лексин, «в отношениях с законодательными органами его (*императора – прим. авторов*) полномочия были довольно скромными: император обнародовал законы и наблюдал за их правильным применением, однако для вступления закона в силу санкции императора не требовалось; правом вето он

также не обладал»⁵⁸. Несмотря на это, кайзер имел право издавать акты регламентарной власти (собственные распоряжения), объявлять осадное положение в стране, назначать и отстранять от должности руководящее звено правительства, осуществлять руководство армией и внешней политикой.

Парламент имел двухпалатную структуру. Верхняя аристократическая палата, **Бундесрат** (или Союзный совет), включала депутатов, назначавшихся императором и правительствами союзных государств; нижняя палата, **Рейхстаг**, избиралась мужским населением старше 25 лет. Крайне широкими полномочиями обладал рейхсканцлер, глава исполнительной власти, назначавшийся монархом. Попытки Рейхстага контролировать правительство так и не увенчались успехом; кабинет министров нес ответственность только перед императором и рейхсканцлером. Это положение свидетельствует в пользу того, что к началу XX столетия в Германии сложился классический вариант дуалистической монархии.

Во второй половине XIX в. в Германии зародились отличавшиеся большим разнообразием первые **политические партии**. На первых выборах в 1871 г. в Рейхстаг прошло около десятка политических партий, самой влиятельной из которых стала Национал-либеральная партия (НЛП), получившая 30 % голосов избирателей (125 мест в парламенте). Это была партия рейхсканцлера Бисмарка, одобрявшая единство Германской империи, имевшая пестрый социальный состав, хотя в основном ее поддерживали представители среднего класса и буржуазии. Помимо НЛП, в Рейхстаге имели своих парламентариев еще две либеральные партии: аристократическая Либеральная Имперская партия и Прогрессивная партия левого толка. Правое крыло было представлено Консервативной партией и Свободной консервативной партией, чьи программы разошлись в вопросе поддержки политики Бисмарка. Отдельное место в ряду немецких политических партий заняла католическая партия Центра, ставшая наиболее влиятельной после НЛП. Незначительное количество мест в парламенте имели представители малых партий, в том числе социал-демократических. В отличие от английских политических партий, немецкие не обладали четкой организационной структурой и социальной базой. По оценкам Н. А. Власова, «большинство из них являлось так называемыми «партиями уважаемых людей» <...> тем более, что партии не несли на себе никакой правительственной ответственности. В силу последнего они были весьма слабы по сравнению с могущественным государственным аппаратом»⁵⁹.

⁵⁸ *Лексин И. В.* Эволюция территориального устройства Германии: от падения «первой империи» до расцвета «второй империи» // Российский юридический журнал. 2009. № 2. С. 55.

⁵⁹ *Власов Н. А.* Политические партии Германской империи в начале 70-х гг. XIX в. // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 2. История. СПбГУ. 2004. № 1–2. С. 68.

Немецкий парламент не обладал полнотой государственной власти, и, хотя немецкая конституция серьезно ограничивала полномочия монарха во взаимоотношениях с ассамблеей, наиболее важные вопросы государственной политики решались исполнительными органами. В отличие от Франции, **революция в Германии в 1848–1849 гг.** потерпела поражение, что отразилось на сохранении режима персонифицированной власти и отсутствии реального представительного правления. Немецкий парламент действовал только как веками сложившаяся традиция и орган, нивелировавший недовольство народных масс. Тем не менее наличие представительного органа и конституции создавало первичные условия для формирования политической оппозиции.

В Испании XVIII век – время абсолютной монархии. С конца XV в. влияние представительных органов – кортесов, действовавших в королевствах Испании, значительно сократилось, они созывались редко при ограниченном представительстве третьего сословия. К концу XVIII в. в результате усиления абсолютистских тенденций в стране кортесы прекратили существование.

Ситуация изменилась в начале XIX в., когда в 1808 г. в Испании началось крупное народное восстание, охватившее все провинции и социальные слои, выступавшие как против французской интервенции в защиту религии и традиций, так и против действовавшей власти в лице Карла IV. Знаковым событием этих лет становятся **Кадисские кортесы**, учредительное собрание, заседавшее сначала на острове Леон, а затем в Кадиссе в 1810–1813 гг. Этот орган не отвечал принципам выборности и представительства. По словам П. Вилара, «это было искусственное образование: настоящих выборов не было; адвокаты, интеллектуалы, купцы, «американцы», либералы составляли здесь большинство и издавали законы от имени всей Испании»⁶⁰. Кортесы не смогли стать объединяющей народные массы (в том числе хунты, возникшие по всей стране) политической силой, в основном распространяли свои решения на не оккупированные французами территории, а чаще всего бездействовали.

Тем не менее им удалось принять в 1812 г. прогрессивную для того времени **Кадисскую конституцию**, согласно которой Испания объявлялась конституционной монархией, фактически – дуалистической монархией. Законодательной властью наделялся однопалатный парламент – Генеральные кортесы, избиравшиеся на два года непрямым голосованием; исполнительной властью – монарх, не имевший права роспуска ассамблеи, но обладавший правом вето. Всеобщее избирательное право распространялось на все мужское население Испании при наличии возрастного ценза. Положения Кадисской конституции не были реализованы как в силу отсутствия точек соприкосновения между ре-

⁶⁰ Вилар П. История Испании / пер. с фр. И. Борисовой. М.: АСТ; Астрель, 2006. С. 88.

гулярно созываемыми кортесами и населением, так и воцарением короля Фердинанда VII и освобождения Испании от французов. В итоге конституция была аннулирована, а государство вернулось к традиционному абсолютизму.

XIX в. для Испании, как и для Франции, был временем тяжелого политического и социально-экономического кризиса, народных движений и мятежей. В эпоху так называемого «**либерального трехлетия**» (1820–1823) Фердинанд VII был вынужден признать Кадисскую конституцию, однако вмешательство иностранных держав (прежде всего Франции) вновь вернуло Испанию к единоличному правлению монарха.

В 1820–1830-е гг. в Испании зародились первые **политические партии**. Среди них основными являлись оппозиционные Эскальтадос (от исп. «восторженные»), леволиберальная партия радикальных республиканских взглядов (впоследствии трансформировалась в Прогрессивную, или Республиканскую партию), а также Модерадос (от исп. «умеренная партия»), праволиберальная партия, отстаивавшая основные принципы конституционной монархии и централизма. После смерти Фердинанда VII обе политические партии поддерживали его дочь, малолетнюю Изабеллу II, в противостоянии с карлистами, сторонниками дона Карлоса, брата Фердинанда VII, и абсолютизма.

Испанские политические партии сыграли заметную роль в парламентских выборах 1836 г., на которые вынуждено было согласиться руководство страны под угрозой народного бунта. Это же стало причиной восстановления в силе Кадисской конституции 1812 г., которая действовала в стране вплоть до принятия в 1837 г. **новой конституции** более умеренного толка, отразившей компромиссный характер отношений между эскальтадос и модерадос. Парламент трансформировался в двухпалатную структуру с аристократической верхней палатой, а монарх наделялся правом его роспуска и наложения вето на утвержденные законопроекты; избирательное право ограничивалось цензами. В отличие от Кадисской конституции, Конституция 1837 г. устанавливала в Испании монархию дуалистического типа.

Славная революция 1868 г. явилась ключевым фактором свержения власти Изабеллы II и принятия очередной, наиболее демократичной конституции, распространившей избирательные права на все мужское население и объявившей Испанию конституционной монархией. В 1870 г. кортесами был избран новый монарх, Амадей I Савойский, но в условиях продолжительных социальных волнений и политической нестабильности, вызванной претензиями потомка дона Карлоса на престол, в 1873 г. он отрекся от престола. Парламентские выборы 1873 г. проходили в тяжелой кризисной обстановке, когда республиканцы ограничили участие в них оппонентов, на фоне расколы страны, в которой северные территории поддерживали карлистов, Барселона и ряд дру-

гих южных регионов стремились к автономии. На заседании Генеральных кортесов, в составе которого интересы населения представляли пять политических партий и абсолютное большинство мест принадлежало республиканской партии, Испания была провозглашена парламентской республикой.

В таких условиях парламент пытался придерживаться курса на федерализм, однако часть территорий заявила о сепаратизме, а в представительном органе отсутствовало единое коалиционное мнение по вопросу государственного устройства. В течение полутора лет в Испании сменилось четыре президента, в провинциях господствовала анархия, кортесы не пользовались поддержкой населения. Это стало предпосылкой для государственного переворота, который возглавил сторонник авторитарных методов управления генерал Мануэль Павия в 1974 г.

Военная диктатура Павии вскоре сменилась реставрацией Бурбонов и воцарением на престоле сына Изабеллы II, Альфонса XII. Молодым королем был поддержан парламентский тип монархии, и после долгих десятилетий анархии ему удалось привести страну к политической и социально-экономической стабильности (за что он и получил прозвище «Умиротворитель»). Успехами во внутренней политике Альфонс XII обязан своему наставнику, занимавшему пост главы кабинета министров Антонио Кановасу дель Кастильо. Ему принадлежит авторство плана «Мирный поворот», обеспечившего «партийный маятник» в Испании, когда последние 20 лет XIX в. в стране поддерживалась двухпартийная система на основе периодической смены у власти либеральной и консервативной партий. Карлисты и республиканцы, находившиеся в оппозиции, путем фальсификации выборов и подкупа избирателей не допускались к распределению мест в Генеральных кортесах.

Несмотря на давние традиции созыва представительных органов кортесов, в Испании на протяжении XVIII–XIX вв. серьезно проявляли себя тенденции абсолютизма, консерватизма, доминирования церковных и аристократических догм. Все же в XIX в. сторонники либерализма периодически заявляли о себе путем издания Кадисской конституции, участия в народных мятежах и восстаниях, Славной революции 1868 г., возрождения представительного органа, формирования либеральных политических партий. Особенно важным является то, что долгие столетия абсолютизма сменились периодами, хотя и не стабильной, но конституционной монархии и даже непродолжительной парламентской республики. Однако традиционно-консервативные политические силы не позволили кортесам выйти на передовые роли в политической истории Испании этого периода.

Схожая ситуация сохранялась и в других южно-европейских государствах (**Италии, Греции, Португалии**). Эксперты отмечают, что либеральные

реформы в этих странах так и не были доведены до конца: «Половинчатость проводившихся буржуазных преобразований во многом обусловила то, что южно-европейские общества отличались асинхронностью развития различных сфер общественной жизни, существованием многоукладности. Большую роль здесь играли региональные и националистические движения и партии, местные элиты, имевшие специфические интересы»⁶¹. Так, например, вплоть до середины XIX в. единого государства **Италии** не существовало: она была разделена на несколько независимых государств, а ее северо-восточная часть входила в состав Австрийской империи. Все эти территории являлись или абсолютными монархиями, или олигархическими республиками, в которых, если и существовали прототипы парламентов, то реальной политической силы они не имели, социальную структуру общества не отражали.

Первый аналог конституции на территории Италии был принят в **Королевстве Сардиния** в 1848 г. Он был назван в честь короля Карла Альберта «**Альбертинским статутом**». В 1870 г. этот статут стал конституцией объединенной Италии, провозглашенной парламентской монархией. Как пишет М. В. Баглаем, «Альбертинский статут» – типичная, дарованная «сверху» конституция»⁶², утвердившая в качестве формы правления в Италии дуалистическую монархию. Это подтверждается широкими полномочиями монарха, среди которых утверждение законопроектов, назначение членов верхней палаты парламента, Сената и других должностных лиц, право роспуска нижней палаты (Палаты депутатов), объявление войны и амнистии, ратификация и денонсация международных договоров и соглашений. Избирательными правами, согласно конституции, обладало не более 3 % населения, они серьезно ограничивались цензами.

В конце XIX в. конституция Италии была в значительной степени либерализована в сторону ограничения прерогатив короны и закрепления принципов парламентской монархии. Монарх лишился беспелляционного права назначения министров, которые утверждались премьер-министром, избравшимся из состава парламента (в первоначальной версии Альбертинского статута должность главы кабинета министров отсутствовала); устанавливались принципы ответственности правительства перед парламентом. Так или иначе, к началу XX в. монарху принадлежала ключевая роль во внутривнутриполитических и международных делах.

⁶¹ *Сравнительная политология: учеб. / под ред. О. В. Гаман-Галутвиной. М.: Аспект-Пресс, 2015. С. 478.*

⁶² *Баглай М. В. Конституционное право зарубежных стран: учеб. для вузов. М.: Норма, 2004. С. 524.*

В **Португалии**, как и во многих других европейских государствах, конституционная монархия была провозглашена в XIX в. под угрозой революции. В 1822 г. была принята **конституция**, ограничивавшая абсолютистские претензии монарха. Несмотря на последовавшее вслед за этим движение за реставрацию абсолютизма, переросшее в гражданскую войну, в 1830-е гг. Португалия вернулась к Конституции 1822 г. На протяжении всего XIX в. в стране сохранялась близкая к дуалистической монархии форма правления при широких полномочиях монарха с правом формирования верхней палаты парламента и роспуска нижней, утверждения законопроектов в качестве последней инстанции. В португальских кортесах шло постоянное соперничество радикальных либеральных и консервативных сил, часто менялся кабинет министров. К концу XIX в. перевес оказался на стороне радикальных националистических сил, которые требовали от короля ужесточения внутренней и колониальной политики.

В XVIII–XIX вв. конституционные монархии оформляются в **скандинавских странах**. Власть монарха в пользу парламента была ограничена в **Швеции** и **Норвегии** в начале XIX в., в **Дании** – в середине XIX в. Примечательно, что это происходило не в результате давления снизу, а усилиями монархов и их окружения. По словам В. Дьяковой, вследствие этого реформы «носили половинчатый, незавершенный характер»⁶³. В Швеции и Дании сохранялось множество прерогатив монарха (аналогично южно-европейским государствам) наряду с самостоятельно действовавшим представительным органом (**Риксдагом** в Швеции, **Фолькетингом** – в Дании). Борьба **Норвегии** против шведской экспансии предопределила доминирующее положение парламента (**Стортинга**) над королем и правительством, а также принципы ответственности кабинета министров перед Стортингом. В дальнейшем системы государственного управления скандинавских стран двигались по пути либерализации и демократизации, ограничения прерогатив короны, расширения полномочий парламента и избирательных прав населения, закрепления парламентской формы правления.

Западные парламентские тенденции коснулись **Японии**, которая с середины XIX в. после периода длительной изоляции открыла свои территории для интенсивной интернационализации. В 1868 г. в Японии в результате гражданской войны и падения сёгуната Токугава было восстановлено императорское правление. Более двух с половиной веков (с 1603 г.) японская государственная система базировалась на фактическом управлении со стороны сёгунов (полководцев) из рода Токугава, власть которых передавалась по наследству. В итоге властные полномочия были переданы молодому императору Муцухито,

⁶³ Дьякова В. Скандинавский парламентаризм. Сравнительный анализ политических институтов [Электронный ресурс]. URL: <http://centurion-center.narod.ru/scand.html> (дата обращения: 20.12.2021).

а период его правления получил наименование «Мэйдзи» («просвещенное правление»).

Усилиями самурайской верхушки в стране был реализован целый ряд реформ в различных областях, в том числе в 1889 г. принята **Конституция Мэйдзи**, составленная по прусскому образцу и провозглашавшая в стране монархию парламентского типа; фактически для Японии этого периода характерна классическая дуалистическая монархия. Согласно конституции, за монархом сохранялись обширные полномочия, включая право роспуска нижней палаты парламента (Палаты депутатов) и назначения членов его верхней палаты (Палаты советников), а также кабинета министров, окончательного утверждения законопроектов. Избирательные права распространялись на все мужское население старше 25 лет. В целом Японии под влиянием Запада к концу XIX в. удалось сформировать базовые условия для перехода от абсолютизма к конституционной монархии современного образца без серьезных политических потрясений и волнений, присущих большинству западных государств.

Таким образом, XVIII–XIX вв. становятся важной эпохой в зарождении и развитии парламента, парламентской формы правления и политических партий в большинстве западных государств. В Англии парламент, партийное представительство в ассамблее, основные принципы конституционной монархии сформировались раньше. В XVIII–XIX вв. тенденции усиления позиции парламента в системе органов власти набирали обороты, тогда как прерогативы монарха неуклонно сокращались; английский парламент приобрел современные, свойственные ему особенности. Во многих других государствах представительные органы появлялись впервые (Германская империя, Италия, Япония) или возрождались после длительного бездействия (Франция, Испания, Португалия) наряду с конституциями, ограничивавшими права монархов в пользу представительных органов. Это либо происходило под давлением «снизу» в результате восстаний и мятежей (Франция, Испания, Португалия), либо даровалось правящей элитой «сверху» (Германская империя, Италия, Япония, скандинавские страны). Указанные государства демонстрировали недостаточно зрелые формы парламентаризма, при которых представительный орган не занимал доминирующее положение в государстве, часто выступал местом политической борьбы и передела власти в кризисные периоды.

Заключительный этап, пришедшийся на **XX–XXI вв.**, *характеризуется кризисом парламентского верховенства*. На протяжении этого периода парламент утрачивал реальную полноту власти даже в государствах с парламентской формой правления.

Несмотря на подобные тенденции, демократизация различных сфер общественной жизни во многих, прежде всего западных государствах, отразилась

и на развитии парламентаризма. В XX в. практически повсеместно повысилось качество представительства в парламенте:

- введено всеобщее избирательное право, которое распространяется не только на мужчин, но и на женщин;

- ликвидированы многочисленные цензы, ограничивавшие избирательные права населения (имущественный ценз, ценз оседлости, грамотности и проч.);

- совершенствовались избирательные системы (мажоритарная, пропорциональная, смешанная), процедуры выборов (равное, тайное голосование при повышении степени автоматизации процессов), организационная структура парламентов;

- выросло количество и степень участия в международных делах парламентских организаций (Межпарламентского союза, Парламентской ассамблеи Совета Европы, Межпарламентской ассамблеи Содружества независимых государств (СНГ) и др.). Первой такой организацией стал Межпарламентский союз, образованный в 1889 г. На сегодняшний день практически каждая межправительственная организация создает или стремится к созданию в рамках своей структуры отдельного межпарламентского института.

Тем не менее кризис парламентского верховенства затронул практически все западные государства. Он выразился в смещении центра принятия основных государственных решений от парламента к исполнительным органам власти. Ассамблеи с их громоздкими организационными структурами и порядком принятия решений не могут оперативно реагировать на вызовы современности. К тому же все большая степень политизации парламентов зачастую приводит к тому, что депутаты действуют в интересах своих фракций, а не населения.

Кризисные явления в работе **английского парламента** проявились с начала XX в. В определенной степени этому способствовали появление на политической арене Лейбористской партии и окончательное оформление в стране двухпартийной системы.

В конце XIX – начале XX вв. в Англии на фоне подъема рабочего движения зародился и активизировался целый ряд **организаций, отстаивавших интересы рабочих**. Наиболее известными из них стали Социал-демократическая федерация, Фабианское общество, Независимая рабочая партия. На выборах в английский парламент в конце XIX в. эти организации потерпели поражение, что заставило их задуматься об объединении усилий. В итоге в 1900 г. представители социалистических групп и тред-юнионов (профсоюзов) создали **Комитет рабочих представителей** под председательством Джеймса Макдональда, ставшего впоследствии главой первого лейбористского правительства. В 1905 г. Комитет был переименован в Лейбористскую партию, чье влияние быстро

упрочилось за счет возможности коллективного членства для тред-юнионов и федеративных начал организации.

В 1918 г. после Первой мировой войны Либеральная партия потерпела сокрушительное поражение, уступив большинство мест в парламенте консерваторам и лейбористам. При этом до 1988 г. она оставалась третьей по численности и значимости политической партией в стране⁶⁴. Несмотря на то, что в английском парламенте представлены другие политические партии (Шотландская национальная партия, Демократическая юнионистская партия, Либерально-демократическая партия и др.), двухпартийная система в Великобритании сохраняется в качестве неписаного конституционного обычая при формировании кабинета министров. Этот фактор во многом определил повышение политической роли английского правительства по сравнению с парламентом в XX в.

Падение значимости английского парламента и его решений неразрывно связано с институтом **делегированного законодательства**, который впервые зародился в системе английского права еще в XVI в., однако его широкое применение началось в XX столетии. По словам И. Ю. Богдановской, «в английской правовой доктрине вопрос о делегировании не встречал каких-либо возражений. Его обоснование основывалось на принципе парламентского верховенства (суверенитета), ... согласно которому суверен (король-в-парламенте) обладает неограниченными законодательными полномочиями, в том числе по своему усмотрению делегировать их иным государственным органам»⁶⁵. В связи с наделением правительства широкими законодательными полномочиями в Англии утвердилась доктрина исполнительной парламентской власти. По официальным данным, ежегодно английским правительством принимается около 3,5 тыс. поправок в действующие законы, однако только около 1 тыс. из них рассматриваются парламентом, остальные – утверждаются министерствами⁶⁶.

Усилению позиций правительства во многом способствует парламентская форма правления, оформившаяся в Англии. Она предполагает не только формирование правительства из представителей парламентского большинства, но и непосредственное участие министров в заседаниях ассамблеи на правах парламентариев. В. В. Сажина и Д. Е. Тагунов подтверждают, что «практически только правительство обладает в Палате общин законодательной инициативой:

⁶⁴ В 1988 г. Либеральная партия объединилась с Социал-демократической партией в партию Либеральных демократов.

⁶⁵ Богдановская И. Ю. Делегированные акты как вторичный источник права // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2013. № 3. С. 37.

⁶⁶ См.: *What is secondary legislation?* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.parliament.uk/about/how/laws/secondary-legislation/> (дата обращения: 19.01.2022).

ни один законопроект не будет принят палатой, если он не пользуется правительственной поддержкой»⁶⁷. Отсюда и часто используемое наименование парламента как «учреждения при правительстве». На сегодняшний день кабинет министров Англии законодательно (по законам 1920 и 1939 гг.) наделен правом введения чрезвычайного положения в стране путем издания указов от имени монарха. В этом случае вся полнота власти переходит к правительству. Такие полномочия нередко использовались правительством в политических целях для предотвращения общественных волнений (например, забастовок). Фактическое отсутствие системы разделения власти в Англии компенсируется слаженностью действий всех государственных органов при слиянии исполнительной и законодательной ветвей власти.

Сокращение роли парламента в политической жизни страны отнюдь не свидетельствует в пользу отсутствия эволюционных тенденций в его деятельности. Прежде всего, они проявились в установлении **всеобщего избирательного права** сразу после Первой мировой войны в 1918–1919 гг. Во-первых, избирательные права были распространены на все мужское население старше 21 года, проживавшее в соответствующей местности не менее полугода или владевшее коммерческой недвижимостью. Во-вторых, впервые право голоса получили женщины старше 30 лет, имевшие недвижимое имущество с годовым доходом не менее пяти фунтов стерлингов или супруга с таким же имуществом. В-третьих, жители городской и сельской местности были уравнены в избирательных правах. Через 10 лет последовало уравнивание в правах мужского и женского населения Англии при соблюдении ценза оседлости в 3 мес. или обладания недвижимым имуществом. В дальнейшем в 1968 г. возрастной ценз для избирателей был снижен до 18 лет.

На протяжении всего XX в. и в начале XXI в. в Англии проводились **конституционные реформы**, ограничивавшие права Палаты лордов на принятие статутов и ставшие причиной явного доминирования в законодательном процессе Палаты общин. Закон 1911 г. явился средством разрешения конституционного кризиса, вызванного нежеланием Палаты лордов утверждать законопроект о бюджете, включавший обширные социальные преобразования, увеличение военных расходов, повышение подоходного налога и налога на землю с дополнительным налогом на незаработанный прирост доходов от использования земли. Эти статьи затрагивали интересы аристократии, вынужденной воспользоваться правом вето, которое до этого не применялось в отношении финансовых биллей на протяжении 50 лет.

⁶⁷ Сажина В. В. Тагунов Д. Е. История государства и права зарубежных стран: курс интенсив. подгот. Минск: Тетра-Системс, 2006. С. 295.

В итоге после упорной внутривластной борьбы, длившейся около 2 лет, в 1911 г. был утвержден статут, ставший, по словам М. П. Айзенштадта, «логическим итогом парламентских преобразований XIX столетия, он знаменовал завершающий этап демократизации британской политической системы Нового времени»⁶⁸. Согласно закону, сроки полномочий парламента ограничивались пятью годами по сравнению с существовавшими ранее семью. Палата лордов лишалась права абсолютного вето и права рассмотрения финансовых законопроектов, за ней сохранялось только отлагательное вето сроком на 2 года. Кроме того, любой законопроект утверждался парламентом, минуя верхнюю палату, в том случае, если он одобрялся нижней палатой в течение трех сессий подряд.

В 1930–40-е гг. вопрос о сокращении влияния Палаты лордов вплоть до ее упразднения был поднят снова. Один из политиков-лейбористов, профессор Г. Ласки, называл верхнюю палату «ограниченной и ленивой», в которой «из 750 пэров только 35 играли активную роль, а 98 выступили всего по разу в год с 1919 г.; более 100 даже не принесли присягу на верность короне»⁶⁹. Закономерным следствием подобной критики стали закон 1945 г., определивший, что Палатой лордов должен утверждаться любой билль, включающий положения предвыборной программы победившей политической партии, и закон 1949 г., сокративший длительность отлагательного вето Палаты лордов с двух лет до одного года.

В 1950–60-е гг. реформаторские усилия в отношении верхней палаты были направлены на повышение ее легитимности, а не на ограничение полномочий. Такой поворот событий во многом связан с приходом к власти в 1951 г. партии консерваторов, которая стремилась возродить Палату лордов в новом качестве, а не ослабить ее согласно намерениям лейбористов. Палата лордов в тот период нуждалась в реформировании ввиду падения ее престижа, постоянной критики непрофессионализма ее членов, а также низкой посещаемости заседаний с их стороны. Как свидетельствуют официальные источники, в ходе парламентской сессии 1953–54 гг. из 810 парламентариев верхней палаты только 244 пэра присутствовали более чем на 10 заседаниях⁷⁰. К тому же, невыборная и аристократическая с очевидным преобладанием консерваторов палата явно вступала в противоречие с набиравшими популярность принципами демократии.

⁶⁸ Айзенштадт М. П. Британия нового времени... С. 177.

⁶⁹ Цит. по: Макдональд У. Повседневная жизнь британского парламента / пер. с англ. Е. В. Колодочкиной. М.: Молодая гвардия, 2007. С. 109–110.

⁷⁰ См.: Ballinger C. A. J. An analysis of the reform of the House of Lords, 1911–2000 (Dr. Phil. Thesis). Oxford: University of Oxford, 2006. P. 200–201.

После продолжительной политической борьбы и противодействия со стороны лейбористов в 1958 г. был принят **Акт о пожизненном пэрстве**. Институт пожизненного пэрства предполагал возможность монарха по представлению главы кабинета министров даровать титул барона за заслуги перед государством лицам, которые наряду с этим, получали право заседать в Палате лордов. Такое право распространялось не только на мужчин, но и на женщин. Этот акт способствовал трансформации верхней палаты в сторону расширения ее социального и партийного состава, представительства и профессионализма. Разумеется, эти факторы позитивно отразились на посещаемости, участии в дебатах и общей активности парламентариев верхней палаты. Однако реформа проводилась крайне осторожно и не затронула положения наследственных пэров в палате, большинство из которых придерживалось крайне консервативных взглядов. Кроме того, за счет ежегодной интеграции в палату очередной группы пожизненных пэров состав палаты значительно разрастался (до 1 206 лордов, включая 788 наследственных пэров, в 1999 г.⁷¹).

Следующая реформа палаты лордов была инициирована более чем через 40 лет лейбористским правительством Э. Блэра. **Акт о Палате лордов 1999 г.** вопреки сопротивлению консервативной партии и самой верхней палаты, практически полностью ликвидировал сословный принцип отбора пэров в верхнюю палату английского парламента. Согласно ст. 1 этого Акта, «никто не должен быть членом Палаты лордов на основе наследования»⁷². Однако в ходе обсуждения законопроекта в нижней палате парламента была принята поправка лорда Уэзерилла о сохранении в составе Палаты лордов 90 наследственных пэров и двух должностных лиц до следующего этапа реформирования. В результате, как пишет И. К. Иванова, состав палаты «сократился более чем наполовину, число консерваторов и лейбористов выровнялось, и баланс власти в ней поддерживался благодаря присутствию либерал-демократов и большой группы независимых пэров (“crossbenchers”)⁷³. В 2000 г. в верхнюю палату были введены независимые (беспартийные) пэры, избираемые специальной комиссией.

Пожалуй, наиболее позитивным итогом этих преобразований явилось повышение активности Палаты лордов. По словам британских экспертов, за годы, прошедшие после вступления в силу Акта о палате лордов 1999 г., верхняя палата проявляла все большую настойчивость и решительность, тем самым пози-

⁷¹ *Палата лордов в Великобритании*. Справка [Электронный ресурс] // РИА Новости. 2009. 11 нояб. URL: <https://ria.ru/20091111/192835941.html> (дата обращения: 19.01.2022).

⁷² См.: *House of Lords Act 1999* [Электронный ресурс]. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/34/pdfs/ukpga_19990034_en.pdf (дата обращения: 19.01.2022).

⁷³ *Иванова И. К.* Эволюция Палаты лордов в контексте большой конституционной реформы // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2012. № 1. С. 123.

ционировала себя как важный политический институт в жизни страны. В сессию 2001–2002 гг. Палате лордов удалось продемонстрировать самые высокие показатели по количеству внесенных поправок (из 8 813 поправок 2 557 были одобрены)⁷⁴; в 2001 г. верхняя палата вернула Билль о противодействии терроризму в правительство после самого длительного в истории 32-часового заседания, в ходе которого законопроект 5 раз возвращался в Палату общин; в 2007 г. Палатой лордов впервые за последние почти 40 лет было применено право абсолютного вето⁷⁵ по акту делегированного законодательства о казино; на рубеже XX–XXI вв. трижды применялось право отлагательного вето⁷⁶.

Несмотря на достижение успешных результатов в ходе реформы, лейбористам не удалось реализовать ни одну из поставленных задач. Во-первых, наследственные пэры не были полностью исключены из состава верхней палаты. Во-вторых, окончательное решение по вопросу формирования верхней палаты так и не было принято. В течение 10 лет (1997–2007) нахождения у власти представителей Лейбористской партии в парламент неоднократно вносились различные варианты законопроекта, определявшие принцип формирования Палаты лордов. Эти варианты предполагали сохранение действующего порядка, переход к выборному принципу и смешанный вариант с различными пропорциями выборности и назначаемости. В 2006 г. Палатой общин был утвержден проект полностью выборного состава Палаты лордов, однако верхняя палата отклонила его большинством голосов.

В 2005 г. английскому парламенту удалось провести судебную реформу, которая ликвидировала судебные полномочия Палаты лордов. До 2009 г., когда **Акт о конституционной реформе 2005 г.** вступил в силу, верхняя палата английского парламента одновременно являлась и законодательным, и судебным органом страны, выполняя роль высшей апелляционной инстанции. Результатом реформы стала передача судебных функций от Апелляционного комитета Палаты лордов новому институту – Верховному суду Соединенного Королевства. Судебные лорды, или лорды-юристы, вошли в состав нового судебного органа, а также сохранили позиции пожизненных пэров в верхней палате, но без права голоса. Таким образом, без коренных преобразований сложившейся системы государственного управления английские реформаторы дифференцировали судебные и законодательные органы страны. По словам И. Г. Кова-

⁷⁴ *Иванова И. К.* Указ. соч. С. 127.

⁷⁵ Палата лордов имеет право применять абсолютное вето к частным законопроектам, актам делегированного законодательства и биллям о продлении срока полномочий парламента (на эти акты не распространяются положения Закона 1911 г.).

⁷⁶ См.: *Иванова И. К.* Указ. соч. С. 127, 129.

лева, закон «устранил саму возможность обвинений в том, что британские судьи вершат правосудие на основе законов, которые они сами и принимают»⁷⁷.

Реализовать комплексную реформу верхней палаты не удалось и консерваторам, пришедшим к власти в 2007 г. под руководством Д. Кэмерона. Его политическая программа «прогрессивного консерватизма» включала политические реформы, в том числе преобразование Палаты лордов. После продолжительной межпартийной борьбы (особенно внутри сформированной в 2010 г. коалиции консерваторов и либерал-демократов) в 2011 г. в парламент был внесен законопроект, предполагавший сокращение численности верхней палаты до 300 человек (240 – избираются, 60 – назначаются) при одном сроке полномочий в 15 лет⁷⁸. Одновременно парламентом рассматривался альтернативный законопроект, предполагавший создание независимой комиссии для назначения пэров при сокращении их численности. Однако внутрипартийный и внутрикоалиционный кризис в стане консерваторов и либерал-демократов не позволил утвердить статут, политики так и не смогли прийти к консенсусу. Прогноз С. А. Шеина относительно того, что партия консерваторов «продолжит курс на сохранение существующего принципа формирования палаты лордов <...>, тем самым обеспечивая внутреннее единство»⁷⁹, был вполне оправданным. Традиционная преданность консерваторов существующему принципу формирования Палаты лордов – тот фактор, который затормаживает модернизацию верхней палаты английского парламента.

На протяжении XX–XXI вв. не наблюдалось никакого движения в сторону отмены или преобразования монархии и положения короны в Англии. При формальном сохранении за монархом права роспуска парламента, назначения главы кабинета министров, абсолютного вето эти полномочия фактически не реализуются в течение нескольких столетий. Формула «короля-в-парламенте», требующая от монарха формального утверждения всех принятых парламентом законопроектов при обязательной контрасигнатуре со стороны премьер-министра, является устоявшимся обычаем, символизируя преданность давним английским традициям.

Таким образом, заключительный этап развития парламентаризма знаменовал для английской легислатуры, с одной стороны, выход на первые роли

⁷⁷ Ковалев И. Г. Судебные полномочия палаты лордов. История их эволюции законодательного регулирования // Политика и общество. 2013. № 5. С. 666.

⁷⁸ См.: *House of Lords reform draft bill*. 2011. May. P. 7 [Электронный ресурс]. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/229020/8077.pdf (дата обращения: 30.01.2022).

⁷⁹ Шейн С. А. Консервативная партия в период лидерства Дэвида Кэмерона и реформа палаты лордов // Вестник Пермского университета. История. 2015. № 4. С. 209.

в политической жизни страны кабинета министров и сокращение парламентских прерогатив, с другой – типичное для европейских государств расширение избирательных прав населения. Все эти модификации проводились осторожно, без радикальных потрясений и переустройства системы органов власти с сохранением монархической формы правления и устоявшихся парламентских традиций. Последние, в свою очередь, так и не смогли коренным образом повлиять на политическую стратегию государства в отношении Палаты лордов, комплексная реформа которой так и не была реализована.

Кризисные явления в работе парламента характерны и для **Франции**, в которой в течение XX–XXI вв. сменилось три республиканских формы правления, а также коллаборационистский режим Виши (1940–1945) в годы немецкой оккупации. О сокращении роли парламента в политической жизни страны свидетельствует хотя бы то, что **Третья** (1870–1940) и **Четвертая** (1946–1958) **республики** являлись парламентскими, тогда как **Пятая** (1958 – по настоящее время) относится к смешанному (по некоторым оценкам – президентскому или президентско-парламентскому) типу. И если первые две республики периодически находились в состоянии политического кризиса, то в современной Франции положение дел в этой сфере в значительной степени стабилизировалось.

Третья Французская республика возникла еще в XIX в. на фоне кризиса власти, когда республиканцам пришлось объединиться с монархистами и пренебречь основными идейными принципами. Этот фактор предопределил преобладание частных интересов над государственными, в результате чего на политической арене, по утверждению А. Н. Бурлакова, «боролись не партии со своими идейно-политическими программами, а клики со своими частными интересами»⁸⁰. В этих условиях доминирующим органом власти являлся парламент, однако он не смог консолидировать политические силы того времени. Президент избирался из состава представительного органа и не обладал достаточными правами для концентрации власти в стране, в связи с чем сильные политические лидеры на президентском посту в Третьей республике отсутствовали. Политическая элита оказалась неспособной решать государственные задачи и бороться за национальные интересы, что привело к практически безвольному падению республики под натиском фашистской Германии и образованию режима Виши во главе с маршалом Петеном.

Всеобщее избирательное право во Франции было введено с принятием **Конституции Четвертой республики**, которая наделяла самыми обширными

⁸⁰ Бурлаков А. Н. Падение Третьей республики во Франции // Clío-Science: Проблемы истории и междисциплинарного синтеза: сб. науч. тр. Вып. II / отв. ред. С. Ю. Рафалюк. М.: Моск. пед. гос. ун-т, 2011. С. 193.

полномочиями нижнюю палату французского парламента, Национальное собрание. Оно избиралось всенародно прямыми выборами на пять лет, тогда как верхняя палата, Совет республики, включал в свой состав представителей от коммун и департаментов, избравшихся на всеобщих косвенных выборах. Правом законодательной инициативы обладал только парламент, включая нижнюю палату и ее депутатов, а также председателя верхней палаты. Кроме того, только члены Национального собрания могли вносить законопроекты по ряду наиболее важных вопросов (международная политика и финансовая сфера). Правом принимать законы без возможности делегирования его другим органам власти также наделялась только нижняя палата, поскольку полномочия Совета республики ограничивались рекомендательным внесением поправок и выборами президента республики. Примечательно, что впервые в конституции были закреплены принципы парламентского контроля над исполнительным органом, Советом министров, которые осуществлялись Национальным собранием.

Положение президента существенно не отличалось от того, что можно было наблюдать в Третьей республике. Президент избирался сроком на семь лет, мог дважды подряд занимать этот пост, обнародовал законы, имел право вернуть законопроект для повторного обсуждения в палатах, издавать собственные акты. Однако эти акты нуждались в двойной контрасигнатуре со стороны премьер-министра и одного из министров.

Несмотря на общеевропейские тенденции сокращения роли парламента и расширения полномочий правительства, во Франции 1940–1950-х гг. подобные закономерности отсутствовали. Парламенту не удалось обеспечить стабильную работу государственной машины, положение усугублялось за счет формирования парламента по пропорциональной системе голосования. Такая система, с одной стороны, обеспечивает демократизацию процессов и допускает к власти множество разнообразных политических сил, с другой – отсутствие идейного единства не позволяет выработать стратегию развития государства, достичь стабильности в решении государственных вопросов. По оценкам экспертов МГИМО, «идейно-политический спектр республики включал радикальные элементы, уровень фрагментации партийных систем был достаточно высоким, а идеологическая дистанция между крайними партиями – практически максимальной. Партийная система состояла из коммунистов, социалистов, пужадистов, христианских демократов, голлистов и радикалов»⁸¹. Такая расстановка сил провоцировала формирование коалиционных правительств, которые в среднем действовали около полугода.

⁸¹ *Сравнительная политология...* С. 454.

В 1953–1954 гг. во Франции реализовалась **конституционная реформа** с целью стабилизировать ситуацию, ограничить полномочия парламента и повысить политическую роль исполнительного органа. Премьер-министр наделялся дополнительными полномочиями по роспуску нижней палаты: в случае если парламентская сессия длится более 7 месяцев, глава Совета министров имеет право распустить депутатов на каникулы. Правительству было предоставлено право законодательной инициативы и законотворчества в контексте нового для того времени института делегированного законодательства; для получения доверия от Национального собрания исполнительному органу достаточно было получить простое большинство голосов, а не абсолютное, как это было ранее. Полномочия нижней палаты парламента лимитировались расширением функционала верхней, которая подключалась к законодательному процессу не только в качестве консультативного органа, но и равноправного участника, утверждавшего законопроекты. Тем не менее предпринятые реформаторские действия, потенциал которых серьезно убавился борьбой колоний (прежде всего Алжира) за независимость, не спасли Четвертую республику.

На политическую арену впервые за несколько десятилетий вышел харизматический лидер, сумевший консолидировать власть. Речь идет о Шарле де Голле. Его усилиями в 1958 г. была подготовлена и путем референдума принята конституция, ознаменовавшая начало действующей до сих пор **Пятой республики**. Она стала первой республиканской конституцией во Франции, разработанной не парламентским учреждением.

Согласно **Конституции 1958 г.**, основные властные полномочия в стране принадлежат президенту. Изначально во Франции устанавливалась парламентская система, но с широкими полномочиями президента, который избирался специальной коллегией, состоящей из парламентариев, а также членов представительных органов территорий, на крайне продолжительный срок, семь лет, без ограничения количества сроков пребывания у власти. Отстранение президента от должности допускалось только в случае государственной измены; институт импичмента отсутствовал.

Несмотря на сопротивление парламента, воспринимавшего изменения как угрозу своим позициям, в 1962 г. на **референдуме** была утверждена поправка к конституции, изменившая порядок избрания главы государства. С тех пор он избирается всенародно выборным путем по мажоритарной системе абсолютного большинства в два тура. В 2000 г. сроки президентских полномочий были сокращены до пяти лет, в 2008 г. – пребывание у власти главы государства ограничено двумя сроками подряд, в 2014 г. – введен институт импичмента. Французский президент наделен широкими полномочиями: правом назначения кабинета министров и председательства в правительстве, роспуска парла-

мента (не чаще одного раза в год) и назначения новых выборов, вынесения вопроса на референдум, отлагательного вето.

Что касается парламента, то способ его формирования со времен Четвертой республики принципиально не изменился, за исключением того, что нижняя палата, Национальное собрание, избирается не по пропорциональной системе представительства, а по мажоритарной системе абсолютного большинства, обеспечивающей прохождение меньшего количества партий и более стабильную обстановку в палате. Верхняя палата, Сенат, как и ранее, представляет территории и формируется косвенным голосованием.

Парламент, в отличие от аналогичного органа власти Четвертой республики, наделен меньшим объемом полномочий, основным из которых является законодательная деятельность, а также парламентский контроль над правительством. Наиболее жестким контрольным инструментом выступает «гильотина», когда Национальное собрание ставит вопрос о доверии правительству в связи с его программой или вносимым законопроектом. И хотя этот механизм парламентского контроля применяется нечасто (но ежегодно), он служит инструментом преодоления коренных несогласий и нахождения компромисса между парламентом и правительством. Законотворческие полномочия Сената значительно уже по сравнению с полномочиями нижней палаты, в основном они сводятся к внесению поправок в законопроекты.

О.И. Зазнаев считает, что современная Франция относится к полупрезидентской системе с реальным дуализмом исполнительной власти⁸², допускающей чередование, когда на одном этапе доминирует президент, а на другом – премьер-министр. Последний вариант связан с такой новеллой Пятой республики, как **«раздельное правление»**, когда президент и правительство представляют разные политические силы. Такая ситуация наблюдалась во Франции трижды и, как правило, провоцировала предсказуемое усиление позиций премьер-министра по сравнению с президентом, вынужденным лавировать между разными политическими силами.

Так или иначе, современная французская система органов государственной власти базируется на двух лидерах: президенте и главе кабинета министров. Правительство имеет право вмешиваться в законодательную сферу путем издания ордонансов, требующих утверждения в парламенте; большинство законопроектов вносится премьер-министром, который обладает правом законодательной инициативы наряду с редко прибегающим к исполнению этого полно-

⁸² Зазнаев О. И. Институт прямых президентских выборов в парламентских республиках // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2018. Т. 18, № 1. С. 84.

мочия парламентом. В целом для Франции, как и для других государств, характерна тенденция сокращения роли парламента в политической жизни.

Несмотря на эту общую тенденцию, все действия президента могут сдерживаться иными органами власти, в том числе парламентом. Такими инструментами «сдержек и противовесов» являются институт контрасигнатуры, при котором все акты главы государства заверяются премьер-министром, и институт консультаций с главой правительства и председателями палат при вынесении решения (о роспуске парламента, введении чрезвычайного положения и проч.). По мнению А. Н. Медушевского, «сверхконцентрация власти французского главы государства конституционно допускалась изначально только в исключительной ситуации (ст. 16 Французской Конституции), а в дальнейшем была конституционно ограничена»⁸³. По большей части, полномочия президента сдерживаются не парламентом, а правительством. И в этом наиболее органично проявляется так называемая «двухголовая исполнительная власть», или «бицефальная исполнительная власть», в условиях которой доминирующее положение президента или премьер-министра напрямую зависит от того, какое парламентское большинство представлено в парламенте.

Наиболее важными конституционными преобразованиями, реализованными с момента принятия Конституции 1958 г., по праву считаются **реформы Н. Саркози**, в результате которых в 47 статей Конституции были внесены поправки. Прежде всего, они направлены на сокращение прерогатив президента и усиление контрольных полномочий парламента. Преобразования предусматривают, во-первых, ограничение президентского мандата двумя сроками подряд; во-вторых, возможность парламента сопротивляться назначениям президента на государственные должности путем наложения вето на решения главы государства; в-третьих, ограничение чрезвычайных полномочий президента. В последнем случае председатели палат парламента или группа парламентариев численностью не менее 60 чел. через 30 дней после наделения президента чрезвычайными полномочиями может обратиться в Конституционный совет для принятия решения о продлении полномочий. К тому же теперь законодательные органы должны быть уведомлены в трехдневный срок о внешнеполитических операциях; требуется согласие парламента, если подобные операции длятся более 4 мес.

В целом вряд ли реализованные мероприятия существенно повлияли на основы общественно-политического строя и форму правления Франции. Как отмечает А. И. Афоньшина, «конституционная реформа модифицирует значительное количество статей, касающихся Президента, однако она не изме-

⁸³ Медушевский А. Н. Смешанная форма правления: новейшие тенденции развития во Франции и России // Политическая наука. 2014. № 1. С. 59.

няет само содержание президентской власти. Несомненно, основные идеи, заложенные генералом де Голлем, все еще очень сильны в стране: Президент – ключевая фигура страны, он принимает решения не только по внешней, но и по внутренней политике»⁸⁴. Внесенные конституционные изменения не столько ограничили властные полномочия президента, сколько придали его действиям более легитимный характер, повысили контролируемую и оцениваемую роль парламента, активизировали воздействие системы «сдержек и противовесов» на ведение государственной политики.

Смена республик во Франции в XX в. устойчиво демонстрирует тенденцию кризиса парламентского верховенства и выход на первые роли в управлении государством исполнительных органов власти. Только таким образом с переходом к Пятой республике удалось стабилизировать положение в стране. В XXI в. система органов государственной власти Франции эволюционирует в сторону усиления значимости принципов парламентаризма, прежде всего парламентского контроля, в политической жизни страны при сохранении доминирующего положения президента и существенной роли премьер-министра.

Вопросы по теме

1. Назовите основные этапы развития парламентаризма.
2. Почему начальный этап развития парламентаризма именуется прото-парламентаризмом? Каковы особенности этого этапа?
3. В какой стране появляется первый парламент? Аргументируйте позицию.
4. Какие предпосылки способствовали зарождению парламента в Англии?
5. Почему первые европейские парламента имели сословно-представительный характер?
6. Какие политические события в Англии свидетельствуют о трансформации парламента из органа государственного управления в орган государственной власти?
7. Почему в Англии парламентарская система оказалась более стабильной и устойчивой, чем в других западных государствах?
8. В чем проявляется кризис парламентарского верховенства в XX–XXI вв.?

Задания

1. Ознакомьтесь с видеозаписью передачи «Час истины» по теме «Английский парламента»⁸⁵ и ответьте на вопросы:

⁸⁴ *Афоньшина А. И.* Конституционная реформа Н. Саркози // *Инновационная наука.* 2017. Т. 2, № 3. С. 43.

⁸⁵ *Английский парламента...*

– Справедливо ли считать английский парламент «матерью всех парламентов мира»? Обоснуйте позицию.

– Каким образом следует понимать выражение «парламент как оружие против королевской власти»?

– Какую роль в формировании английского парламента сыграли Симон де Монфор, граф Лестерский и король Эдуард I?

– Когда появилась и что означает формула «король-в-парламенте»?

– Назовите основной повод для созыва английского парламента в Средние века.

– Каким образом изменяется порядок формирования английского парламента на протяжении веков?

– Какие функции исторически находились в ведении английского парламента?

– В какой период буржуазии удалось обеспечить свой доступ в парламент? С какими историческими событиями это связано?

– Какие парламентские привилегии и каким образом формируются в Англии?

– Каким образом английскому парламенту удалось одержать победу над королем?

2. Подготовьте сообщение об исторической форме любого из современных парламентов (наименование, порядок формирования, организация деятельности, полномочия, взаимодействие с иными органами государственной власти, отличия от современных парламентских форм и др.).

Примерная тематика:

– английский парламент при Симоне де Монфоре;

– английский парламент при О. Кромвеле;

– Генеральные штаты Франции;

– представительные органы во Франции в эпоху Первой и Второй республик;

– Рейхстаг Германской империи;

– Рейхстаг Веймарской республики;

– Конгресс США XIX в.;

– Генеральные кортесы Испании XIX–XX вв. и т. д.

ГЛАВА 3

Принципы парламентаризма в современном государстве

О наличии парламентаризма в том или ином государстве можно судить по ряду принципов, которые отражают характер взаимодействия высших органов власти.

Принцип единства государственной власти. Одним из основных принципов парламентаризма является принцип единства государственной власти, который предполагает наличие единой системы органов государственной власти, единую стратегию развития государства и общества, единые общие цели и задачи властных институтов.

Этот принцип первоначально закладывается в самой природе государства и является производным от своего источника, народной воли. В действующих конституциях большинства государств мира принцип единства государственной власти находит свое отражение. Согласно Конституции Франции, «национальный суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его через своих представителей и путем референдума»⁸⁶; Конституции Латвии – «суверенная власть государства Латвии принадлежит народу Латвии»⁸⁷; Конституции Швеции – «вся государственная власть в Швеции исходит от народа»⁸⁸; Конституции Российской Федерации – «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»⁸⁹.

Основу принципа единства государственной власти составляют *два подхода*, персоналистский и коллективистский. **Персоналистский подход** зародился в теории суверенитета Ж. Бодена, согласно которой суверенитет определяется как абсолютная и вечная власть государства, стоящая над всеми гражданами. Эта власть, обладая признаком единства и неделимости, не допускает никаких других стоящих над ней органов государственной власти⁹⁰. Персоналистский подход ориентирован на принадлежность государственного суверенитета одной персоне, монарху и исторически восходит к российским самодержавным традициям, азиатским империям, мусульманским султанатам, позднее – к кон-

⁸⁶ Конституция Франции... Ст. 3.

⁸⁷ Конституция Латвийской республики. Ч. 2, гл. 1 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=116> (дата обращения: 25.12.2021).

⁸⁸ Конституция Швеции (Королевства Швеция). § 1 гл. 1 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=161> (дата обращения: 25.12.2021).

⁸⁹ Конституция Российской Федерации... Ч. 1 ст. 3.

⁹⁰ См.: Боден Ж. Шесть книг о государстве // Антология мировой правовой мысли: в 5 т. / под ред. И. А. Исаева. Т. 2: Европа. V–XVII вв. М.: Мысль, 1999. С. 689–695.

цепциям фашизма и «пожизненным президентам» ряда государств (Гаити, Гана, Гвинея, Югославия, Туркменистан, КНДР).

Коллективистский подход, родоначальником которого является Ж. Ж. Руссо, основан на принципах прямой демократии и отрицает наличие каких бы то ни было органов власти. Единственное, что допускал Ж. Ж. Руссо, это формирование представительных органов, и то только в крупных государствах, в которых каждый представитель общества не имеет технической возможности высказать свою точку зрения. В. Е. Чиркин отмечает, что идеи Ж. Ж. Руссо «повлияли на идею Советов как единственных органов государственной власти в РСФСР (СССР)»⁹¹, тогда как другие органы властными не считались, а именовались в качестве органов управления и правосудия.

В литературе принцип единства государственной власти характеризуется определенными составляющими. С точки зрения И. Лексина, этот принцип применительно к России включает в себя следующее:

- подчиненность конституции и законодательства единым требованиям;
- распространение суверенитета на всю территорию государства;
- обязательность обеспечения демократических принципов формирования органов власти;
- разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную на обоих уровнях государственной власти;
- равноправие субъектов РФ и единство в разграничении компетенции между уровнями власти;
- необходимость согласования деятельности и интересов уровней власти⁹².

Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин акцентируют внимание на наличии единой системы органов, составляющих в совокупности высшую государственную власть. В свою очередь, эти органы не могут предписывать одновременно одним и тем же субъектам при одних и тех же обстоятельствах взаимоисключающие правила поведения⁹³.

В словаре по конституционному праву отражены следующие **характеристики** принципа единства системы органов власти:

- единство органов власти на федеральном уровне и на уровне субъектов;
- соответствие видов органов власти федерации и ее субъектов конституции;

⁹¹ Чиркин В. Е. Законодательная власть... С. 74.

⁹² См.: Лексин И. Конституционное значение понятия «единая система исполнительной власти» // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1. С. 199.

⁹³ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учеб. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби; Проспект, 2007. С. 141.

- единообразный порядок образования органов власти, установленный законодательством;
- наделение органов власти едиными основными полномочиями;
- единый характер взаимоотношений ветвей государственной власти на федеральном уровне и в субъектах⁹⁴.

Таким образом, **принцип единства государственной власти апеллирует к единому источнику власти в виде народной воли, единой системе органов государственной власти с единой стратегией, целями и задачи перспективного развития страны, организационно-правовым единством и совокупностью методов государственного управления.**

Особое значение реализация принципа единства государственной власти приобретает в федерациях. И если в унитарных государствах органы власти территорий в административном порядке подчинены центру, то в федерации, где административно-территориальные единицы обладают гораздо большей самостоятельностью, принцип единства исключает изолированность и сдерживает дезинтеграцию системы федеральных и региональных органов власти. Двухуровневая вертикаль власти позволяет сбалансированно распределять полномочия между федерацией и ее субъектами.

Некоторыми исследователями российской реформы по укреплению вертикали власти в 2000-х гг. рассматриваются как необходимые меры по формированию должного обеспечения принципа единства государственной власти⁹⁵. Среди таких преобразований – создание института Полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, образование Государственного совета РФ, уточнение общих принципов разграничения полномочий между федеральными и региональными органами власти, изменение порядка формирования законодательных органов РФ, части субъектов РФ и др. И хотя эти меры направлены на централизацию и укрепление принципа единства государственной власти, нельзя утверждать, что в других государствах, в большей степени децентрализованных, нежели Российская Федерация, этот принцип не реализуется. Если государство имеет единую систему органов власти с присущей им общей миссией, полномочиями, механизмами координации деятельности, единой нормативно-правовой системой, можно говорить о реализации принципа единства государственной власти.

⁹⁴ См.: *Словарь по конституционному праву Российской Федерации* / сост. В. И. Борисов, А. А. Ильюхов, О. А. Кажанов. М.: Экономика, 2003. С. 122–123.

⁹⁵ См.: *Баньковский А. Е., Колмыкова А. М.* Конституционный принцип единства государственной власти: понятие, содержание, проблемы реализации // *Гражданское общество и правовое государство*. 2015. Т. 1. С. 58.

Принцип разделения властей. Другим принципом парламентаризма, нераздельно связанным с единством государственной власти, является принцип разделения властей. Казалось бы, эти два принципа взаимоисключают друг друга, но это не совсем так. И единство государственной власти, и разделение властей свидетельствуют о системном характере формирования органов власти, которые, с одной стороны, образуют единую систему, а с другой – являются элементами этой системы, консолидируясь в соответствующие ветви власти. Однако, если принцип единства государственной власти свойственен абсолютно любым стабильно функционирующим политическим режимам, то разделение властей в классическом виде не может существовать в недемократических условиях.

Разделение властей является одним из основных принципов не только парламентаризма, но и веками складывавшейся политико-правовой теории. Согласно этой теории, власть должна быть разделена между независимыми, но контролирующими друг друга ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной. Тем самым исключается возможность узурпации и концентрации властных полномочий со стороны отдельных органов власти. В целом под **ветвью власти** следует понимать *совокупность органов государственной власти, выполняющих особые полномочия в системе управления государством, наделенных специфическими механизмами и процедурами их реализации и не находящихся в отношениях подчинения с органами власти других ветвей.*

Предпосылки зарождения теории разделения властей можно найти как в трудах целого ряда древнегреческих философов – Аристотеля, Платона, Полибия, Цицерона, Сократа, так и в политической жизни отдельных достаточно древних государственных образований (Римской республики, Афинского полиса).

В более или менее завершенном виде теория разделения властей получила развитие в Новое время и связана с противодействием третьего сословия привилегиям знати и абсолютистским монархическим тенденциям. Выступая за ограничение абсолютной королевской власти, представители буржуазии оставляли за монархом исполнительную власть, законодательной и судебной властью наделяли представительные органы (парламенты) и судебные структуры (как королевские, так и независимые).

Основоположниками теории разделения властей принято считать мыслителей Просвещения Дж. Локка и Ш. Монтескье. И если Д. Локк обращался к таким ветвям власти, как законодательная, исполнительная и федеративная, к последней из которых он причислял межгосударственные отношения, а судебную власть позиционировал в составе исполнительной ветви, то Ш. Мон-

тескье предложил разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную, ставшее классическим.

В таком виде концепция разделения властей вошла в большинство действующих конституций, в том числе Конституцию США 1787 г., в которой первоначально были предусмотрены только законодательная и исполнительная ветви, а уже в начале XIX в. включена судебная власть, представленная Верховным судом США, обладающим правом конституционного контроля и толкования конституции. Более того, в американской конституции теория горизонтального разделения властей была дополнена идеей их вертикального разделения, предполагающей разграничение полномочий между федерацией и штатами. Эта идея принадлежала «отцам-основателям» – Д. Адамсу, Д. Вашингтону, А. Гамильтону, Д. Джею, Т. Джефферсону, Д. Мэдисону, Б. Франклину, – которые, помимо этого, усовершенствовали классический подход к разделению властей популярным в настоящее время системой «сдержек и противовесов» (“checks and balances”), означающей не только разделение компетенции между органами власти, но и их взаимный контроль.

В дальнейшем трансформации теории разделения властей связаны с попытками расширить количество ветвей властей. Помимо трех основных ветвей, экспертами отмечаются избирательная, президентская, контрольная, надзорная ветви, а также власть СМИ⁹⁶. По словам Л. А. Голубевой, «в современном государственном управлении участвуют такие органы государственной власти, которые не могут быть отнесены к органам классических ветвей государственной власти: прокуратура; глава государства; следственные подразделения, занимающие самостоятельное место в системе правоохранительных органов, обеспечивающих правосудие по уголовным делам; счетная палата; избирательные органы; омбудсман и т.п. Такие органы государственной власти образуют нетипичные ветви государственной власти»⁹⁷. Действительно, в России такие органы власти, как Уполномоченный по правам человека, Счетная палата, Центральная избирательная комиссия, Генеральная прокуратура, не принято отно-

⁹⁶ См.: *Ивлеев П. В., Ананьева Е. О.* Средства массовой информации как четвертая ветвь власти // *Закон и право.* 2021. № 1. С. 50–52. DOI: 10.24412/2073-3313-2021-1-50-52; *Комаров С. А., Дроздова А. М.* Президентская власть и перспектива ее развития как самостоятельной ветви государственной власти // *Право и государство: теория и практика.* 2011. № 11. С. 6–11; *Станских С. Н.* Избирательная власть как ветвь государственной власти: к постановке проблемы // *Конституционное и муниципальное право.* 2004. № 1. С. 16–19; *Чиркин В. Е.* Прокуратура РФ в системе единства государственной власти и разделения властей // *Российский юридический журнал.* 2009. № 3. С. 48–55 и др.

⁹⁷ *Голубева Л. А.* Нетипичные ветви государственной власти в механизме современного государства: автореф. дис. ... канд. полит. наук. СПб.: Рос. гос. пед. ун-т им. А. И. Герцена, 2009. С. 8.

силь к какой-либо из трех традиционных ветвей власти. Более того, даже Президент РФ, выведенный из системы разделения властей за счет своих гипертрофированно широких полномочий, занимает позицию, которая вряд ли достаточно образом определена в науке.

Среди обозначенных дополнительных ветвей власти особого внимания заслуживает контрольная, в которой, как указывает В. Е. Чиркин, «органами всестороннего конституционного контроля являются Конституционный суд РФ и прокуратура. Как правило, при необходимости принятия мер прямого принуждения контрольные органы обращаются к органам, имеющим право на применение таких мер»⁹⁸. Некоторые из этих органов апеллируют к палатам парламента, другие – непосредственно в судебные инстанции. В целом органов, осуществляющих контрольные функции, в России достаточно много – среди них как Федеральное Собрание и Президент, так и Центральный банк, Счетная палата, Уполномоченный по правам человека и др.

Иные ветви власти, кроме законодательной, исполнительной и судебной, отмечаются в конституциях ряда государств. Например, Конституция Венесуэлы предусматривает наряду с классическими ветвями избирательную ветвь и систему защиты прав человека⁹⁹. В Конституции Китайской республики 1912 г., которая так и не была принята и носила временный характер, говорится о существовании экзаменационной ветви власти для реализации возможности замещения чиновничьих должностей в государстве¹⁰⁰.

Основная доля критики теории разделения властей пришлась на конец XIX – начало XX вв. По большей части она связана с тем, что невозможно добиться сбалансированного существования и равновесного функционирования трех ветвей власти, что на практике выливается в преобладание одной из них. Так, французский юрист А. Эсмен настаивал на доминировании в государстве законодательной ветви, тогда как другие – американский историк и политолог В. Вильсон, французский юрист М. Ориу, немецкие политологи М. Вебер и К. Шмитт – указывали на подавление исполнительной ветвью других ветвей власти. С точки зрения немцев, в государстве, прежде всего в Германии, необходимо установление сильной президентской власти, которая способна более оперативно решать государственные проблемы в новых условиях¹⁰¹. Кроме то-

⁹⁸ Чиркин В. Е. Прокуратура РФ... С. 53–54.

⁹⁹ Конституция Боливарианской республики Венесуэлы. Ст. 136 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=1090> (дата обращения: 30.04.2017).

¹⁰⁰ Временная конституция Китайской республики 1912 г. Ст. 11 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=569> (дата обращения: 30.04.2017).

¹⁰¹ См.: Медушевский А. Н. Идея разделения властей: история и современность // Социологический журнал. 1994. № 1. С. 54–59.

го, К. Марксом теория разделения властей воспринималась как не более, чем «прозаическое деловое разделение труда, примененное к государственному механизму в целях упрощения и контроля»¹⁰². И хотя К. Маркс не отрицает существование этого принципа, однако особого государственного значения ему не придавал.

Несмотря на критические замечания в адрес теории разделения властей, на сегодняшний день она, наряду с концепцией единства государственной власти, является наиболее долговечной и устоявшейся традицией, на основании которой можно анализировать специфику государственного устройства стран развитой демократии. Вопреки тому, что на практике идеального равновесия ветвей власти как в горизонтальном, так и вертикальном разрезе добиться невозможно, единство и разделение властей задают ориентир для поддержания стабильности органов власти.

Принцип рационализации парламентаризма. Относительно новым явлением в теории и практике парламентаризма является принцип его рационализации. Этот принцип получил развитие после Второй мировой войны и направлен на ограничение роли парламента в системе управления страной при сохранении его основного предназначения и полномочий. Рационализацию парламентаризма следует признать требованием времени, определившим необходимость более оперативного решения государственных вопросов и стабилизации системы органов власти.

Рационализированный парламентаризм в государстве проявляется в первую очередь в наличии института **делегированного законодательства**, когда законодательные полномочия передаются от парламента иным органам государственной власти, в результате чего они осуществляют законодательные функции. Такими органами могут быть глава государства, правительство, отдельные министерства или органы власти регионов. В определенной степени процедуры делегированного законодательства неразрывно связаны с общими тенденциями децентрализации и делегирования полномочий в западных системах государственного управления второй половины XX в. Так, в контексте современных управленческих моделей “New Public Management” и “Good Governance” целый ряд государственных функций может передаваться на местный уровень или негосударственным структурам. Разумеется, в ситуации с законодательством субъектами делегирования не могут являться последние, поэтому чаще всего право принятия нормативных правовых актов передается исполнительным органам власти, способным более оперативно и гибко подойти к процедуре разработки и утверждения таких актов.

¹⁰² Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 30 т. 2-е изд. Т. 5. М.: Госполитиздат, 1956. С. 203.

Предположительно, что первым актом делегированного законодательства явился так называемый **Статут привилегий** (Stature of Proclamations, или Proclamation by the Crown Act) 1539 г., который давал праву королю Генриху VIII принимать акты, имеющие силу закона, без одобрения парламента. Впрочем, в 1547 г. Статут был отменен, однако в 1610 г. решением английского суда (Case of Proclamations) было установлено, что парламента имел право принять закон, наделявший иные органы законодательными полномочиями. И хотя на практике прецедентов делегирования полномочий вплоть до середины XIX в. было не так много, впоследствии делегированное законодательство стало одним из отличительных признаков английской системы управления государством. Известно, что на сегодняшний день в Великобритании актов делегированного законодательства принимается в разы больше, чем законов, утвержденных палатами парламента.

Современные государства *по отношению к делегированного законодательству* можно разделить на *три основные группы*. К первой относятся **страны**, в которых **делегированное законодательство нормативно утверждено и применяется на практике** (Франция, Германия, Италия, Испания, Дания, Финляндия, Бразилия). Так, согласно ч. 1 ст. 82 Конституции Испании, «Генеральные кортесы могут делегировать правительству полномочия издавать нормативные акты, имеющие силу закона по определенным вопросам, за исключением перечисленных в предыдущей статье»¹⁰³, в которой идет речь об органических законах страны. Делегирование полномочий осуществляется посредством издания соответствующего закона, в котором указывается форма, предмет и конкретные сроки делегирования. Статья 38 Конституции Франции предусматривает, что правительство может осуществлять законодательные полномочия путем издания ордонансов, которые «вступают в силу после их опубликования, но теряют силу, если законопроект об их утверждении не будет внесен в Парламент до истечения срока, установленного законом о наделении полномочиями»¹⁰⁴. Конституцией Финляндии передача законодательных полномочий может осуществляться Президенту Республики, Государственному совету или министрам¹⁰⁵.

Ко второй группе стран относятся **государства**, в которых **делегированное законодательство применяется, но формально не урегулировано** ни в конституции, ни в иных нормативных правовых актах (Бельгия, Венгрия,

¹⁰³ Конституция Испанского королевства. Ч. 1 ст. 82 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=149> (дата обращения: 20.12.2021).

¹⁰⁴ Конституция Франции... Ст. 38.

¹⁰⁵ См.: Конституция Финляндии. § 80 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=139> (дата обращения: 20.12.2021).

США, Россия). В США делегирование законодательных полномочий реализуется на основе прецедентного права. Как указывает В. Е. Чиркин, подобные акты должны быть приняты обеими палатами Конгресса США. По словам эксперта, известен факт, когда «Верховный суд США признал недействующими множество актов делегирования, поскольку они были приняты одной палатой»¹⁰⁶.

В российской Конституции и нормативно-правовой базе также не нашлось места определению делегированного законодательства, однако на практике такие акты нередко принимаются Правительством или Президентом в том случае, если в федеральном законодательстве содержится указание на необходимость их принятия. Кроме того, решением Конституционного Суда РФ установлены ограничения относительно предмета такого нормативного регулирования. В частности, не могут быть делегированы те вопросы, по которым, в соответствии с Конституцией РФ, предполагается принятие законов и которые являются прерогативой законодателя (минимальный размер оплаты труда, перечень сведений, составляющих государственную тайну, статус столицы и т. д.). Кроме того, Конституционный Суд РФ рекомендует исключать все возможности для неоднозначного истолкования норм в ситуациях делегирования¹⁰⁷.

Наконец, существует **третья группа стран**, в которых **делегированное законодательство не применяется** (Болгария, Мексика, Аргентина). В некоторых из этих правопорядков конституционно запрещается принятие актов, имеющих силу законов, иными органами, за исключением парламентов. Например, по Конституции Аргентины, «запрещается делегирование Исполнительной Власти законодательных полномочий, за исключением определенных вопросов управления и разрешения чрезвычайных ситуаций с установлением срока исполнения таких полномочий и рамочных условий делегирования, определяемых Конгрессом»¹⁰⁸. В других странах этой группы (Болгария, Мексика) конституции не запрещают применение делегированного законодательства, однако на практике органы власти к этому институту не обращаются.

¹⁰⁶ Чиркин В. Е. Законодательная власть... С. 141.

¹⁰⁷ По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и Постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2001 года № 538 «О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов» в связи с жалобой международной общественной организации «Ассоциация морских лоцманов России» и автономной некоммерческой организации «Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга»: Постановление Конституц. суда Рос. Федерации от 06.04.2004 № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 15. Ст. 1519.

¹⁰⁸ Конституция Аргентинской Республики. Ст. 76 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=358> (дата обращения: 04.01.2022).

На сегодняшний день большинство европейских государств включило в состав своих конституций или иных нормативных правовых актов положения, посвященные делегированному законодательству. Оно может иметь как постоянные формы, когда для его применения не требуется принятия соответствующего парламентского акта, так и временные, когда передача полномочий осуществляется путем издания нормативного акта, в котором указываются конкретные основания делегирования (ответственные органы власти и должностные лица, форма, сроки, причины, отчетность и т. д.). В некоторых случаях (например, во Франции, Германии) акты делегированного законодательства должны быть утверждены парламентом, иначе они теряют юридическую силу.

В научной литературе по теме делегирования получило распространение такое понятие, как **субделегация**, предполагающая *передачу полномочий от субъекта делегированного законодательства на нижестоящие уровни* (региональным и местным органам власти, учреждениям). Подобные практики широко распространены в Великобритании, а также допускаются в немецкой конституции. Согласно ст. 80 Конституции ФРГ, «если законом предусматривается дальнейшая передача полномочий, то для передачи полномочий требуется правовое постановление»¹⁰⁹. В Конституции Испании, наоборот, субделегация законодательных полномочий запрещена: в ст. 82 установлены четкие пределы делегирования, которые не допускают участия в таких процедурах иных органов, кроме правительства¹¹⁰. Так или иначе, субделегация законодательных полномочий, в отличие от непосредственного делегированного законодательства, – явление достаточно редкое, которое на практике может быть сопряжено с целым рядом проблем. В связи с этим стоит согласиться с О. А. Аксенович, по словам которой «за субделегацией практически невозможен контроль, а изменение субъекта исполнения может серьезным образом сказаться на конечном результате»¹¹¹.

Несмотря на то, что зачастую под делегированным законодательством понимается передача полномочий исполнительным органам власти, оно может предполагать и процесс передачи законодательных полномочий регионам, получивший наименование **деволюции**. Вопреки существующим мнениям, отождествляющим деволюцию с дезинтеграцией и сепаратизмом¹¹², в парламента-

¹⁰⁹ Конституция Федеративной Республики Германии. Ст. 80 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=155> (дата обращения: 04.01.2022).

¹¹⁰ См.: Конституция Испанского королевства... Ч. 3 ст. 82.

¹¹¹ Аксенович О. А. Понятие и современное значение делегированного законодательства // Общество и право. 2009. № 4. С. 83.

¹¹² См.: *Supranationalism and devolution in a changing world* [Электронный ресурс]. URL: http://windish.weebly.com/uploads/3/7/9/9/3799830/supranationalism_and_devolution.pdf (дата обращения: 11.12.2021).

ризм интерпретация этого понятия связана с *формированием законодательных органов в административно-территориальных единицах унитарных государств* (как правило, такие государства называют регионализированными, или государствами-автономиями). Понятие деволюции изначально получило популярность и зародилось в Великобритании, когда в конце XIX в. Джон Рэдмонд, лидер ирландских националистов, обозначил таким образом ряд мер по предоставлению Ирландии самоуправления. По словам П. Каракчиева, «деволюция представляет собой более гибкий по сравнению с федерализацией подход к разграничению полномочий между центром и регионом и позволяет определять необходимость и степень децентрализации в том или ином регионе, а также набор полномочий и обязанностей региональных властей»¹¹³. Гибкость этого подхода определяется тем, что законодательные полномочия (хотя деволюция может предполагать передачу обязанностей и другого рода) передаются регионам дифференцированно, а центр сохраняет за собой право контроля над их реализацией. Такой контроль может быть в виде санкций, необходимости утверждения законопроектов центральной легислатурой, возможностей для отзыва делегированных полномочий.

На сегодняшний день деволюция распространена в ряде западных государств, среди которых Великобритания (автономии Шотландия, Северная Ирландия, Уэльс), Испания (Страна Басков, Каталония), Франция (автономия Корсика). Основной причиной для делегирования законодательных полномочий административно-территориальным единицам является национальный вопрос, требование этнических групп большей автономии для своей территории.

Наряду с делегированным законодательством, в современных государствах частым явлением может быть **принятие актов регламентарной власти**. Значение этого термина сводится к *полномочиям президента или правительства издавать нормативные правовые акты, обладающие юридической силой закона*. Концепция регламентарной власти зародилась во Франции, когда в преддверии принятия Конституции Пятой республики появилась необходимость в ограничении роли парламента и усилении позиций исполнительной ветви власти. Согласно ст. 37 Конституции Франции, «вопросы, не входящие в сферу законодательства, носят регламентарный характер»¹¹⁴, а поскольку французская ассамблея обладает абсолютно определенной компетенцией, то правительство имеет право принимать акты регламентарной власти по всем вопросам, за исключением тех, которые обозначены в ст. 34 французской Конституции (гражданство, уголовное судопроизводство, финансовые вопросы, га-

¹¹³ Каракчиев П. О. Региональная деволюция в Уэльсе // Современная Европа. 2007. № 3. С. 86–87.

¹¹⁴ Конституция Франции... Ст. 37.

рантии государственным служащим, национальная оборона, образование и т. д.)¹¹⁵. Более того, в случае вмешательства парламента в сферу регламентарной власти принятые им законодательные акты могут быть изменены декретом при наличии заключения Государственного совета и установления регламентарного характера декрета Конституционным советом.

В Российской Федерации понятие регламентарной власти так же, как и делегированного законодательства, не используется. Однако Президент РФ имеет право принятия подобных актов по вопросам, которые не урегулированы законодательством. Указы Президента РФ теряют юридическую силу после принятия соответствующего закона. Этот феномен может носить разные названия: от восполняющего законодательства до указного, или регламентарного, права. При этом восполняющие указы Президента РФ могут регулировать только те аспекты, которые конституционно не входят в законодательную сферу (федеральный бюджет, введение и отмена налогов и сборов, ратификация и денонсация международных договоров, вопросы войны и мира и т. д.). В ходе исследования А. Т. Хидзева было установлено, что за период с 1991 по 2015 гг. было принято 129 восполняющих указов Президента РФ, большая часть которых относилась к пореформенному периоду 1991–2000 гг. и утратила силу либо отменена¹¹⁶. В 2000-е гг. подобные нормативные акты также принимались, их количество варьировалось от 1 до 10 ежегодно.

И хотя регламентарное законодательство аналогично делегированному и преследует те же самые цели (в первую очередь повышение степени оперативности при реализации законотворческих функций), эти понятия не являются тождественными несмотря на то, что и те, и другие акты могут требовать утверждения со стороны законодательных органов. Во-первых, регламентарные акты издаются только исполнительной властью, включая президента (вне зависимости от того, входит он в состав исполнительной ветви или выведен из нее), тогда как делегированное законодательство может осуществляться другими высшими или региональными органами власти. Во-вторых, по мнению В. Е. Чиркина, «в отличие от делегированного законодательства для этого (*принятия актов регламентарной власти – прим. авторов*) не нужно уполномочия со стороны парламента»¹¹⁷. Регламентарное право часто реализуется в отсутствие пленарных заседаний легислатуры, а принятые в таких условиях нормативные правовые акты рассматриваются в качестве временных.

¹¹⁵ Конституция Франции... Ст. 34.

¹¹⁶ Хидзев А. Т. О восполняющих указах Президента РФ // Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. № 2. С. 88.

¹¹⁷ Чиркин В. Е. Законодательная власть... С. 145.

Таким образом, частое обращение к делегированному законодательству, как и к регламентарному праву, продиктовано требованиями времени. Наличие подобных институтов позволяет органам власти более гибко и оперативно реагировать на быстрые изменения в обществе, решать проблемы этнических меньшинств, обеспечивать более профессиональный подход к решению государственных вопросов, а также стабилизирует отношения между органами власти. Среди основных недостатков в этой сфере следует отметить распыление законодательной власти и, соответственно, падение роли представительных органов, отсутствие должного уровня контроля и политической ответственности органов, принимающих подобные акты.

Другим признаком, определяющим существование принципа рационализации в том или ином государстве, является **сложность вынесения вотума недоверия правительству** в целях сохранения стабильности в стране. *Усложнить* эту процедуру возможно *несколькими путями*.

Одним из них является **возможность роспуска парламента в случае вынесения вотума недоверия правительству**. Подобные практики установлены в конституциях целого ряда государств, в том числе и в России. Согласно российской Конституции, окончательное решение в такой ситуации остается за Президентом РФ, который в случае первичного вынесения вотума недоверия вправе согласиться или не согласиться с Государственной Думой, а при повторном вотуме – принять решение либо о роспуске нижней палаты парламента, либо об отставке Правительства РФ¹¹⁸. В Эстонии также выражение вотума недоверия правительству или премьер-министру со стороны Государственного Собрания (эстонского парламента) может стать причиной для назначения внеочередных выборов в парламент Президентом Республики¹¹⁹. Однако это правило не распространяется на отдельных министров, которые при выражении им недоверия освобождаются от должности.

Очевидно, что в условиях собственного роспуска для парламента крайне нерационально выносить вотум недоверия исполнительному органу. В России в условиях нестабильных 1990-х гг. попытки вынесения вотума недоверия применялись неоднократно, однако ни одна из них не была доведена до логического завершения.

Другим вариантом усложнения вынесения вотума недоверия является требование **значительного количества голосов либо при внесении инициативы, либо при принятии окончательного решения**. Например, в Греции «предложение о вотуме недоверия <...> принимается только в том случае, если

¹¹⁸ См.: Конституция Российской Федерации... Ч. 3 ст. 117.

¹¹⁹ См.: Конституция Эстонской Республики. Ст. 97 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=105> (дата обращения: 30.12.2021).

оно одобрено абсолютным большинством голосов общего числа депутатов»¹²⁰. Во многих государствах вотум недоверия приобретает форму **резолюции порицания** – письменного документа с требованием к правительству уйти в отставку. Как правило, резолюция порицания имеет строгие правила принятия и инициируется значительным количеством подписей депутатов.

Как указано в Конституции Франции, «резолюция приемлема к рассмотрению, только если она подписана по меньшей мере десятой частью членов Национального собрания. Голосование проводится только через 48 часов после ее внесения»¹²¹. По Конституции Итальянской Республики «каждая палата оказывает доверие или отказывает в нем путем мотивированной резолюции, принимаемой поименным голосованием. <...> Резолюция недоверия должна быть подписана не менее одной десятой членов палаты и не может быть поставлена на обсуждение ранее, чем по истечении трех дней с момента ее внесения»¹²². В Греции «предложение о вотуме недоверия должно быть подписано по меньшей мере одной шестой от общего числа депутатов и содержать четкое определение вопросов, по которым будут вестись дебаты»¹²³. Помимо отдельных государств, резолюция порицания применяется в Европейском союзе (ЕС): согласно договору о деятельности этой организации, Европейская комиссия коллективно уходит в отставку, если резолюция порицания принимается большинством в 2/3 поданных голосов и большинством членов, входящих в состав Европарламента¹²⁴.

Вполне предсказуемо, что по причине строгих правил вынесения резолюция порицания применяется редко. Кроме того, чаще всего она инициируется оппозицией, состав которой должен быть достаточно многочисленным для ее подписания. Обычно правительство самостоятельно уходит в отставку в результате правительственных кризисов, сопровождающихся распадом партийных коалиций.

Наконец, еще одним вариантом усложнения выносимого вотума недоверия является **конструктивный вотум**, предполагающий отставку главы правительства при условии обязательного назначения его преемника. По словам А. В. Чепуса, «конструктивность такого голосования заключается

¹²⁰ См.: Конституция Греции. Ч. 2, 6 ст. 84 [Электронный ресурс]. URL: <https://world-constitutions.ru/?p=153> (дата обращения: 30.12.2021).

¹²¹ Конституция Франции... Ст. 49.

¹²² Конституция Итальянской республики. Ст. 94 [Электронный ресурс]. URL: <https://world-constitutions.ru/?p=148> (дата обращения: 30.12.2021).

¹²³ Конституция Греции... Ст. 84.

¹²⁴ См.: Договор о деятельности Европейского союза (извлечения). Ст. 234 // Маклаков В. В. Регламент Европейского парламента: сб. пер. М.: ИНИОН РАН, 2016. С. 187.

в возможности избежать правительственного кризиса, связанного с долгой процедурой формирования нового правительства»¹²⁵. Наиболее очевидным образом конструктивный вотум нашел отражение в Конституции ФРГ, в соответствии с которой «Бундестаг может выразить недоверие Федеральному Канцлеру тем, что большинством членов выберет ему преемника, и обратиться к Федеральному Президенту с просьбой об увольнении Федерального Канцлера»¹²⁶. В законодательстве ряда государств Восточной Европы (Венгрии, Польши, Словении) также оговаривается возможность применения конструктивного вотума.

За счет того, что на практике реализация таких процедур достаточно сложна, обеспечивается стабильность правительственного состава и ограничиваются права парламента в отношении исполнительного органа. По замечанию В. С. Ковалю, «практика свидетельствует, что сместить с должности главу правительства с помощью конструктивного вотума можно лишь при наличии паритета главных партийно-политических сил в парламенте»¹²⁷, а подобные ситуации нечасто складываются в современных парламентах. Если отсутствуют предпосылки для формирования новой партийной коалиции или группы сторонников вокруг нового главы правительства, то выносить вотум недоверия бессмысленно. Реализация конструктивного вотума возможна только при наличии ответственной оппозиции, созревшей для формирования очередного состава стабильного правительства.

Рационализация парламентаризма может осуществляться и в том случае, когда **правительство может контролировать «повестку дня» парламента**, то есть имеет *преимущественное право внесения законопроектов в легислатуру*. Так, Конституцией Республики Армения предусмотрено, что Президент Республики может распустить Национальное Собрание, если оно «в течение трех месяцев очередной сессии не принимает решения по проекту закона, признанного постановлением Правительства неотложным»¹²⁸. Широкими полномочиями при рассмотрении законопроектов обладает Правительство Франции. Например, оно может заявить о неприемлемости предложения или поправки, если они не относятся к сфере закона или противоречат правилам делегирова-

¹²⁵ Ченус А. В. Конституционно-правовая ответственность исполнительной власти в России и странах Европы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 189.

¹²⁶ Конституция Федеративной Республики Германии... Ст. 67.

¹²⁷ Коваль В. С. Проявление тенденции усиления исполнительной власти в конституциях новых государств Европы и Азии // Актуальные проблемы права: теория и практика. 2016. № 34. С. 113.

¹²⁸ Конституция Республики Армения. П. а) ст. 74.1 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=132> (дата обращения: 02.01.2022).

ния полномочий (ст. 41); обсуждение отдельных законопроектов в первом чтении проводится только по тексту, представленному исполнительными органами (ст. 42). К тому же Правительство может возразить против рассмотрения любой поправки, не рассмотренной в комиссии, а также вправе требовать принятия от парламента решения по всему тексту или по отдельным поправкам (ст. 44), имеет право начать ускоренную процедуру рассмотрения (ст. 45)¹²⁹. В Испании и Румынии правительство также вправе требовать срочного рассмотрения законопроектов¹³⁰. Во многих государствах законодательные инициативы о бюджете, а также предусматривающие расходы из государственного бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства (в Армении, Казахстане, России и ряде других стран).

О рационализации парламентаризма свидетельствует **ограничение права отдельных депутатов вносить законопроекты**. Это позволяет сократить количество законодательных инициатив, находящихся на парламентской повестке, тем самым более оперативно проводить законотворческую работу. Вполне логично, что возможность внесения законопроекта только группой депутатов способна повысить качество подготовленного документа. С другой стороны, отсутствие у отдельных депутатов личной законодательной инициативы может рассматриваться ими как лишение права реализовать волю избранного народного представителя. Очевидно, что для принятия группового законопроекта требуются определенные уступки и компромиссы.

Ограничение права отдельных депутатов вносить законопроекты декларируется конституциями и регламентами палат парламентов целого ряда государств. В Бельгии, Испании, Нидерландах, Германии, Норвегии и Японии законодательной инициативой обладает только группа депутатов.

Принцип контроля парламента над текущей деятельностью правительства может иметь различные формы: среди них вопросы к высшим органам государственной власти и должностным лицам, дебаты, интерпелляция, резолюция порицания, постановка вопроса о вотуме недоверия, парламентские слушания, импичмент и ряд других. Вне зависимости от формы правления эти механизмы сохраняют за парламентом доминирующую роль в формировании политической стратегии и, несмотря на усиление влияния исполнительной ветви в большинстве государств мира, способны поддерживать равновесие политических сил.

¹²⁹ Конституция Франции... Ст. 41, 42, 44, 45.

¹³⁰ Конституция Испанского королевства... Ч. 3 ст. 90; Конституция Румынии. Ч. 3, ст. 74 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=111> (дата обращения: 02.01.2018).

Таким образом, в большинстве правовых порядков парламенты уже на протяжении нескольких столетий сохраняют роль высших органов государственной власти, распространяющих свои решения на всю территорию государства. Существование парламента не всегда свидетельствует в пользу наличия парламентаризма, о котором можно говорить, если законодательная власть принимает непосредственное или косвенное участие в формировании правительства, исполнительные органы несут политическую ответственность перед законодательной властью, а последняя способна реализовать определенные формы парламентского контроля над правительством.

Основные принципы парламентаризма отражают как некоторые уже традиционные установки в его деятельности, так и новые тенденции. Они сводятся к следующим положениям:

1. Разделение властей как по горизонтали, так и по вертикали.
2. Единство государственной власти.
3. Рационализация парламентаризма:
 - делегированное законодательство;
 - сложность вынесения вотума недоверия;
 - влияние правительства на «повестку дня» парламента;
 - ограничение права законодательной инициативы отдельных депутатов.
4. Контроль парламента над деятельностью правительства.

Вопросы по теме

1. На каких основных принципах базируется современный парламентаризм?
2. Какие подходы лежат в основе принципа единства государственной власти?
3. Что означают и каким образом соотносятся между собой принципы единства государственной власти и разделения властей?
4. Кто является основоположником теории разделения властей?
5. Каким образом теория разделения властей трансформировалась американскими отцами-основателями и иными экспертами?
6. На каких тезисах основывается критика теории разделения властей?
7. В чем суть принципа рационализации парламентаризма? В каких формах проявляется этот принцип?
8. Назовите группы государств по отношению к делегированному законодательству.
9. Каким образом соотносятся делегированное законодательство, деволюция и акты регламентарной власти?

10. Каким образом возможно усложнение вынесения вотума недоверия правительству и в чем смысл этих процедур?

11. Что такое конструктивный вотум недоверия? В каких правопорядках он применяется?

12. Какие формы контроля парламента над текущей деятельностью правительства применяются в современных государствах?

Задания

1. На примере конституции любого государства определите, каким образом в ней закреплены или не закреплены:

а) принцип единства государственной власти;

б) принцип разделения властей (по горизонтали и по вертикали, а также система «сдержек и противовесов»);

в) принцип рационализации парламентаризма:

– делегированное законодательство;

– сложная процедура вынесения вотума недоверия;

– влияние правительства на «повестку дня» парламента;

– ограничение права отдельных депутатов вносить законопроекты на рассмотрение парламента;

г) контроль правительства над «повесткой дня» парламента.

2. Из литературы по теме выделить 3–4 тезиса, составляющих основу критики теории разделения властей. Объяснить обоснованность данных суждений.

ГЛАВА 4

Разнообразие парламентских форм в мире

Разнообразие парламентских форм зависит от множества факторов: исторических особенностей, формы правления и государственного устройства, политического режима, численности населения и географического положения страны. Несмотря на влияние различных обстоятельств, многие парламенты как законодательные и представительные органы государства закономерно схожи в способах формирования, структуре, объеме и качестве компетенций и полномочий.

Возможные классификации парламентов. Универсальными представляются следующие *классификации парламентов*:

1. **По способу формирования** законодательные органы можно разделить на выборные и смешанные.

В **выборных парламентах**, или в парламентах с демократическим способом формирования, 100 % личного состава избирается населением. Полностью выборные законодательные органы в основном являются однопалатными (например, парламенты Греции, Португалии, Болгарии, Венгрии, прибалтийских государств).

В парламентах с двухпалатной структурой, как правило, только нижняя палата формируется непосредственно населением; верхняя палата обычно включает в свой состав представителей органов власти регионов либо избирается властными институтами регионов. Однако и среди двухпалатных парламентов есть те, которые полностью избираются населением. Как показало исследование П. Р. Лукьянчиковой, из 67 существующих двухпалатных парламентов в 40 все члены «вторых» палат являются избираемыми, из них 21 – путем прямых выборов¹³¹.

В Японии обе палаты (Палата советников и Палата представителей) парламента формируются выборным путем с использованием разновидностей как мажоритарных, так и пропорциональных систем¹³².

В США абсолютно выборный парламент действует с момента принятия поправки 17 к Конституции США, согласно которой порядок избрания членов

¹³¹ См.: Лукьянчикова П. Р. Способы формирования верхних палат парламентов: мировой опыт // Тенденции развития науки и образования. 2020. № 63–5. С. 48. DOI: 10.18411/lj-07-2020-162.

¹³² См.: Конституция Японии. Ст. 42, 43 [Электронный ресурс]. URL: <https://world-constitutions.ru/?p=37> (дата обращения: 17.12.2021); Политическая система современной Японии: учеб. пособие для студентов вузов / под ред. Д. В. Стрельцова. М.: Аспект Пресс, 2013. С. 85–86.

Сената (верхней палаты Конгресса США) был изменен. Если ранее сенаторы избирались legislatures штатов, то с 1913 г. Сенат, как и Палата представителей (нижняя палата Конгресса США), формируется посредством выборов по мажоритарной избирательной системе. При этом Сенат избирается коллегиями выборщиков от каждого штата¹³³.

Аналогичные правила применяются в большинстве государств Латинской Америки. Так, обе палаты Национального конгресса Бразилии избираются населением, однако в отличие от США выборы в Палату депутатов (нижнюю палату) проходят по пропорциональной избирательной системе, а мажоритарная система применяется только при формировании Федерального сената¹³⁴.

Европейские государства, как правило, не склонны к учреждению абсолютно выборных парламентов (кроме Польши, Румынии, Чехии, Швейцарии). Одно из исключений составляет Швейцария, в которой обе палаты Союзного Собрания формируются на основании прямых выборов: Национальный Совет (нижняя палата) по принципу пропорциональности, Совет Кантонов (верхняя палата) также избирается, но право самостоятельного выбора избирательной системы принадлежит каждому кантону¹³⁵.

Состав **смешанных парламентов** определяется двумя основными способами. Во-первых, как при помощи прямых, так и косвенных выборов (или делегирования). Как следует из ст. 24 французской Конституции, депутаты Национального собрания избираются прямым голосованием. Сенат избирается путем непрямых выборов. Он обеспечивает представительство административно-территориальных образований страны¹³⁶. Состав Сената (верхней палаты) определяется на уровне департамента специальной коллегией, в состав которой входят депутаты как местных представительных органов, так и Национального собрания (нижней палаты).

Генеральные штаты Нидерландов формируются похожим образом. Согласно Конституции, депутаты Второй (нижней) палаты, как и часть депутатов Первой (верхней) палаты, избираются населением непосредственно по принципу пропорционального представительства. Другая часть членов Первой палаты делегируется членами провинциальных советов¹³⁷.

¹³³ См.: *Конституция Соединенных Штатов Америки...* Разд. 2, 3 ст. 1.

¹³⁴ См.: *Конституция Бразилии*. Ст. 45, 46 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=563> (дата обращения: 17.12.2021).

¹³⁵ См.: *Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации*. Ст. 149, 150 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=135> (дата обращения: 27.12.2021).

¹³⁶ См.: *Конституция Франции...* Ст. 24.

¹³⁷ См.: *Конституция Королевства Нидерландов*. Ст. 53–55 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=143> (дата обращения: 27.12.2021).

Верхняя палата немецкого парламента, Бундесрат, полностью состоит из делегируемых представителей – «членов правительств земель, которые их назначают и отзывают»¹³⁸. В свою очередь, нижняя палата, Бундестаг, избирается напрямую¹³⁹.

Большая часть депутатов Генеральных кортесов Испании избирается населением по пропорциональной системе: Конгресс (нижняя палата) – в полном составе, Сенат (верхняя палата) – частично посредством прямых выборов, частично – путем делегирования представителей автономных сообществ от региональных легислатур¹⁴⁰.

Способ косвенного избрания депутатов распространен в однопалатных парламентах социалистических государств. К примеру, в Китае таким образом формируется самый многочисленный высший представительный орган в мире – Всекитайское собрание народных представителей. Его количественный состав насчитывает порядка 3 тыс. чел., которые избираются при помощи многоступенчатых выборов. В статье 59 Конституции КНР указано, что «Всекитайское собрание народных представителей образуется из представителей, избранных от провинций, автономных областей, городов центрального подчинения и вооруженных сил. Все национальные меньшинства должны иметь соответствующее число представителей»¹⁴¹. Таким образом, депутаты избираются представительными органами нижестоящего уровня, а прямые выборы имеют место только на низовом и уездном уровнях. Подобный порядок гарантирует сохранение властной монополии Коммунистической партии Китая – тем самым, как пишет П. В. Трощинский, «благодаря существующей системе и действующим «фильтрам», правящая партия не допускает до избрания в депутатский корпус высших органов представительной власти лиц, оппозиционно настроенных по отношению к нынешней власти»¹⁴². Несмотря на это, особых препятствий для выдвижения депутатских кандидатур на местах в Китае не наблюдается – для этого достаточно собрать не менее десяти подписей и соблюсти ценз оседлости.

Особенностью парламентав социалистических государств является наличие постоянно действующего парламентского органа, в состав которого деле-

¹³⁸ Конституция Федеративной Республики Германии... Ч. 1 ст. 51.

¹³⁹ Там же. Ч. 1 ст. 38.

¹⁴⁰ См.: Конституция Испанского королевства... Ч. 1, 3 ст. 68, ст. 69.

¹⁴¹ См.: Конституция Китайской Народной Республики... Ст. 59.

¹⁴² Трощинский П. В. Конституционно-правовые основы избирательной системы КНР // Китайское государство на заключительном этапе построения «среднезажиточного общества»: материалы ежегод. науч. конф. Центра полит. исслед. и прогнозов Ин-та Дальн. Востока РАН / отв. ред. Д. А. Смирнов, П. В. Трощинский. М.: Ин-т Дальн. Востока РАН, 2020. С. 337.

гируются депутаты центрального представительного органа. В СССР подобным органом был Верховный совет, осуществлявший полномочия в период между сессиями Съезда народных депутатов, в Китае – Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей. Наличие таких структур упрощает деятельность слишком громоздкого представительного органа и с политической точки зрения формирует более гибкую и лояльную действующей власти организацию парламентских институтов.

Во-вторых, в некоторых правовых порядках помимо прямого или косвенного избрания используется назначение депутатов. Такой способ, прежде всего, является данью уважения особо отличившимся гражданам.

Одним из примеров назначаемости депутатов является верхняя палата английского парламента, Палата лордов, которая, согласно Акту о палате лордов 1999 г., включает 90 наследственных пэров¹⁴³, а также духовных и светских лордов, последние из которых назначаются монархом по представлению премьер-министра.

В Италии обе палаты избираются населением по партийным спискам, однако право на депутатский мандат в Сенате (верхней палате), помимо народных избранников, имеет каждый бывший Президент Республики «по праву и пожизненно, если он не откажется от этого». Кроме того, как следует из ст. 59 Конституции Италии, «Президент Республики может назначить пожизненно сенаторами пять граждан, прославивших Родину выдающимися достижениями в социальной, научной, художественной и литературной областях»¹⁴⁴.

Аналогичные нормы были включены в Конституцию России в 2014 г., а затем – трансформированы в 2020 г. Теперь, в соответствии с ч. 2 ст. 95 Конституции РФ, в состав верхней палаты Федерального Собрания РФ, Совета Федерации, могут делегироваться не только по два представителя от каждого субъекта РФ, но и бывшие президенты пожизненно, а также не более 30 назначаемых Президентом РФ представителей (из них – не более семи пожизненно)¹⁴⁵.

Очевидно, что большая часть депутатского состава парламентов государств развитой демократии формируется посредством прямых выборов. Другая часть – как правило, члены верхних палат парламентов – могут избираться прямым или косвенным образом, а также назначаться. Избрание напрямую непосредственно населением является наиболее демократичным способом, то-

¹⁴³ См.: *Акт* Великобритании о Палате лордов 1999 г. Ч 2 ст. 2 [Электронный ресурс]. URL: <https://constitutions.ru/?p=24467> (дата обращения: 17.12.2021).

¹⁴⁴ *Конституция* Итальянской республики... Ст. 59.

¹⁴⁵ См.: *Конституция* Российской Федерации... Ч. 2 ст. 95.

гда как назначение следует интерпретировать как аристократический вариант формирования парламента.

2. По положению (статусу) в системе органов государственной власти парламенты делятся на высшие органы государственной власти, региональные парламенты (или парламенты субъектов) и парламенты как органы государственного управления (но не власти).

Наличие в государстве только одного **парламента как высшего органа государственной власти** или существование наряду с высшим законодательным органом **региональных парламентов** зависит от формы государственного устройства. Как пишет В. Е. Чиркин, «в унитарном государстве существует, как правило, официально один общегосударственный законодательный орган – парламент, хотя есть референдарные законы (*принятые на референдуме – прим. авторов*), делегированное законодательство и регламентарная власть»¹⁴⁶. Среди простых унитарных государств с одним парламентом как высшим органом государственной власти выделяются Польша, Словакия, Белоруссия, Мальта, Турция, Сингапур.

В свою очередь, в сложных унитарных государствах, в том числе государствах-автономиях, или регионалистских государствах (Великобритании, Италии, Испании, ЮАР) и федерациях (Российской Федерации, Германии, США, Бразилии, Индии, Австралии) власть центрального парламента ограничивается региональными представительными органами.

Парламенты как органы государственного управления не обладают абсолютной самостоятельностью в принятии государственных решений и зачастую обеспечивают только их исполнение. Среди них следует отметить исторические формы некоторых современных парламентов (например, английский парламент до XVI в., французский парламент до рубежа XIX–XX вв., Государственную Думу Российской империи, Съезд народных депутатов и Верховный Совет СССР), а также ряд действующих представительных органов в правовых порядках с недемократическими политическими режимами. К последним относятся парламенты социалистических государств (Китая, Кубы, КНДР, Вьетнама) и некоторых стран мусульманского фундаментализма (Кувейта, ОАЭ, Омана). Ясно, что вопрос существования парламента как высшего органа государственной власти или парламента как органа государственного управления лежит в плоскости политического режима того или иного правового порядка.

3. По структуре парламенты дифференцируются на однопалатные, двухпалатные и трехпалатные.

¹⁴⁶ Чиркин В. Е. Законодательная власть... С. 115.

За некоторыми исключениями выбор структуры парламента, как и его статус, зависит от формы государственного устройства. Как правило, **однопалатная (монокамеральная) структура** наиболее предпочтительна для небольших унитарных государств, которые не нуждаются во второй палате для представительства территорий или автономных сообществ. Преимущества однопалатных парламентов очевидны – среди них упрощение законодательного процесса, абсолютное представительство населения и сокращение финансовых издержек на содержание второй палаты.

Парламенты с **двухпалатной (бикамеральной) структурой**, прежде всего, распространены в федеративных или регионализированных государствах, в которых нижняя палата представляет население, а верхняя – территориальные единицы. Вторая палата, с одной стороны, способна ограничивать произвол первой и тем самым препятствовать диктатуре большинства, защищать интересы не только граждан, но и представителей административно-территориальных единиц. Кроме того, двухпалатные парламенты создают условия для более тщательного подхода к законодательному процессу и детального анализа законопроектов, более строгого контроля над исполнительными органами посредством реализации принципа разделения функций между палатами. По оценкам одного из отцов-основателей американской Конституции Дж. Мэдисона: «В отличие от нижней палаты, верхняя палата более консервативна и, сдерживая нижнюю палату, предоставляет возможность спокойно принимать решения»¹⁴⁷. С другой стороны, бикамерализм усложняет законодательный процесс, повышает финансовые издержки на содержание второй палаты, благоприятствует развитию лоббизма и во многом лишен смысла в унитарных государствах.

В исследовании Р. М. Ярвы выделяются постоянные и временные функции двухпалатности как с положительной, так и с отрицательной коннотацией. К временным эксперт относит уклонение от адекватного народного представительства, нейтрализацию оппозиционных политических сил, снижение социальной напряженности и некоторые другие; к постоянным – сдерживание инициатив, стабилизацию законодательства и политической системы, учет социальной структуры государства или региона, укрепление положения представительного органа власти¹⁴⁸.

Предпочтение тех или иных функций зависит от множества факторов – помимо формы государственного устройства и территориально-географических

¹⁴⁷ Цит по: *Егоров С. А., Никифорова М. А.* Конгресс США // Очерки парламентского права. Зарубежный опыт: сб. ст. / под ред. Б. Н. Топорнина. М.: Изд-во Ин-та гос-ва и права РАН, 1993. С. 67.

¹⁴⁸ См.: *Ярва Р. М.* Функциональное назначение двухпалатной структуры субъекта Федерации // Вестник Самарского государственного университета. 2006. №10/3. С. 196–197.

особенностей, это форма правления, политический режим, воля руководства, исторический «бэкграунд». Например, в период существования сословно-представительных парламентских учреждений бикамерализм обосновывался идеей представительства различных слоев населения: как правило, верхняя палата продуцировала интересы аристократических групп, тогда как нижняя – всего остального населения. В революционную эпоху середины XVIII в. в Европе преимущественно формировались монокамеральные парламенты как более удобные для ведения революционной борьбы.

В XX в. сложилась «мода на двухпалатные парламенты». Как показали результаты исследования Н. В. Киселевой, «численность двухпалатных парламентов увеличивается не только «механически», когда новые независимые государства выбирают бикамеральную систему, но и «эволюционно», когда государства отказываются от монокамерализма»¹⁴⁹. По подсчетам ученого, в XX столетии от двухпалатной структуры высшего законодательного органа отказались Албания, Греция, Дания, Исландия, Куба, Мальта, Перу, Португалия, Турция, Швеция, Эстония. Обратные изменения произошли в Алжире, Белоруссии, Боснии и Герцеговине, Габоне, Гаити, Ирландии, Испании, Казахстане, Камбодже, Лесото, Мавритании, Мадагаскаре, Марокко, Намибии, Польше, Руанде, Румынии, Таджикистане, Чехии и Эфиопии. Очевидно, что трансформаций в пользу двухпалатной структуры парламента почти в два раза больше, чем противоположных изменений.

Указанные тенденции не всегда свидетельствуют в пользу соблюдения универсального принципа соответствия, с одной стороны, однопалатных парламентов и унитарной формы государственного устройства, а с другой – двухпалатных парламентов и федеративной формы. Действительно, дифференциация палат, прежде всего, оправдана для федераций, в которых она, по мнению М. В. Баглая, выступает «фундаментальной основой реального федерализма, призванного расширить права и самостоятельность народа»¹⁵⁰. Однако некоторые унитарные государства предпочитают двухпалатность. Часто это продиктовано не только данью моде, но и рациональными соображениями, а также объективными факторами. Так, П. А. Федосов еще в начале XXI в. констатировал регионализацию унитарных государств – процесс, в ходе которого административные единицы через представительство в верхних палатах получают более широкие полномочия и играют все более самостоятельную роль в опреде-

¹⁴⁹ Киселева Н. В. История и география современного бикамерализма // Геополитика и экогеодинамика регионов. 2009. Т. 5, № 1. С. 85.

¹⁵⁰ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». 3. изд., изм. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2001. С. 449.

лении (в рамках общенационального целого) собственных подходов к решению экономических, социальных и гуманитарных вопросов жизнеобеспечения населения¹⁵¹.

Среди унитарных сложных или регионализированных государств с двухпалатными парламентами выделяются Великобритания, Италия, Испания, Франция, ЮАР. В некоторых правовых порядках определяющее значение для утверждения бикамерализма имела не тенденция регионализации, а исторические особенности. Например, в Великобритании двухпалатный парламент как сословно-представительное учреждение начал складываться в XIII в. и в настоящее время сохраняет традиционную структуру. В Японии как типичном образце простого унитарного государства складывание бикамерализма происходило в конце XIX в. в эпоху Мэйдзи и аналогично Великобритании носило сословно-представительный характер – в состав верхней палаты входили представители императорской семьи и лица знатного происхождения.

Что касается **трехпалатных парламентав**, в настоящее время такая структура не встречается ни в одном государстве. Однако исторически подобные примеры имели место. Во Франции трехпалатный парламент существовал дважды. В XIV–XVIII вв. Генеральные штаты имели сословно-представительный характер – три палаты представляли дворянство, духовенство и третье сословие.

В период Консулата (1799–1804), когда абсолютная власть принадлежала Наполеону Бонапарту, парламент также имел трехзвенную структуру и состоял из Сената, Трибуната и Законодательного корпуса. На Трибунал возлагались полномочия в части обсуждения и критики законопроектов, а Сенат и Законодательный корпус разделяли между собой компетенцию в сфере принятия законов. В дальнейшем следствием абсолютизации власти Наполеона Бонапарта стала ликвидация Трибуната, а также сокращение объема полномочий и фактическое устранение из политической жизни страны Законодательного корпуса.

В XX в. трехпалатные парламента действовали в республиках, входящих в состав Югославии, и отражали представительство граждан, общин и общественно-политических организаций. Аналогичные по структуре представительные органы существовали в ЮАР в эпоху апартеида, политики расовой сегрегации 1984–1994 гг. – три палаты формировались по расовому признаку: в Палате собрания заседали «белые», в Палате представителей – «цветные», в Палате делегатов – переселенцы из Индии.

¹⁵¹ См.: Федосов П. А. Двухпалатные парламента: европейский и отечественный опыт // Политические исследования. Полис. 2001. № 1. С. 180.

В настоящее время трикамерализм ушел в прошлое. Исторически такая структура либо отражала сословно-представительный характер парламента, либо требовалась в переходные периоды политической нестабильности и не имела продолжительных временных границ.

4. По полномочиям и компетенциям парламенты имеют абсолютно определенную компетенцию, относительно определенную компетенцию и неопределенную компетенцию.

В парламентах с абсолютно определенной компетенцией конституционно или законодательно круг вопросов, которые решает парламент, полностью определен, а перечень полномочий является исчерпывающим. Подобная императивная норма содержится в ст. 34 Конституции Франции¹⁵², разд. 8 Конституции США¹⁵³ и ст. 71, 72 Конституции Российской Федерации, определяющих закрытый перечень вопросов, находящихся в ведении Российской Федерации и совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ¹⁵⁴. Кроме того, в статьях 102, 103, 103.1 российской Конституции приводятся закрытые перечни полномочий обеих палат Федерального Собрания РФ: Совета Федерации и Государственной Думы¹⁵⁵.

Конституции и законодательство государств, в которых действуют **парламенты с относительно определенной компетенцией**, устанавливают открытый перечень полномочий парламента. Такая диспозитивная норма содержится в ст. 164 Конституции Швейцарии, в которой определены только основополагающие вопросы, отнесенные к компетенции Союзного Собрания¹⁵⁶; ст. 62 Конституции Китая, в соответствии с которой Всекитайское собрание народных представителей осуществляет, помимо определенного перечня полномочий, «другие полномочия, которые надлежит осуществлять высшему органу государственной власти»¹⁵⁷. Аналогичным образом закреплены полномочия Национальной ассамблеи народной власти в ст. 75 Конституции Кубы¹⁵⁸.

В парламентах с неопределенной компетенцией законодательство не определяет круг вопросов, которые может решать парламент. К таким государствам относятся Великобритания, Австралия, Италия, Греция, Япония.

¹⁵² См.: *Конституция Франции*... С. 34.

¹⁵³ См.: *Конституция Соединенных Штатов Америки*... Разд. 8 ст. 1.

¹⁵⁴ См.: *Конституция Российской Федерации*... С. 71, 72.

¹⁵⁵ Там же. Ст. 102, 103, 103.1.

¹⁵⁶ См.: *Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации*... Ст. 164.

¹⁵⁷ См.: *Конституция Китайской Народной Республики*... Ст. 62.

¹⁵⁸ См.: *Конституция Кубы*. Ст. 75 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=1248> (дата обращения: 27.12.2021).

Фактически парламенты с относительно определенной и неопределенной компетенцией правомочны решать любые вопросы в сфере реализации публичной власти, парламенты с абсолютно определенной компетенцией – могут действовать только в рамках того перечня полномочий и той компетенции, которая отведена им законодательно.

Роль парламента при различных формах правления. Форму правления следует рассматривать как *механизм организации и взаимодействия высших органов государственной власти – главы государства, парламента, правительства и высших судебных органов*. Традиционно принято выделять две основные формы правления – монархию и республику, каждая из которых имеет разновидности.

Монархическая форма правления характеризуется тем, что верховная государственная власть формально или фактически принадлежит одному лицу и, как правило, передается по наследству. Роль парламента значительным образом различается в абсолютных и парламентских (или конституционных) монархиях.

При **абсолютной монархии** вся полнота государственной власти – законодательной, исполнительной и судебной, – де-юре и де-факто принадлежит главе государства (монарху). На сегодняшний день всего в 12 государствах установлена подобная форма правления, хотя исторически ее пережили практически все существовавшие до XVIII в. государства, кроме кантонов Швейцарии и Сан-Марино.

Вариацией абсолютной монархии следует считать **дуалистическую монархию** (от лат. “dualis” – двойственный), представляющую собой переходную форму от абсолютной к конституционной монархии. С точки зрения Т. А. Парфеновой, идентифицировать дуалистическую монархию не так просто, поскольку в литературе получили распространение два основных подхода к этому понятию. Первый из них отражает истинное положение дел и указывает на дуализм законодательной и исполнительной власти. С одной стороны, наследуемый монарх полностью формирует и контролирует исполнительную ветвь власти, с другой – законодательная власть принадлежит легислатуре, основным полномочиим которой является принятие законов, нуждающихся в промульгации монарха. Ввиду этого имеются возможности для применения права вето со стороны главы государства и преодоления этого права парламентом. Второй подход, который именуется экспертом как квазиабсолютная монархия, предполагает лишь незначительные ограничения власти монарха со стороны парламента. В данном случае парламента полностью или частично

формируется при участии главы государства; вето последнего также носит абсолютный характер¹⁵⁹.

Оба обозначенных подхода применяются для идентификации дуалистических монархий, к которым относятся Бахрейн, Иордания, Кувейт, Люксембург, Марокко, Свазиленд¹⁶⁰. Однако, в отличие от остальных перечисленных правопорядков, Кувейт и Свазиленд имеют явные признаки квазиабсолютной монархии, в которой, как и в классической абсолютной монархии (Брунее, Ватикане, Катаре, Люксембурге, ОАЭ, Омане), парламенты не наделены реальной властью, формируются и распускаются по воле главы государства, не могут противодействовать абсолютному праву вето монарха. Их можно обозначить как консультативные органы, или органы государственного управления (но не власти).

В дуалистических монархиях (Бахрейне, Иордании, Люксембурге, Марокко) парламенты полностью или частично избираются, фактически наделены полномочиями по принятию законов и преодолению права вето монарха. Но в отличие от парламентской монархии, глава государства зачастую доминирует над представительным органом, обладая правом роспуска парламента, отлагательного вето, приостановления парламентских сессий.

В парламентских (конституционных) монархиях представительные органы имеют совершенно иной статус. Наряду с правительством парламент сосредоточивает в своих руках всю полноту власти, оставляя за монархом лишь церемониальные и представительские полномочия. Однако, как пишет А. И. Лукьянов, «власть нынешних монархов не всегда сводится к церемониальным функциям и к роли «символов государств» (какие выполняют, например, император Японии или королева Нидерландов)». В качестве примеров эксперт приводит решительные действия короля Испании в ходе пресечения путча франкистов, пытавшихся захватить парламент, а также усилия короля Бельгии по сохранению единства страны¹⁶¹.

В современном мире по справочным данным насчитывается 35 парламентских монархий¹⁶². Часть из них пожизненно управляют передающие

¹⁵⁹ См.: Парфенова Т. А. Дуалистическая монархия: проблемы идентификации // Пролог: журнал о праве. 2020. № 4. С. 23–25. DOI: 10.21639/2313-6715.2020.4.3.

¹⁶⁰ См.: Страны с абсолютной монархией [Электронный ресурс] // Statutur: статистика и обзор стран мира. URL: <http://statutur.ru/journal/20170422/> (дата обращения: 20.12.2021).

¹⁶¹ См.: Лукьянов А. И. Парламентаризм в России... С. 18.

¹⁶² См.: Конституционная монархия [Электронный ресурс] // Географический справочник «О странах». URL: http://ostranah.ru/_lists/forms_of_government.php?id=5 (дата обращения: 20.12.2021). Следует иметь в виду, что одни и те же государства, по разным источникам, могут относиться как к конституционным, так и к дуалистическим монархиям в силу наделения монарха формальными и фактическими полномочиями (например, Люксембург, Марокко).

власть по наследству единоличные монархи, другой частью, входящей в состав Британского содружества, – королева Великобритании.

В конституционной монархии, как и в парламентской республике, выборный парламент занимает центральное место в системе государственной власти. Из состава парламента формируется правительство – обычно это право принадлежит политической партии, получившей большинство в представительном органе; лидер этой партии становится премьер-министром.

В. Жебровски в зависимости от степени доминирования парламента или правительства выделяет две формы парламентаризма: парламентарско-правительственную и правительственно-парламентарскую. Парламентарско-правительственная модель характеризуется доминированием парламента за счет фрагментарной многопартийности его состава. По словам эксперта, «в парламентарско-правительственной системе именно поддержка парламента (вотум доверия) дает правительству право возложить на себя конституционные полномочия»¹⁶³. В таких условиях формируется коалиционное правительство, не имеющее стабильной поддержки в парламенте, подверженное внутренним конфликтам, чреватое частыми сменами кабинета министров. В целях поддержания равновесия арбитром во взаимоотношениях правительства и парламента может выступать глава государства, оказывающий влияние на состав кабинета министров. Подобная модель продуцируется в большинстве европейских государств (например, в Бельгии, Испании).

Правительственно-парламентарская модель отличается обратной тенденцией – доминированием правительства с центральной фигурой премьер-министра (лидера победившей политической партии) над парламентом в силу двухпартийного состава последнего. По словам В. Жебровски, «кабинет министров не проходит процедуру вынесения вотума доверия парламентом и немедленно приступает к выполнению своих полномочий»¹⁶⁴. В отличие от парламентарско-правительственной формы, в данном случае как правительство, так и глава государства гораздо более независимы. В классическом варианте правительственно-парламентарская модель реализуется в современной Великобритании.

Заметим, что обе представленные формы парламентаризма являются крайностями, и между ними могут существовать переходные модели. Например, в тех случаях, когда большинство в парламенте принадлежит не двум, а трем-четырем политическим партиям, формирующим коалиционное правительство (Нидерланды, Канада, скандинавские страны). При таком исходе состав правительства более стабилен и в меньшей степени зависит от формируе-

¹⁶³ Жебровски В. Различные формы парламентаризм и факторы, определяющие их разнообразие // Балтийский регион. 2010. № 4. С. 128.

¹⁶⁴ Там же. С. 129.

мой представительным органом политической конъюнктуры, чем при классической парламентско-правительственной модели.

Республиканская форма правления наиболее популярна в настоящее время в силу наделения населения личными и политическими правами и избрания народом прямо или опосредованно большей части органов государственной власти. Президентская, парламентская и смешанная республики определяют фактический статус парламента в государстве.

В **президентской (дуалистической) республике** центральное место в политической системе занимает президент. В классическом варианте он является и главой государства, и главой правительства. Полномочия парламента в президентской республике серьезным образом ограничены, поскольку законодательный орган практически не участвует в формировании исполнительных органов власти. Во-первых, для подобных республик характерен внепарламентский способ избрания президента путем всеобщих прямых выборов. Во-вторых, кабинет министров также формируется внепарламентским способом. Состав правительства определяется президентом как его главой (США, Турция, латиноамериканские государства) либо путем назначения премьер-министра (Российская Федерация, Камерун). В некоторых государствах (например, в России) парламента, утверждая кандидатуры премьер-министра или министров, принимает лишь косвенное участие в определении состава правительства. Последнее несет ответственность, прежде всего, перед президентом, хотя с конца XX в. в большинстве государств, вне зависимости от формы правления, активно применяются различные формы парламентского контроля. В президентских республиках, по сравнению с парламентскими, они, как правило, носят более мягкий информационный характер и не влекут отставки правительства.

Несмотря на свои широкие полномочия глава государства в президентской республике в целях соблюдения системы «сдержек и противовесов» лишен права роспуска парламента. В свою очередь, право парламента вынести вотум недоверия правительству либо ограничено, либо осложнено. Например, согласно ч. 3 ст. 117 Конституции РФ, «после выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства Российской Федерации либо распускает Государственную Думу и назначает новые выборы»¹⁶⁵. Таким образом, повторный во-

¹⁶⁵ Конституция Российской Федерации... Ч. 3 ст. 117.

тум недоверия правительству может обернуться роспуском нижней палаты парламента. Вероятно, по этой причине даже в 1990-е гг. ни одна попытка привлечения правительства к политической ответственности не была реализована в полной мере.

Классическим примером президентской республики являются США – государство, в котором наиболее полно отражен принцип разделения властей. Как отмечает А. В. Фомичев и его коллеги, «авторы системы сдержек и противовесов, функционирующей в Соединенных Штатах, стремились создать механизм, при котором каждая ветвь власти могла бы спокойно существовать, имея в своих руках способы нейтрализации узурпаторских попыток противоположной ветви власти»¹⁶⁶. Так, Конгресс США наделен полномочиями по отклонению президентских законодательных инициатив, а его верхняя палата Сенат – кандидатур на замещение государственных должностей, предложенных Президентом; Конгресс наделен правом привлечения Президента к политической ответственности (импичмента). В свою очередь, Президент может воспользоваться правом отлагательного вето, а также вариацией абсолютного вето, так называемым «карманным вето» (в случае если законопроект поступает к нему менее чем за десять дней до окончания парламентской сессии, глава государства может «положить его в карман» и не подписать). В систему «сдержек и противовесов» органично встраивается Верховный суд США, имеющий право толкования Конституции и признания нормативных актов неконституционными¹⁶⁷.

По сравнению с президентской и смешанной, такая форма правления, как **парламентская республика**, менее распространена. Она сочетает в себе признаки конституционной монархии за исключением того, что формально главой государства является избираемый преимущественно парламентским путем президент. Как пишет В. Е. Чиркин, главным признаком парламентской республики является способ формирования правительства и его политической ответственности. Формально правительство назначает глава государства, но выбор его несвободен и фактически продиктован расстановкой сил в парламенте. При этом правительство несет ответственность только перед парламентом, но не перед президентом¹⁶⁸. Как правило, ответственность правительства имеет коллективный характер – в результате отставки премьер-

¹⁶⁶ Фомичев А. В., Комаров М. В., Комарова Ю. С. Особенности взаимодействия парламента с главой государства и правительства в рамках президентской (США) и смешанной (Франция, России) моделей республиканской формы правления // *The Scientific Heritage*. 2021. № 62. С. 39. DOI: 10.24412/9215-0365-2021-62-3-38-42.

¹⁶⁷ См.: *Конституция Соединенных Штатов Америки*... Ст. 1–3.

¹⁶⁸ См.: Чиркин В. Е. *Государствоведение: учеб.* М.: Юристъ, 1999. С. 63.

министра или отдельных членов правительства, своих должностей лишается весь кабинет министров.

Парламентской системе (как республике, так и монархии) не свойственна логика разделения законодательной и исполнительной власти, присущая президентским и смешанным системам. Обычно эти ветви сосуществуют совместно при независимости судебной власти. Аналогично конституционной монархии в рамках парламентской республики можно выделить разновидности в виде парламентско-правительственной и правительственно-парламентской моделей¹⁶⁹. Классические двухпартийные системы среди парламентских республик отсутствуют, что свидетельствует в пользу доминирования парламентско-правительственной модели (в Италии, Австрии, Германии, Чехии). Одним из исключений являлась Ирландия, в которой вплоть до парламентских выборов 2020 г. на протяжении столетия сохранялась двухпартийная система. В 2020 г. к крупнейшим умеренным политическим партиям «Финэ Гэйл» и «Фианна Фойл» присоединилась радикальная «Шинн Фейн» – таким образом, три партии выбились в лидеры и набрали практически одинаковое количество голосов¹⁷⁰.

Способ избрания президента – из состава парламента или населением на прямых выборах – не является определяющим критерием для идентификации формы правления. По справедливому замечанию О. И. Зазнаева, если парламент остается исходной политической силой, то «аномалия» президентских выборов на форме государственного правления не сказывается. Это хорошо видно на примере таких стран, как Австрия, Исландия, Чехия, которые продолжают «жить по правилам» парламентской системы несмотря на то, что они в разные годы перешли в прямые выборы президента»¹⁷¹.

Действительно, согласно ст. 5 Конституции Исландии, Президент избирается на всенародных выборах без участия политических партий. При этом в случае регистрации одного кандидата он считается автоматически победившим. Из ст. 13 и 19 Конституции следует, что глава государства «передает свои полномочия министрам», и все его акты подлежат подписанию и утверждению

¹⁶⁹ См.: Жебровски В. Указ. соч. С. 128–129.

¹⁷⁰ См.: *Exit poll*: в Ирландии три партии набирают равное количество голосов [Электронный ресурс] // РИА Новости. 2020. 9 февр. URL: <https://ria.ru/20200209/1564446226.html> (дата обращения: 21.12.2021).

¹⁷¹ Зазнаев О. И. Институт прямых президентских выборов в парламентских республиках // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2018. Т. 18, № 1. С. 83. DOI: 10.18500/1818-9601-2018-18-1-82-86.

(контрассигнатуре) одним из министров¹⁷². Обладая правом вето, президент Исландии ни разу к нему не обращался.

Аналогичная ситуация складывается в Австрии. Согласно ст. 60 австрийской Конституции, Федеральный президент избирается народом Федерации; «если на выборах баллотируется только один кандидат, то выборы должны быть проведены в формате голосования «за» или «против» кандидата», а в соответствии со ст. 67 Конституции, «все действия, на которые уполномочен Федеральный президент, если иное не установлено конституционным законодательством, осуществляются на основании предложений Федерального правительства или уполномоченного правительством федерального министра. <...> Все решения Федерального президента ... должны быть скреплены подписью Федерального канцлера или компетентного федерального министра»¹⁷³. Очевидно, что реальным лидером государства является Федеральный канцлер, возглавляющий правительство Австрии и одну из доминирующих политических партий в австрийском парламенте.

Наиболее гибкой формой правления является **смешанная (полупрезидентская) республика**, представляющая собой усредненный вариант между президентской и парламентской республикой. Традиционно принято считать, что основным признаком смешанной республики является, с одной стороны, реальная возможность парламента вынести вотум недоверия правительству, с другой – право президента распустить парламент. Несмотря на наличие этого базового критерия, полупрезидентская республика не имеет определенного перечня признаков и единого формата, но способна смягчить институциональные недостатки классических республик – президентской и парламентской.

С точки зрения Л. Р. Симонишвили, «главный принцип смешанной республики, отличающий ее от других форм правления, заключается в следующем: если в президентской республике правительство существует при президенте, а в парламентарной форме правления формирование правительства является прерогативой парламента, то в смешанной президент и парламент в объеме своих властных полномочий конкурируют за право формировать правительство»¹⁷⁴. При этом одновременное наличие всенародно избираемого президента

¹⁷² См.: *Конституция* Республики Исландия. Ст. 13, 19 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=150> (дата обращения: 21.12.2021).

¹⁷³ *Конституция* Австрийской Республики. Ч. 1, 2 ст. 67 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=160> (дата обращения: 21.12.2021).

¹⁷⁴ *Симонишвили Л. Р.* Демократические основы в организации государственной власти в смешанной республике [Электронный ресурс] // Информационный гуманитарный портал «Знание. Понимание. Умение». 2011. № 5. С. 12. URL: http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2011/5/Simonishvili_Semi-presidential_System/ (дата обращения: 21.12.2021).

и фигуры премьер-министра не является обязательным признаком смешанной республики. Гораздо большую роль в идентификации полупрезидентской республики играет возможность самостоятельного формирования правительства как президентом, так и премьер-министром в зависимости от их партийной принадлежности и распределения мандатов между политическими партиями в парламенте.

В связи с изложенным в рамках смешанной республики выделяются две модели. В первой модели, которую можно обозначить как президентско-парламентскую, или партийно-президентскую, правительство формируется президентом как лидером партии большинства в парламенте. Фактически президент становится главой правительства, а премьер-министр, принадлежащий к той же политической партии, его заместителем. Расклад политических сил в президентско-парламентской модели абсолютно соответствует их расстановке в президентской республике.

Во второй модели, парламентско-президентской, или модели бицефальной (двуглавой) власти, правительство формируется премьер-министром как главой партии большинства в парламенте, который противостоит принадлежащему другой политической партии президенту. При этом исполнительная власть становится бицефальной (двуглавой) и расплывается между президентом и премьер-министром; подобное положение получило наименование «раздельного правления», или коабитации.

Важно, что обе эти модели в различные временные периоды могут быть реализованы в одном государстве в зависимости от степени поддержки избирателями президента или парламента. При любой модели президент сохраняет серьезные рычаги воздействия на парламент, обладая правом роспуска законодательного органа. Что касается роли парламента, то в обеих моделях он имеет подчиненное значение – либо президенту, либо премьер-министру. В силу единой партийной принадлежности с лидером государства парламент совместно с ним образует «добрососедский тандем».

Типичным примером смешанной республики является действующая Пятая французская республика. Согласно Конституции 1958 г., Президент Республики избирается абсолютным большинством поданных голосов (ст. 7) и назначает Премьер-министра (ст. 8), после консультаций с Премьер-министром и председателями палат может объявить о роспуске Национального собрания (ст. 12). В свою очередь, Национальное собрание выражает недоверие Правительству путем принятия резолюции порицания (ст. 49)¹⁷⁵.

¹⁷⁵ См.: Конституция Франции... Ст. 7, 8, 12, 49.

Во Франции с 1958 г. применялись как партийно-президентская модель, так и модель бифефальной власти. С 2017 г. во Франции установилась партийно-президентская модель за счет принадлежности действующего президента, Эммануэля Макрона, к социал-либеральной партии «Вперед, Республика!», обладающей абсолютным большинством в Национальном собрании. Однако в период наиболее продолжительного президентского правления социалиста Франсуа Миттерана с 1981 по 1995 гг. известны два двухлетних периода существования модели бифефальной власти, когда президенту приходилось противостоять парламентскому консервативному большинству.

Таким образом, форма правления серьезным образом определяет роль парламента в системе организации государственной власти. Безусловно, в парламентских формах (конституционной монархии и парламентской республике), в основу которых положен принцип парламентаризма, законодательные органы занимают центральное место и принимают основные решения по следующим вопросам:

1. Формирование правительства как высшего органа государственной власти и в некоторых случаях избрание из своего состава президента как формального главы государства.

2. Применение наиболее жестких форм парламентского контроля (например, резолюции порицания или интерпелляции), последствием обращения к которым может стать отказ в доверии и отставка правительства.

В президентских и смешанных республиках роль парламента в принятии основных государственных решений заметно сокращается, выводя на ведущие позиции единоличных лидеров, президента или премьер-министра (при бифефальной модели в смешанной республике). В абсолютных монархиях (в том числе дуалистических) влияние парламента практически сводится на нет за счет доминирования главы государства и ограничения самостоятельных действий представительных органов.

Роль парламента при различных формах государственного устройства. В отличие от формы правления, учитывающей горизонтальные отношения между органами власти, **форма государственного устройства** определяет *распределение статусных характеристик и полномочий по вертикали – между центральными и территориальными органами государственной власти.*

Традиционно выделяются две основные формы государственного устройства – унитарная и федеративная. Кроме того, в последние годы получают распространение регионалистские государства, или государства-автономии, которые идентифицируются как разновидность унитарного государства или как отдельная форма государственного устройства.

Основной особенностью **унитарных государств** является наличие административно-территориальных единиц, не имеющих статуса государственного образования. В таких государствах действует один высший законодательный орган и единая система законодательства во главе с общегосударственной конституцией.

Несмотря на наличие единых базовых признаков, *унитарные государства* отличаются значительным разнообразием. В связи с этим их *можно классифицировать* следующим образом:

1. По характеру взаимодействия государственных и местных органов власти унитарные государства делятся на централизованные и децентрализованные, которые различаются степенью самостоятельности высших органов государственной власти и порядком их формирования. В отличие от централизованных децентрализованные унитарные государства более самостоятельны при принятии решений и формируются при участии населения, а не посредством делегирования сверху лиц, занимающих руководящие должности в территориях.

По мнению А. Б. Страшуна, **централизованные** – это такие государства, где нет местной автономии вообще, а функции власти на местах осуществляют только назначенные сверху администраторы. В свою очередь, в **децентрализованных** государствах существует конституционное распределение полномочий между центральной властью и территориальными единицами, что сближает их с федеративными государствами¹⁷⁶.

Более мягкую позицию по отношению к централизованным унитарным государствам занимает О. А. Кудинов. С его точки зрения, степень и формы централизации могут быть не одинаковы – в некоторых таких государствах на региональном уровне могут действовать не только назначаемые центром должностные лица, но и выборные органы (как, например, в Норвегии, Швеции, Финляндии, Нидерландах). В децентрализованных государствах региональные органы формируются полностью независимо от центра (Великобритания, Новая Зеландия, Япония)¹⁷⁷.

Упрощает проблему отнесения тех или иных унитарных государств к централизованным или децентрализованным выделение промежуточной формы – **относительно децентрализованного унитарного государства**, которое по оценкам Э. П. и В. П. Григонисов, характеризуется различным сочетанием местного управления и местного самоуправления в административно-террито-

¹⁷⁶ См.: Страшун Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. в 4 т. Т. 1–2. Ч. общая. М.: Изд-во БЕК, 2000. С. 692–694.

¹⁷⁷ См.: Кудинов О. А. Конституционное право зарубежных стран: учеб.-практ. пособие. М.: МЭСИ, 2003. С. 92–93.

риальных единицах различного уровня: высшего, среднего, низового ¹⁷⁸. Например, во Франции и Португалии – три уровня административно-территориальных единиц, в Польше, Финляндии, Армении – только два.

Что касается роли парламента в централизованных, относительно централизованных и децентрализованных унитарных государствах, то во всех из них парламент является единым высшим законодательным органом страны с фактически не ограниченными полномочиями. В относительно централизованных и децентрализованных государствах на местах более самостоятельны в решении других, прежде всего, административных вопросов, но не законотворческих и законодательных.

2. По составу унитарные государства дифференцируются на простые и сложные. **Простые унитарные государства** состоят исключительно из равностатусных административно-территориальных единиц, тогда как **сложные** – включают в свой состав автономии. Как справедливо указывают В. Н. Снетков и Н. А. Фомина, автономии могут быть территориальными и экстерриториальными ¹⁷⁹. Для парламентаризма как учебной дисциплины наиболее ценными являются территориальные автономии, поскольку экстерриториальные автономии предоставляют ряд прав в части исповедования своей религии, использования родного языка и культуры либо отдельным гражданам вне зависимости от территории проживания (например, персональная автономия народа саами в скандинавских странах), либо лингвистическим общинам, в том числе в части квотирования мест в образовательных организациях и на государственной службе (например, в Индии). Наличие или отсутствие экстерриториальной автономии не влияет на статус парламента – он остается единым высшим законодательным органом страны.

Иная ситуация складывается с территориальными автономиями в рамках сложного унитарного государства. Они могут иметь как государственно-территориальный, так и национально-территориальный характер в зависимости от наличия или отсутствия этнических отличий. Однако на статус парламента в государстве обычно влияет не столько это (хотя этнический состав населения может стать предпосылкой для оформления автономии), сколько содержание компетенции автономного образования. Последнее является причиной выделения либо политических, либо административных автономий. Политические автономии более самостоятельны и, что самое главное, имеют собственные законодательные и исполнительные органы. Примерами таких территорий в составе

¹⁷⁸См.: Григонис Э. П., Григонис В. П. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций. СПб.: Питер, 2002. С. 63–65.

¹⁷⁹ См.: Снетков В. Н., Фомина Н. А. Критерии классификации унитарных государств // Общество. Коммуникация. Образование. 2011. № 1. С. 39.

сложных унитарных государств могут служить остров Корсика во Франции, Гренландия и Фарерские острова в Дании, Аландские острова в Финляндии, остров Мадейра и Азовские острова в Португалии.

Следствием увеличения количества территориальных автономий в составе унитарных государств стало появление **регионалистских государств** (регионализованных или региональных государств, государств-автономий). По словам Д. И. Попова, «теоретические основания этой модели были разработаны еще в 1930-х гг. профессором конституционного права в Италии Гаспаре Амброзини. В 1933 г. он опубликовал эссе, в котором определил региональное государство в качестве промежуточной формы между унитаризмом и федерализмом. Характерной чертой такого государства должно было стать закрепление в национальной конституции специальных гарантий региональной автономии»¹⁸⁰.

В отличие от сложных унитарных государств, которые имеют в своем составе одну или несколько автономий, вся территория регионализованных государств подразделяется на автономии. Примерами государств-автономий могут служить Великобритания, Италия, Испания, ЮАР. Вопрос о том, все ли автономии должны быть политическими или некоторые из них могут быть административными, остается открытым. Например, В. Е. Чиркин указывает на обязательность политического статуса всех автономных образований¹⁸¹, О. Ф. Скакун, наоборот, допускает существование в регионализованном государстве как политических, так и административных автономий¹⁸². В любом случае для целей парламентаризма значение имеют политические автономии, предполагающие наличие законодательных органов в территориях, которые, несмотря на делегирование полномочий сверху (в отличие от типичного разделения компетенции между федерацией и субъектами снизу), ограничивают власть центрального парламента.

Среди исследователей до сих пор отсутствует единое мнение относительно того, следует ли рассматривать регионализованное государство как разновидность унитарной формы или отдельную форму государственного устройства наряду с унитарной и федеративной. Так, Г. Н. Адреева считает, что «регионалистское государство – это формально унитарное государство, составные части которого обладают автономией, в значительной степени приближенной

¹⁸⁰ См.: Попов Д. И. Становление регионализованного государства в Италии в 1940-х гг. // Вестник Омского университета. Серия «Исторические науки». 2018. № 3. С. 149. DOI: 10.25513/2312-1300.2018.3.142-151.

¹⁸¹ См.: Чиркин В. Е. Государствоведение... С. 186.

¹⁸² См.: Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): учеб. Харьков: Эспада, 2007. С. 127.

к автономии субъектов в федерации»¹⁸³. В. Н. Снетков, Н. А. Фомина также утверждают, что «региональное государство все же остается разновидностью унитарного государства, так как включаемые автономии не обладают статусом государственных образований»¹⁸⁴. Аналогичная позиция крайне обстоятельно доказывается В. И. Гульгоровым. По его мнению, «регионалистское государство не представляет собой самостоятельной формы государственного устройства и полностью охватывается признаками сложного унитарного государства»¹⁸⁵. Способов деления государства на составные части и распределения власти между государством и этими частями «существует всего два: либо государство делится на административно-территориальные единицы и автономии – в таком случае полномочия передаются сверху вниз, от «центра» к указанным территориальным образованиям (что соответствует унитарной форме государственного устройства), либо государство состоит из других государств или государственных образований – в таком случае снизу вверх, от государств или государственных образований к «центру» (что соответствует федеративной форме государственного устройства)¹⁸⁶.

Сторонники противоположной позиции сходятся во мнении, что регионализованные государства имеют явные признаки отдельной формы государственного устройства. По словам В. Е. Чиркина, «региональное государство является в наши дни третьей основной формой государственно-территориального устройства <...> на деле они имеют особенности, которые отличают их от сложных унитарных государств, имеющих отдельные автономные образования, и одновременно от федераций»¹⁸⁷. Р. А. Осипов также приходит к выводу, что «регионалистское (региональное) государство – особая форма государственно-территориального устройства государства, возникновение которой обусловлено наличием неразрешенного национального вопроса, а также стремлением к преодолению сепаратизма и сохранению государственного единства в условиях этнической многосоставности»¹⁸⁸. Наконец, И. В. Лексин признает

¹⁸³ Андреева Г. Н. Конституционное право зарубежных стран: учеб. М.: ЭКСМО, 2005. С. 521.

¹⁸⁴ Снетков В. Н., Фомина Н. А. Указ. соч. С. 41.

¹⁸⁵ Гульгоров В. И. Регионалистское государство и его место среди форм государственного устройства // Экономика, управление, право и социум: сб. матер. IV Межрегион. науч.-практ. сетевой Интернет-конф. / сост. С. В. Шефель, С. В. Землячев. Симферополь: ООО «Издательство Типография «Ариал», 2020. С. 127.

¹⁸⁶ Там же.

¹⁸⁷ Чиркин В. Е. Опыт зарубежного управления (государственное и муниципальное управление): учеб. пособие. М.: Юристъ, 2006. С. 44, 66.

¹⁸⁸ Осипов Р. А. Регионалистское (региональное) государство – новая форма национально-государственного и административно-территориального устройства (теоретический аспект)

регионалистское государство отдельной формой государственного устройства, но указывает на то, что чисто юридических признаков для различения регионализма и федерализма недостаточно¹⁸⁹.

Представляется, что последняя позиция является наиболее достоверной, поскольку, во-первых, в силу внутренних содержательных различий крайне сложно определить перечень единых признаков государства-автономии. Во-вторых, по характеру вертикальной организации органов государственной власти регионализированные государства в наибольшей степени близки к федерациям, а не унитарным формам. В-третьих, в отличие от унитарных, как в федеративных, так и в регионализированных государствах полномочия высшего законодательного органа ограничены региональными легислатурами и принимаемой ими системой законодательства. Соответственно, изменяется характер взаимодействия парламента с региональными органами власти.

В отличие от федераций в государствах-автономиях полномочия территориям делегированы сверху, что предполагает более централизованное взаимодействие центра и регионов, в том числе по линии законодательных органов. Как правило, административно-территориальные единицы регионализированных государств не являются государственными образованиями, лишены права вето при внесении изменений в конституции и не имеют собственных основных законов (конституций). Однако и этот набор признаков не является устойчивым, поскольку регионализированные государства отличаются большим разнообразием. В связи с этим некоторые формально федеративные государства, тяготеющие к централизации, можно интерпретировать как регионализированные. Например, В. И. Лексин вполне обоснованно полагает, что Россия по-прежнему является федерацией только по самоназванию, по фактической форме территориального устройства она в большей степени тяготеет к регионалистским государствам¹⁹⁰.

В федеративном государстве территории являются государственными образованиями, имеют свои парламенты и конституции (уставы), собственную систему законодательства, самостоятельно решают вопросы административно-территориального устройства. На сегодняшний день федеративных государств гораздо меньше, чем унитарных – около 30 (Россия, США, Германия, Австрия, Бельгия, Канада, Бразилия, Аргентина и ряд других). Как пишет А. А. Мелку-

// Наука и инновации XXI века: сб. ст. по материалам VII Всерос. конф. молодых учен. / под ред. М. А. Ставрук, Л. А. Поповой. Т. II. Сургут: Издат. центр СурГУ, 2021. С. 202.

¹⁸⁹ См.: Лексин И. В. Соотношение федеративной и регионалистской формы государственного устройства: проблемы и решения // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения российской академии наук. 2012. № 12. С. 483–484.

¹⁹⁰ Там же. С. 485.

мов, «особенность федерации в отличие от унитарного состоит в том, что здесь горизонтальное разделение властей дополняется вертикальным между различными уровнями государственной власти, т. е. между федеральным центром и субъектами федерации»¹⁹¹.

Заметим, что большинство территориально крупных государств (кроме Китая) склоняются к федеративной форме государственного устройства. Однако среди федераций есть и небольшие по площади государства (Австрия, Бельгия, Сент-Кристофер и Невис). В отличие от унитарных правопорядков федерации имеют не один высший законодательный орган, а систему парламентов, состоящую из центральной легислатуры и легислатур регионов. При этом законодательные органы субъектов обладают правом законодательной инициативы в общегосударственном парламенте, участвуют в утверждении поправок в конституцию страны, в большинстве случаев направляют своих представителей в верхнюю палату высшего законодательного органа.

Что касается *классификации федеративных государств*, то **в зависимости от источника формирования** выделяются договорные и конституционные федерации. В **договорных федерациях** субъекты объединяются на основании договора – тем самым они делегируют ряд своих прав центральным органам власти; основой **конституционных федераций** являются конституции, которые не предусматривают право на сепессию (выход) субъектов из состава федерации.

Договорные федерации, сохраняющие возможность выхода субъектов, недолговечны. Известными примерами являются распад Чехословакии на Чехию и Словакию в 1992 г., выход из состава Малайзии Сингапура в 1963 г., начальный этап образования США и последующая трансформация в конституционную федерацию. Из современных правопорядков только два – Сент-Кристофер и Невис и Эфиопия – допускают сепессию. Согласно ст. 39 Конституции Эфиопии, «каждая национальность, народность и народ Эфиопии имеет безусловное право на самоопределение, включая право на выход из состава государства». Требование о выходе должно быть поддержано 2/3 членов законодательного совета соответствующей территории и большинством голосов на общегосударственном референдуме¹⁹².

Идентификация федерации в качестве договорной или конституционной не оказывает серьезного воздействия на положение парламента, особенно с учетом того, что в современном мире договорные федерации практически от-

¹⁹¹ Мелкумов А. А. Федеративные принципы государственного устройства: концептуальный аспект // *Общественные науки и современность*. 2001. № 4. С. 66.

¹⁹² См.: *Конституция* Федеративной Демократической Республики Эфиопия. Ч. 1, 5, 7 ст. 39 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=77> (дата обращения: 23.12.2021).

существуют. Отметим лишь то, что в договорных федерациях полномочия регионального парламента шире за счет того, что он может инициировать сецессию.

В целом статус парламента как высшего законодательного органа при различных формах государственного устройства одинаков. Однако в отличие от унитарных в регионализированных и федеративных правовых порядках изменяются полномочия парламента и порядок взаимодействия с органами власти субъектов за счет появления региональных легислатур с собственной системой законодательства. В унитарных государствах региональные исполнительные органы власти в административном порядке подчинены центру, вертикальное разделение властей отсутствует.

Роль представительных органов в конфедерациях. Конфедерация является особой формой объединения государств, преследующих общие политические и социально-экономические цели. Некоторыми исследователями конфедерация рассматривается как отдельная форма государственного устройства наряду с унитарной и федеративной¹⁹³, однако такой подход представляется не вполне верным.

Во-первых, когда речь идет о конфедерации, в центре внимания оказывается не внутреннее устройство одного государства, а союз государств. Как пишут Н. В. Евдеева, В. В. Фурсов, «все-таки совокупность государств не может быть элементом формы государства (в качестве формы государственного устройства), так как форма государства представляет собой характеристику одного государства, а не совокупности»¹⁹⁴.

Во-вторых, государства в составе конфедерации сохраняют свой суверенитет. В связи с этим они имеют собственную территорию и систему органов власти, включая парламент как высший законодательный орган, а также независимый статус в международных делах. Вследствие суверенного положения государств-участников они наделяются правом сецессии (выхода из состава конфедерации) и нуллификации (отмены решений конфедеративных органов).

В-третьих, конфедерация, в отличие от унитарных и федеративных правовых порядков, в большинстве случаев имеет переходный неустойчивый характер. По словам В. Б. Лиляка, «комплексный характер института конфедерации указывает не только на его междисциплинарные основы, но и обнажает важную особенность, вытекающую из сути целей и задач союза, а именно – неустойчи-

¹⁹³ См.: Азаров С. О. Конфедерация как особая форма государственного устройства // Социология и право. 2011. № 2. С. 36–41; Евсеенко Т. П. Конфедерация как форма государственного устройства // Федерализм. 2004. № 1. С. 47–64; Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 39–40 и др.

¹⁹⁴ Евдеева Н. В., Фурсов В. В. Форма государственного устройства и конфедерация: к вопросу о соотношении понятий // Законность и правовой порядок. 2021. № 1. С. 36.

вость юридической конструкции. Ввиду тех или иных обстоятельств конфедерация неизбежно потеряет равновесие и либо видоизменится в федерацию, либо распадется, что подтверждается историческим опытом межгосударственных объединений»¹⁹⁵. Подобных примеров действительно достаточно. Стоит вспомнить Швейцарскую Конфедерацию (1291–1848), изменившую статус на федерацию в 1848 г., но сохранившую традиционное наименование; Польско-Литовскую унию (1358–1569) – конфедерацию Королевства Польского и Великого княжества Литовского, в дальнейшем преобразованную в Речь Посполитую; Конфедеративные Штаты Америки (1861–1865) – конфедерацию 13 южных штатов Америки, потерпевших поражение в Гражданской войне и в 1865 г. включенных в состав США; Объединенную Арабскую Республику (1968–1971) – в составе Египта и Сирии; Федерацию Арабских Республик (1972–1977) – в составе Египта, Сирии и Ливии; Сенегамбию (1982–1989) – в составе Сенегала и Гамбии; Югославию (1992–2006) – в составе Сербии и Черногории, впоследствии распавшихся на отдельные государства. Среди современных конфедераций Р. Р. Назаров выделяет Боснию и Герцеговину (формально – унитарное децентрализованное государство), Эфиопию, Швейцарию и Лихтенштейн, Монако и Францию, Южно-африканский таможенный союз (ЮАР, Ботсвана, Лесото, Намибия, Свазиленд), Союзное государство России и Беларуси, ЕС, СНГ, Евразийский экономический союз (ЕАЭС)¹⁹⁶.

Очевидно, что, в отличие от известных форм государственного устройства, конфедерация имеет международно-правовую природу и в то же время обладает чертами общей государственности. По мнению В. Е. Чиркина, она представляет собой организацию публичного международного права, имеющую некоторые конституционно-правовые элементы¹⁹⁷. Эти элементы не являются стабильными и устойчивыми и могут как встречаться в отдельных конфедерациях, так и исключаться из признаков подобных межгосударственных союзов. В связи с этим закономерно утверждение В. Б. Лиляка о том, что традиционно выделяемые признаки конфедераций – отсутствие исполнительной власти, судебных органов, единой системы права, единого гражданства, единой денежной единицы и бюджетной политики – опровергаются международно-правовой реальностью¹⁹⁸.

¹⁹⁵ *Лиляк В. Б.* Институт конфедерации как форма государственного союза // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 2. С. 29.

¹⁹⁶ См.: *Назаров Р. Р.* Конфедерации как исторические и современные формы межгосударственной интеграции // Вестник экономики, права и социологии. 2019. Т. 2, № 3. С. 111–112.

¹⁹⁷ См.: *Чиркин В. Е.* Государствоведение... С. 187.

¹⁹⁸ См.: *Лиляк В. Б.* Указ. соч. С. 29.

Сущностные черты конфедерации – прежде всего, сохранение суверенитета, входящих в нее государств, а также право на сепарацию и нуллификацию – определяют роль представительных органов в таком союзе. Некоторые из них могут иметь официальный статус парламента (например, Европарламент в ЕС).

Представительные органы конфедераций формируются делегированием или по должности в большинстве случаев, реже путем избрания населением. Например, в состав Высшего совета ЕАЭС входят главы государств-членов либо главы правительств государств-членов, в состав Межправительственного совета ЕАЭС – главы правительств государств-членов¹⁹⁹; в состав Военного комитета Организации Североатлантического договора (НАТО) – начальники генеральных штабов государств-членов²⁰⁰; состав Европарламента ЕС избирается один раз в пять лет прямым всеобщим голосованием – количество мандатов зависит от численности населения страны-участницы (от шести депутатских мест на Кипре, Мальте, в Люксембурге и Эстонии до 96 – в Германии)²⁰¹. Интерес представляет порядок формирования представительных органов Союзного государства России и Белоруссии, созданного в 1999 г., но в силу политических разногласий так и не ставшего реально действующей конфедерацией. Как следует из ст. 39 Договора о создании Союзного государства, законодательный орган – парламент Союзного государства – состоит из Палаты Представителей и Палаты Союза. Первая «состоит из 75 депутатов от Российской Федерации и 28 депутатов от Республики Беларусь, избираемых на основе всеобщего избирательного права при тайном голосовании», вторая – формируется на 4 года из числа законодателей, делегированных палатами Федерального Собрания РФ и Национального собрания Республики Беларусь²⁰².

Представительные органы конфедераций имеют право издавать нормативные правовые акты, но рекомендательного характера. Исключением является парламент ЕС, решения которого обязательны для стран-участниц; в случае неисполнения принуждающее воздействие оказывают судебные ор-

¹⁹⁹ См.: См.: *Договор* о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014. Ч. 2 ст. 10, 14 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/ (дата обращения: 26.12.2021).

²⁰⁰ См.: *Военная структура и органы НАТО* [Электронный ресурс] // Организация Североатлантического договора. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/topics_49608.htm (дата обращения: 25.12.2021).

²⁰¹ См.: *Выборы* в Европейский парламент. Порядок проведения и процедура голосования [Электронный ресурс] // ТАСС. 2019. 23 мая. URL: <https://tass.ru/info/6463100> (дата обращения: 26.12.2021).

²⁰² См.: *Договор* о создании Союзного государства от 8.12.1999. Ст. 39 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25282/ (дата обращения: 26.12.2021).

ганы. Ввиду того, что ЕС можно отнести к нетипичной форме конфедерации, занимающей переходное положение между федерацией и конфедерацией, интеграционные элементы, объединяющие страны-участницы, проявляются сильнее (например, в наличии судебных органов, единой денежной единицы, бюджетной политики и др.).

Таким образом, поскольку конфедерации представляют собой надгосударственные неустойчивые объединения, их представительные органы, как правило, не являются высшими законодательными органами, принимающими решения общеобязательной силы. Те конфедеративные объединения (ЕС), в которых наблюдается обратная ситуация, имеют явные тенденции к преобразованию в федерации; в противоположных случаях – когда органы управления конфедераций перестают созываться – высока вероятность распада союзов.

Парламенты при различных политических режимах. Наряду с формой правления и формой государственного устройства форма государства определяется политическим режимом. Если изначально **политический режим** отождествлялся с формой правления, то затем приобрел качественно иные черты и стал отражать, как пишет Р. Т. Мухаев, «способ правления, т. е. средства и методы реализации власти»²⁰³. В отличие от формы правления политический режим, прежде всего, интерпретирует порядок взаимодействия органов государственной власти и населения или, по мнению Д. Истона, «правила и цели политического взаимодействия»²⁰⁴.

Основные компоненты политических режимов сводятся к следующему набору достаточных компонентов, выделенных Ж.-Л. Кермонн, – принципу легитимации, структуре институтов, партийной системе, форме и роли государства²⁰⁵. Д. А. Бирюков дифференцировал эти компоненты на уровень реальной демократизации политической власти, показывающей степень вовлеченности граждан в формирование органов власти и управление обществом; методы или способы, которыми управляется государство (командно-административным, насильственным или демократическим с опорой на нормы права и морали); объем политических прав и свобод, предоставляемых гражданам, и степень гарантированности этих прав²⁰⁶. Эти составляющие однозначно апел-

²⁰³ Мухаев Р. Т. Теория политики: учеб. М.: ЮНИТИ, 2005. С. 159.

²⁰⁴ Истон Д. Критерии системного анализа политики // Антология мировой политической мысли: в 5 т. Т. 2. Зарубежная политическая мысль. XX в. / ред.-сост. Г. К. Ашин, Е. Г. Морозова. М.: Мысль, 1997. С. 636.

²⁰⁵ Цит. по: Мухаев Р. Т. Указ. соч. С. 160–161.

²⁰⁶ См.: Бирюков Д. А. Политический режим как социально-политический феномен: критерии, типология, факторы развития [Электронный ресурс] // Вестник Московского государ-

лируют к реальному статусу парламента в его взаимоотношениях с населением: порядку формирования и принятия основных государственных решений.

Оставляя в стороне промежуточные формы политических режимов, обращаем внимание на три его основных вариации – тоталитаризм, авторитаризм и демократию.

Тоталитарный политический режим (от лат. “totalis” – весь, целый, полный) – антидемократический режим абсолютного (тотального) контроля над всеми сферами жизни общества. Впервые это понятие появилось в начале 1920-х гг. в окружении Б. Муссолини, затем разделилось на две разновидности – правый тоталитаризм, к которому относятся итальянский фашизм и германский национализм, сохраняющие рыночную экономику и основные механизмы экономического саморегулирования, и базирующийся на плановой экономике левый тоталитаризм советского коммунистического режима и ему подобных в странах Восточной Европы, Юго-Восточной Азии и на Кубе. Среди современных правопорядков к левым тоталитарным режимам можно отнести Северную Корею.

В зависимости от основных признаков тоталитарного режима несложно определить положение представительных органов в таких государствах. Так, Х. Арендт выделяет следующие элементы тоталитаризма: всеильная идеология, мистический вождь, квазипартия, машина непрерывного террора²⁰⁷. Более широкий перечень критериев тоталитарного режима вводится К. Фридрихом и З. Бжезинским: единственная массовая партия, возглавляемая харизматичным вождем; официальная идеология, признаваемая всеми и охватывающая все сферы общественной жизни; монополия на СМИ и все средства вооруженной борьбы; система террористического контроля; система контроля и управления экономикой²⁰⁸.

Ясно, что в таких условиях парламенты как высшие законодательные и представительные органы, принимающие основные государственные решения, отсутствуют. Формально представительные органы, как правило, создаются, но они имеют декоративный характер, формируются при отсутствии альтернативных выборов с применением насилия и репрессий при распределении мандатов. Вся система органов государственной власти и процедуры принятия ими управленческих решений абсолютно закрыты, любые действия представи-

ственного областного университета. 2015. № 2. С. 2. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_24036078_39157388.pdf (дата обращения: 14.12.2021).

²⁰⁷ См.: Арендт Х. Истоки тоталитаризма. М.: Скрипториум, 2020. С. 672.

²⁰⁸ Цит. по: Шанин А. А. Новый тоталитаризм (обзор классических трактовок тоталитаризма с позиции современности) // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 9: Исследования молодых ученых. 2007. № 6. С. 90–91.

тельных органов подвержены жесткому государственному контролю. Фактически парламент при тоталитарном режиме – орган государственного управления, а не власти.

Более мягкий **антидемократический режим, авторитарный**, в отличие от тоталитаризма не характеризуется абсолютным контролем над всеми сферами жизни общества. Авторитарный режим допускает ограниченный плюрализм, мирится с наличием оппозиции и, прежде всего, контролирует политическую сферу общественной жизни. Как пишет Е. Н. Ярмонова, «авторитарная система, обеспечивая любым путем политическую власть и не допуская в этой сфере никакой конкуренции, не вмешивается в те области жизни, которые непосредственно не связаны с политикой. Авторитаризм построен по принципу «разрешено все, кроме политики»²⁰⁹.

Политические ограничения составляют, по мнению Х. Линца, два главных измерения авторитарных режимов – «степень или вид ограничения политического плюрализма, а также степень, в какой режим основывается на политической апатии и демобилизации, либо ограничении и контролируемой мобилизации населения»²¹⁰. Поскольку руководящее звено не в состоянии лишить избирательных прав широкие круги населения, оно прибегает к выборочному запрету политических партий, способных нарушить существующий баланс политических сил. В свою очередь, те ряды оппозиции, которые не способны оказать воздействие на лидирующее положение правящей верхушки, играют ей на руку, впитывают оппозиционные настроения населения и только поддерживают статус-кво господствующей элиты.

Известно достаточно много разновидностей авторитаризма. Так, Х. Линц выделял бюрократическо-милитаристские авторитарные режимы, «органический этатизм»²¹¹, мобилизационные авторитарные режимы в постдемократических обществах (итальянский фашизм), мобилизационные авторитарные режимы в государствах, только что обретших независимость, посттоталитарные ав-

²⁰⁹ Ярмонова Е. Н. Авторитарный режим как разновидность политических режимов // Модернизация и устойчивое развитие современного общества: экономические, социальные, философские, политические, правовые, общенаучные тенденции: материалы Междунар. науч.-практ. конф.: в 3 ч. Ч. 3 / отв. ред. Н. Н. Понарина, С. С. Чернов. Энгельс: ООО «Академия управления», 2017. С. 106.

²¹⁰ Линц Х. Тоталитарные и авторитарные режимы // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2018. № 4. С. 24.

²¹¹ «Органический этатизм», или «авторитарный этатизм», характеризуется постепенным усилением государственного контроля над каждой сферой социально-экономической жизни, соединенным с упадком институтов политической демократии и сокращением формальных свобод.

торитарные режимы²¹². Р. Т. Мухаев авторитарные режимы сводит к трем основным – военным режимам (возникшим после Второй мировой войны постколониальным режимам в странах Латинской Америки, Индонезии), гражданским диктатурам (большинство современных авторитарных режимов – Китай, Сингапур, Южная Корея, государства СНГ) и теократическим режимам (режим аятоллы Хомейни в Иране)²¹³.

Во многом набор признаков, отражающих статус парламента в антидемократических политических режимах, идентичен, за исключением менее жесткого контроля руководящего звена над представительным органом при авторитаризме по сравнению с тоталитарным режимом. Парламенты авторитарных государств преимущественно являются декоративными органами, формально утверждающими основные стратегические решения, принятые лидером (или группой лидеров); при этом представительные органы могут наделяться самостоятельностью при решении менее важных вопросов. Абсолютное большинство мест в парламентах, как правило, контролируется одной политической партией при наличии оппозиции, не способной оказать серьезного воздействия на принятие основных государственных решений.

В зависимости от разновидности авторитарного режима могут использоваться разные механизмы удержания и преумножения власти. Если в военных диктатурах преобладают средства принуждения и политические репрессии, то в гражданских – предпочтение отводится экономическим стимулам (повышению уровня экономического благосостояния населения, реализации социальных программ). За счет этого многим современным авторитарным режимам удалось заручиться поддержкой населения и обеспечить высокий социально-экономический рост государства (в Китае, Сингапуре, Южной Корее).

Парламенты в полном смысле этого слова существуют только в **демократических политических режимах**. Определение положения парламента в таких режимах осложняет то, что термин «демократия» на сегодняшний день не имеет однозначной общепринятой трактовки. Кроме того, существует множество авторитетных теорий демократии, вкладывающих в это понятие различные интерпретации. Среди них:

– теория либеральной демократии, в которой источником власти является народ, осуществляющий власть через своих представителей, между народом и депутатами выстраиваются доверительные отношения;

– теория прямой демократии отрицает принцип представительства, отождествляется с прямым правлением народа, способным выразить единую волю (Ж.-Ж. Руссо);

²¹² См.: *Линц Х.* Указ. соч. С. 22.

²¹³ См.: *Мухаев Р. Т.* Указ. соч. С. 178–179.

– теория партиципаторной демократии (или демократии соучастия) предполагает непосредственное участие населения в политическом процессе;

– теория плюралистической демократии, устанавливающая невозможность принятия государственных решений в интересах одной группы интересов, отрицающая наличие в обществе единой воли народа (Р. Даль, А. Лейпхарт);

– теория элитарной демократии, где господствующая элита становится представителем большинства населения и от имени которого принимаются государственные решения (Й. Шумпетер);

– теория полиархии предполагает высокую зависимость органов власти от населения, способного оказывать непосредственное воздействие на политический процесс, терпимость к оппозиции, высокую степень свободы в создании разнообразных независимых групп интересов (Р. Даль);

– теория общественной демократии сводится к осуществлению власти большой коалицией лидеров, наличию у меньшинства механизмов воздействия на правящую элиту (например, права вето), принципу пропорциональности при распределении мандатов и бюджета, высокой степени автономии (А. Лейпхарт);

– теория делегативной демократии базируется на единоличной власти главы государства, победившего на президентских выборах, существовании только вертикальной подотчетности и отсутствии горизонтальной ответственности, при формальном разделении властей законодательные органы и суды не играют значимой политической роли в управлении государством (Г. О’Доннелл).

Несмотря на разнообразие теорий демократии, можно выделить ряд признаков, объединяющих эти теории: признание народа в качестве источника власти, наделение граждан широкими правами и свободами, право народа на участие в управлении государством. Эти признаки имеют абсолютный характер в теории либеральной демократии, которая по праву признается Э. Хейвудом наиболее популярной моделью на практике. По словам эксперта, главные ее черты заключаются в том, что это непрямая, репрезентативная форма демократии, основанная на регулярных выборах. Функционируя на основе партийного соперничества и электоральной системы, она соблюдает четкое разграничение между государством и гражданским обществом и санкционирует существование независимых социальных групп и частной собственности²¹⁴.

При соблюдении основных признаков демократического режима парламент приобретает двойной статус: с одной стороны, он является высшим органом государственной власти, с другой – общественным и представительным

²¹⁴ См.: Хейвуд Э. Указ. соч. С. 105.

институтом. В последнем качестве он олицетворяет устойчивую форму взаимодействия государства и общества:

- парламент как высший законодательный и представительный орган наделен широкими полномочиями для определения стратегии развития государства;

- парламент обладает широкими возможностями для реального применения механизмов парламентского контроля;

- деятельность парламента носит открытый характер;

- сформированы устойчивые каналы обратной связи между парламентом и населением;

- оппозиция принимает участие в работе представительных органов и имеет шансы быть услышанной при принятии государственных решений.

Эти признаки отражают роль парламента в идеальной модели либерального демократического режима, однако в последние десятилетия, как пишет А. Ди Грегорио, тема перехода к демократии, особенно применительно к бывшим коммунистическим режимам сменилась риторикой распада, регресса или конституционной дегенерации и охватывает не только страны бывшего социализма, но и так называемые консолидированные демократии²¹⁵. В таких условиях закономерно появление ложных или гибридных форм демократии, которые называются автором неконституционной (или нелиберальной) демократией, формально обладающей всеми признаками демократии, но фактически приближающейся к авторитарной модели с декоративными институтами представительства и выборов.

Разнообразие политических режимов, которые невозможно сводить к трем классическим формам – тоталитаризму, авторитаризму и демократии – определяет различный статус парламента даже в рамках каждого из указанных режимов. В идеальном варианте очевидно, что парламент как реально действующий институт, отражающий принцип представительства населения и наделенный полномочиями по принятию основных государственных решений, может существовать только при демократии. В антидемократических режимах – тоталитарном или авторитарном – представительные органы действуют только как консультативные институты, способные манипулировать общественным мнением для достижения целей узкой группы лиц, находящейся у власти.

²¹⁵ См.: Ди Грегорио А. Кризис современной демократии и появление новых промежуточных категорий между демократией и авторитаризмом // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2020. № 3. С. 27. DOI: 10.12737/jflcl.2020.017.

Вопросы по теме

1. Назовите известные вам классификации парламентов. Приведите примеры.
2. Какой способ формирования современных парламентов является наиболее популярным?
3. Какие парламенты называются монокамеральными и бикамеральными? От каких факторов зависит выбор структуры парламента?
4. Как Вы полагаете, почему не прижилась трехпалатная структура парламента?
5. Каким образом различается положение парламента в абсолютной и дуалистической монархиях?
6. В рамках каких форм правления выделяются такие модели, как 1) правительственно-парламентская и парламентско-правительственная; 2) президентско-парламентская (партийно-президентская) и парламентско-президентская (бицефальная). В чем суть этих моделей? Приведите примеры.
7. Назовите основные признаки, отражающие положение парламента в президентской, парламентской республике (или монархии) и смешанной республике?
8. Каким образом различается статус парламента в разных видах унитарных государств, государствах-автономиях (регионализованных государствах) и федеративных государствах? Приведите примеры.
9. Охарактеризуйте статус представительных органов в конфедерациях.
10. Какую роль занимают представительные органы при тоталитарном, авторитарном и демократическом политических режимах? При каком из режимов парламент действительно является высшим органом законодательной и представительной власти?

Задания

1. Из литературы по теме выделите не менее трех классификаций парламентов. Приведите примеры.
2. Используя классификации парламентов, изученные в рамках лекционного занятия, а также подобранные самостоятельно, классифицируйте представительный орган одного из государственных образований: 1) по способу формирования; 2) по структуре; 3) по полномочиям и компетенции; 4) по статусу в структуре органов государственной власти; 5) по роли в определении государственной политики; 6) по другим основаниям. Определите форму правления, форму государственного устройства, политический режим, действующие в государственном образовании. Объясните выбор.

В качестве объекта исследования можно использовать следующие примеры представительных органов либо выбрать свой вариант:

- Федеральный Парламент Австралии;
- Парламент Федерации Малайзии;
- Парламент Демократической Социалистической Республики Шри-Ланка;
- Национальное собрание Королевства Таиланд;
- Парламент Сингапура;
- Национальное собрание Республики Корея (Южная Корея);
- Народное консультативное собрание Республики Индонезия;
- Генеральный Конгресс Мексиканских Соединенных Штатов;
- Парламент Канады;
- Конгресс Республики Колумбия;
- Парламент Королевства Марокко;
- Национальное собрание Камеруна;
- Парламент Алжирской Народной Демократической Республики;
- Федеральный национальный совет ОАЭ;
- Великое Национальное Собрание Турецкой Республики;
- Сейм и Сенат Республики Польша;
- Парламент Чешской Республики;
- Государственное Собрание Эстонской Республики;
- Парламент Республики Казахстан;
- Национальное собрание Республики Беларусь;
- Федеральное собрание Австрийской Республики;
- Парламент Греции;
- Генеральные кортесы Испанского королевства;
- Эдускунта Финляндии;
- Генеральное собрание штата Массачусетс (США);
- Законодательное собрание штата Калифорния (США);
- Баварский ландтаг (Германия);
- Верховный Хурал (парламент) Республики Тыва;
- Государственное Собрание Республики Башкортостан;
- Парламент Кабардино-Балкарской Республики.

ГЛАВА 5

Порядок формирования и состав современного парламента

Несмотря на формирование парламентов некоторых стран путем делегирования или назначения депутатов, большая часть представительных органов формируется выборным путем. В таком случае первостепенное значение приобретают типы избирательной и партийной систем, непосредственно воздействующие на состав высшего законодательного органа.

Понятие избирательной системы. В идеальном варианте парламент должен быть выборным, коллегиальным, отражать численный состав, настроения и требования населения, территориальную структуру государства. Реализация принципов выборности и представительства парламента напрямую связаны с понятием **избирательной системы**.

Большинство экспертов характеризуют избирательные системы не только как определенный набор технических процедур, но и как предмет широких политических дискуссий. По мнению Э. Хейвуда, «избирательная система представляет собой набор правил, которые регулируют проведение выборов. Эти правила широко различаются от страны к стране <...>, вокруг них, бывает, идут самые ожесточенные споры»²¹⁶.

Согласно позиции Р. Даля, избирательная система и избирательный процесс тесно взаимосвязаны и взаимопереплетены с феноменом демократии, потому что демократия должна гарантировать каждому гражданину право избирать и быть избранным²¹⁷.

С точки зрения Е. Ю. Носковой, избирательная система, с одной стороны, представляет собой *систему общественных отношений, связанных с выборами представительных органов власти*, а с другой – *систему норм организации и реализации, а также подведения итогов выборов в представительные органы государственной власти и муниципального управления*. В итоге избирательная система и институт выборов являются не только непременным условием демократической политической системы, но и выступают одним из условий демократизации недемократических политических режимов²¹⁸.

М. И. Гайченя определяет избирательную систему как «сложный по составу и многогранный по характеру конструкт, оказывающий влияние

²¹⁶ Хейвуд Э. Указ. соч. С. 290.

²¹⁷ См.: Даль Р. А. О демократии / пер. с англ. А. С. Богдановского; под ред. О. А. Алякринского. М.: Аспект Пресс, 2000. С. 9.

²¹⁸ См.: Носкова Е. Ю. Теоретические основы понятия «избирательная система». Условие функционирования демократической политической системы // Обозреватель- Observe. 2019. № 3. С. 105, 107.

на политическую систему общества в целом»²¹⁹. Кроме того, автором отмечается, что избирательная система может быть легко подвержена манипуляциям.

Действительно, несмотря на тесную связь между феноменом демократии и институтом выборов, избирательные системы нередко используются политическими объединениями для получения дополнительных голосов. Не случайно в теории и практике политического процесса утвердилось понятие **джерримендеринга** (от англ. “Gerrymander”) как *произвольного перераспределения границ (демаркации) избирательных округов с целью искусственного изменения соотношения политических сил*. Это понятие появилось в США в 1812 г., когда по инициативе губернатора штата Массачусетс Э. Джерри был принят закон об изменении границ избирательных округов. В результате в графстве Эссекс был выделен округ причудливой извилистой формы, объединивший отдельные административные районы штата. За счет такого переформатирования округов Э. Джерри удалось обеспечить своей Демократическо-республиканской партии 29 голосов из 40 несмотря на то, что большинство избирателей проголосовали за партию федералистов.

Известны две основных разновидности джерримендеринга – активная и пассивная. Как пишет О. С. Морозова, «практика уплотнения и раскалывания избирательных округов представляет активный джерримендеринг. Пассивный же джерримендеринг, наоборот, возникает как результат консервации неизменности территориального распределения границ избирательных округов»²²⁰. Такое постоянство не стоит оценивать положительно ввиду периодического изменения численности населения территорий – в итоге консервация границ избирательного округа может не обеспечивать адекватное территориальное представительство в парламенте.

Очевидно, что избирательные округа призваны отражать территориальную структуру и гарантировать справедливое представительство населения в парламентах. Международным фондом электоральных систем выделяются основные критерии при выделении избирательных округов. Среди них беспристрастность, равенство, репрезентативность, недопущение дискриминации и обеспечение транспарентности (прозрачности). Кроме этого, следует учитывать плотность населения, легкость транспортировки и коммуникации, географические особенности, структуру расселения, финансовую жизнеспособность, административный потенциал и последствия, существующие границы, общность интересов населения. Процедура должна осуществляться независимым

²¹⁹ Гайченя М. И. Избирательная система как политический институт // Общество: политика, экономика, право. 2019. № 4. С. 41. DOI: 10.24158/per.2019.4.5.

²²⁰ Морозова О. С. Формирование избирательных округов как метод электорального таргетирования // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2013. № 1. С. 108.

и беспристрастным органом на основе четко определенных критериев без использования каких-либо форм манипуляции²²¹.

Мировой практике известны разные критерии формирования границ избирательных округов. В исследовании О. С. Морозовой указывается, что большинство государств обращается к критерию равной численности населения (53,5 %). Также популярными являются такие показатели, как соответствие границ местной юрисдикции (40,7 %), учет естественных барьеров – этнических или географических (24,7 %), размер территории (17,2 %), компактность округов (11,9 %)²²².

В России, как и в большинстве государств, основным критерием деления избирательных округов является равная численность населения. Как следует из ч. 2 ст. 18 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», избирательные округа «образуются сроком на десять лет на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории». В этой же статье указывается, что схема избирательных округов определяется избирательной комиссией, организующей выборы в соответствующий представительный орган, а затем подлежит утверждению представительного органа²²³. Хотя такая процедура с участием парламентов и органов по управлению избирательным процессом предусмотрена в большинстве государств, ее нельзя назвать абсолютно независимой.

Помимо определения границ избирательных округов, особое значение имеет *количество мандатов (мест), подлежащих распределению в округе*. С учетом этого основания выделяются **одномандатные (униноминальные) и многомандатные (полиноминальные) избирательные округа**. Применение системы одномандатных округов может быть гораздо шире, чем многомандатных. Полиноминальные округа могут использоваться только при избрании коллегиальных институтов по мажоритарной избирательной системе – прежде всего, представительных органов регионов и муниципальных образований.

²²¹ См.: *Handley L.* Challenging the norms and standards of election administration: Boundary delamination [Электронный ресурс] // Challenging the norms and standards of election administration. International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2007. P. 59–69. URL: https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_challenging_election_norms_and_standards_wp.pdf (дата обращения: 30.12.2021).

²²² См.: *Морозова О. С.* Территориальные основы организации выборов: мировая практика // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 4. С. 663.

²²³ См.: *Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации* [Электронный ресурс]: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ. Ч. 2 ст. 18. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/ (дата обращения: 16.12.2021).

Как пишет С. Д. Князев, на практике многомандатные округа «наиболее востребованы на уровне местного самоуправления, и в особенности в городских и сельских поселениях, где незначительное число избирателей объективно диктует потребность в многомандатных округах»²²⁴. В российском законодательстве подчеркивается, что за исключением сельских поселений «в случае образования многомандатного избирательного округа число депутатских мандатов, подлежащих распределению в этом округе, не может превышать пять»²²⁵. Тем самым подтверждается, что полиномиальные округа могут быть установлены только при избрании депутатов представительных органов.

Таким образом, избирательная система является сложным техническим и политическим инструментом формирования представительных органов. Выбор той или иной избирательной системы и нарезки избирательных округов может осуществляться как с применением объективных критериев, так и манипулятивных технологий. За счет использования последних возможно обеспечение победы на выборах при отсутствии абсолютной поддержки большинства избирателей.

Мажоритарная избирательная система. Мажоритарная избирательная система является наиболее простой при подсчете голосов и предполагает в большинстве случаев голосование за отдельного кандидата в одномандатных округах либо реже нескольких кандидатов в полиномиальных округах. Победившим считается кандидат, набравший определенное (относительное или абсолютное) большинство голосов.

Основным преимуществом мажоритарной избирательной системы является ее персонифицированный характер, иначе говоря – близость депутатов к избирателям. Однако, как пишет И. А. Старостина, «это преимущество нивелируется на региональных выборах, особенно в крупных субъектах Федерации, где среднее количество избирателей в округе составляет около 200 тыс., и на общенациональных выборах, когда в Российской Федерации одномандатные округа по выборам депутатов Государственной Думы охватывают в среднем около 500 тыс. избирателей. Получается, что если депутат такого округа в течение всего срока своих полномочий будет по 24 часа в сутки встречаться с избирателями, то сможет уделить каждому в среднем лишь четыре минуты»²²⁶. Несмотря на отмеченный недостаток, идея представительства не сводит-

²²⁴ Князев С. Д. Правовой режим проведения выборов по многомандатным избирательным округам: состояние и перспективы совершенствования // Журнал российского права. 2006. № 4. С. 71–72.

²²⁵ Об основных гарантиях избирательных прав... Ч. 8 ст. 18.

²²⁶ Старостина И. А. Сравнительный анализ мажоритарной и пропорциональной избирательной системы // Проблемы теории права: личность, общество, государство: сб. науч. ст. /

ся к непосредственному контакту депутатов с избирателями. В условиях объединения граждан в ассоциации и применения всевозможных электронных механизмов связи высказанное замечание не представляется существенным.

Близость депутатов к избирателям и простота подсчета голосов является причиной более доверительного отношения электората к мажоритарной системе, чем к пропорциональной. Так, по данным Фонда общественного мнения, в России в 2014 г. возврат от пропорциональной к смешанной системе одобрили 37 % респондентов, тогда как 13 % высказались против (оставшаяся часть респондентов отказалась дать оценку происходившим изменениям)²²⁷. Ясно, что мажоритарная система является более понятной для избирателей – во многом благодаря единому подходу, основанному на принципе большинства при подсчете голосов, а также возможности участия в выборах независимых кандидатов, а не только представителей политических партий.

Еще одно преимущество мажоритарной системы в отличие от системы пропорционального представительства связано с более стабильным составом депутатского корпуса и возможностью сформировать устойчивый кабинет министров, который в меньшей степени подвержен кризисным явлениям и, соответственно, способен придерживаться постоянной стратегической линии при принятии государственных решений. Как правило, при мажоритарной избирательной системе большинство мест в парламенте распределяется между двумя основными политическими партиями. По словам Д. Ш. Пирбугадовой, Т. Б. Савзиевой, при мажоритарной системе идеологические позиции партий сближаются, партии стремятся к взаимному компромиссу, так как победу им обеспечивают умеренные избиратели²²⁸. Как с положительной, так и с отрицательной точки зрения можно оценивать то, что мажоритарная система направлена на централизацию власти и формирование крупных политических партий.

Что касается недостатков мажоритарной системы, то основным является несправедливое и непропорциональное распределение депутатских мандатов. Несправедливость связана с тем, что голоса большей части избирателей не учитываются. К тому же, именно при мажоритарной системе создаются возможности для применения джеримендеринга для получения дополнительных голосов,

под ред. С. В. Навального, И. В. Тепляшина. Красноярск: Краснояр. гос. аграр. ун-т, 2009. С. 42–43.

²²⁷ Цит. по: *Карташов Д. А.* Недостатки пропорциональной системы формирования Госдумы и переход на новую систему // Вестник научных конференций. 2016. № 12-4. С. 73. DOI: 10.17117/cn.2016.12.04.

²²⁸ См.: *Пирбугадова Д. Ш., Савзиева Т. Б.* Положительные и отрицательные аспекты мажоритарной и пропорциональной систем как составляющих смешанной избирательной системы // Юридический вестник ДГУ. 2015. Т. 14, № 2. С. 45.

а малые и средние политические партии практически лишаются шансов на депутатские мандаты.

Мажоритарная избирательная система имеет *несколько разновидностей*:

1. Мажоритарная система относительного большинства является наиболее популярной среди мажоритарных систем при проведении выборов в представительные органы. Она применяется в Великобритании, США, Канаде, Словении, Индии. Эта система менее затратна, чем двухтуровая мажоритарная система абсолютного большинства, и предусматривает, что победителю необходимо набрать больше голосов, чем его конкурентам. В таком случае, особенно при большом количестве оппонентов, депутатский мандат может получить лицо, имеющее незначительную поддержку избирателей.

2. Мажоритарная система абсолютного большинства более сложна в применении и требует, чтобы победителю отдали более 50 % голосов избирателей. В противном случае проводится второй тур – обычно между двумя набравшими большинство голосов кандидатами, как с повторным использованием мажоритарной системы абсолютного большинства, так и по системе относительного большинства.

Мажоритарная система абсолютного большинства является более демократичной по сравнению с мажоритарной системой относительного большинства. Не случайно Г. Сартори оценивал ее как лучшую избирательную систему за счет того, что она позволяет избирателям переголосовывать²²⁹. В итоге избранный кандидат представляет интересы большего количества избирателей. Однако мажоритарная система абсолютного большинства слишком сложна и затратна для применения при избрании депутатского корпуса и чаще всего используется при выборах глав государств. Кроме того, как и любая другая мажоритарная система, она отвечает интересам крупных партий и не способствует представительству меньшинств в парламенте. На сегодняшний день из европейских государств к ней обращаются при формировании Национального собрания (нижней палаты) Франции и Сената (верхней палаты) Чехии.

3. Мажоритарную систему альтернативного (преференциального) голосования можно рассматривать как разновидность мажоритарной системы абсолютного большинства. Ее несомненным преимуществом является то, что она избавляет от проведения второго тура за счет того, что электорат ранжирует кандидатов в бюллетене по степени предпочтительности. Если никто из кандидатов не набирает более 50 % голосов, то голоса, поданные за кандидата, оказавшегося на последнем месте, передаются другим претендентам в соответствии со вторыми предпочтениями избирателей – до тех пор, пока победи-

²²⁹ Цит. по: *Кынев А. В., Любарев А. Е.* Партии и выборы в современной России. М.: Новое лит. обозрение, 2011. С. 417.

тель не наберет абсолютное большинство голосов. По оценкам Д. М. Худолея, «для обывателя, неискушенного в математике, такой перерасчет может показаться несправедливым. Этот факт мешает применять данную систему в странах с низким уровнем правовой культуры и правосознания»²³⁰.

Мажоритарно-преференциальная система успешно может применяться как в одномандатных, так и в многомандатных округах. Однако в силу своей сложности и требования высокого уровня политической и правовой культуры она редко используется на практике, тем более при проведении выборов в представительные органы. На сегодняшний день таким образом формируется Палата представителей (нижняя палата) парламента Австралии, тогда как Сенат (верхняя палата) избирается по еще более сложной схеме. Для прохождения в верхнюю палату депутатам необходимо набрать не 50 %, а определенную квоту голосов²³¹. Аналогичным образом избираются президенты Ирландии и Шри-Ланки.

4. Мажоритарная система квалифицированного большинства требует получения победителем определенной доли или процента голосов избирателей. Поскольку она еще более сложна в применении, чем система абсолютного большинства, и нуждается в проведении второго тура, то, как правило, не применяется при формировании парламентов.

Пропорциональная избирательная система. Пропорциональная избирательная система – более позднее изобретение человечества. Она начала применяться при избрании представительных органов в XIX в. с распространением политических партий и приобрела широкую популярность за счет более справедливого распределения мандатов. Основным отличием пропорциональной избирательной системы от мажоритарной является голосование не за отдельных кандидатов, а за партийные списки.

Преимущества пропорциональной избирательной системы, прежде всего, исходят из ее демократичного характера. Она в противоположность мажоритарной системе способна реально продуцировать расстановку политических сил в обществе, структурировать представительные органы, осуществлять сменяемость политической элиты. Другими словами, как пишет О. С. Морозова, благоприятствует «лучшей институционализации, артикуляции групповых интересов в обществе»²³². В дополнение к этому С. А. Трыкановым, В. А. Холо-

²³⁰ Худoley Д. М. Виды избирательных систем // Вестник Прикамского социального института. 2021. № 2. С. 32.

²³¹ См.: Процедура выборов в парламент Австралии [Электронный ресурс] // РИА Новости. 2016. 2 июля. URL: <https://ria.ru/20160702/1455057139.html> (дата обращения: 02.01.2022).

²³² См.: Морозова О. С. Влияние типа избирательной системы на функционирование политической системы общества // Теория и практика общественного развития. 2013. № 2. С. 176.

повым отмечаются динамичность пропорциональной системы, которая способствует оформлению и выходу на политическую арену новых политических партий, укреплению многопартийности и политического плюрализма²³³.

Недостатки пропорциональной системы связаны, во-первых, с ее непersonифицированным характером и отсутствием связи с избирателями, которые не знают в лицо своих представителей, во-вторых, с высокой степенью зависимости депутатов от политических партий и невозможностью самостоятельного принятия решений, в-третьих, с фрагментированным составом парламента, неспособным сформировать стабильное правительство. По замечанию М. Дюверже, пропорциональным представительством обусловлена тенденция к умножению карликовых и нестабильных объединений²³⁴.

Для этих целей на практике применяются механизмы, стабилизирующие состав представительного органа. Одним из таких механизмов является **заградительный (избирательный) барьер**, который впервые был установлен в Германии после Второй мировой войны с целью исключить представительство радикальных партий в парламенте. На сегодняшний день главное назначение избирательного барьера, отмечает К. Сибаров, «состоит в ограничении неоднородности выборного представительного органа, которая препятствует результативному проведению голосований»²³⁵. Однако размер барьера до сих пор не имеет внятного научного обоснования и поэтому вызывает споры в научной среде.

Наиболее частое явление – введение заградительного барьера на уровне 5 %. Именно такой порог, наряду с пропорциональной избирательной системой, установлен для государств ЕС при определении порядка формирования Европарламента²³⁶. Интересно, что даже с учетом этого требования немецкий Федеральный Конституционный суд в 2011 г. признал установление заградительного

²³³ См.: Трыканова С. А., Холопов В. А. Сравнительный анализ избирательных систем и особенности их применения на выборах представительных органов местного самоуправления // *Выборы: теория и практика*. 2007. № 3. С. 28.

²³⁴ См.: Дюверже М. Политические партии / пер. с фр. Л. А. Зиминной. М.: Академ. Проект, 2002. С. 312.

²³⁵ Сибаров К. Некоторые недостатки заградительного барьера в избирательной системе по партийным спискам // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2017. № 2. С. 78. DOI: 10.21128/1812-7126-2017-2-75-91.

²³⁶ См.: *Акт* об избрании представителей в Европейский парламент всеобщим прямым голосованием. Ст. 3 [Электронный ресурс]. URL: <https://eulawyer.tnweb.ru/treaties/constit/16> (дата обращения: 02.01.2022).

барьера в 5 % для избрания депутатов Европарламента неконституционным (хотя аналогичная квота применяется при определении состава Бундестага)²³⁷.

В некоторых странах квота для получения мандата в представительном органе является иной: в Нидерландах – 0,67 % (на уровне 1 мандата), Албании – 2,5 %, Израиле – 3,25 %, Словении – 4 %, Турции – 8 %, Лихтенштейне – 10 %. Как известно, в России на выборах в Государственную Думу 2007 и 2011 гг. применялся достаточно высокий 7 %-ный барьер, однако в 2016 г. удалось вернуться к существовавшей ранее 5 %-ной квоте. В некоторых государствах заградительный барьер не используется: в развитых правовых порядках его отсутствие компенсируется мажоритарной избирательной системой, провоцирующей двухпартийность (Великобритания, США, Канада), либо склонностью к формированию коалиций и неспособностью меньшинств существенно фрагментировать состав парламента (Франция, Швеция).

Другим более жестким механизмом, исключающим участие политических партий в деятельности представительного органа, является **прямой запрет отдельных общественных объединений**. Например, согласно ч. 2 ст. 21 Конституции ФРГ, «партии, которые по своим целям или поведению своих сторонников стремятся причинить ущерб основам свободного демократического строя либо устранить его, или поставить под угрозу существование Федеративной Республики Германии, противоконституционны. Вопрос о противоконституционности решает Федеральный Конституционный суд»²³⁸.

Схожими полномочиями наделен Конституционный Суд Сербии, который, как следует из ст. 55 Конституции, может запретить деятельность общественных объединений, «деятельность которых нацелена на принудительное свержение конституционного порядка, нарушение гарантированных прав человека и меньшинств или разжигание расовой, национальной и религиозной вражды»²³⁹.

Подобные положения содержатся в Основных законах некоторых других государств. В основном это страны Восточной Европы – Польша, Чехия, Румыния, – конституции которых базируются на немецкой правовой модели. В России также установлен запрет на создание и деятельность экстремистских

²³⁷См.: Румянцев А. Пятипроцентный барьер на выборах в Европарламент признан в Германии неконституционным // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 6. С. 94–102.

²³⁸ Конституция Федеративной Республики Германии... Ч. 2 ст. 21.

²³⁹ Конституция Республики Сербия. Ст. 55 [Электронный ресурс]. URL: <https://world-constitutions.ru/?p=369> (дата обращения: 02.01.2022).

политических партий, но не в конституции, а в федеральном законе «О политических партиях»²⁴⁰.

Несмотря на комплекс вариаций, многие из которых представляют собой гибриды мажоритарной и *пропорциональной систем*, последняя имеет *две основные разновидности*, выделяемые в зависимости от **открытости или закрытости партийных списков**:

1. При **системе «жестких» («закрытых») списков** избиратели голосуют за список в целом и не знают очередности расположения в нем кандидатов, которая является прерогативой политической партии. Предпочтительнее использовать эту модель в рамках смешанной избирательной системы, когда электорат может отдать голос и за отдельного кандидата, и за политическую партию. В противном случае налицо недостатки системы «закрытых» списков: сведение к минимуму связи между избирателями и депутатами, а также отмечаемые О. С. Морозовой широкие возможности политической коррупции внутри партий и в парламенте и ограниченность влияния низовых партийных структур на процесс выдвижения кандидатов²⁴¹. Такая система применяется при формировании представительных органов Испании, Португалии, Сербии, Македонии, Израиля, Турции, использовалась в России на выборах в Государственную Думу IV и V созывов 2007 и 2011 гг.

2. Система «гибких» («открытых») списков, напротив, отличается прозрачностью, поскольку избиратель указывает конкретного кандидата, которому он отдает предпочтение. По сравнению с системой «жестких» списков в данном случае усложняется процедура подсчета голосов, включающая не только распределение мандатов между партиями, но и распределение мест между депутатами внутри каждого общественного объединения. По системе «гибких» списков определяется состав парламентов Бельгии, Нидерландов, скандинавских стран, Австрии, Швейцарии, Греции, Польши. Примечательно, что система «открытых» списков была предусмотрена Законом вошедшего в 2007 г. в состав Камчатского края Корякского автономного округа «О выборах депутатов Думы Корякского автономного округа», согласно ст. 5 которого состав регионального парламента определяется по смешанной избирательной системе: шесть депутатов избираются по одномандатным избирательным округам, другие шесть – по единому общеокружному округу «пропорционально числу голосов избирателей, поданных за открытые общеокружные списки кандидатов

²⁴⁰ См.: *О политических партиях* [Электронный ресурс]: федер. закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ. Ч. 1 ст. 9. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32459/ (дата обращения: 11.12.2021).

²⁴¹ См.: *Морозова О. С.* Влияние типа избирательной системы... С. 177.

в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками»²⁴².

Методы распределения мандатов в условиях пропорциональной избирательной системы. Если при мажоритарной избирательной системе не требуется проведения серьезных математических расчетов, то пропорциональная система в таком контексте гораздо сложнее. Как справедливо замечает А. Е. Любарев, «главная проблема распределения мандатов заключается в том, что если делить их строго пропорционально числу поданных голосов, то их число практически всегда будет дробным»²⁴³. В итоге было разработано множество алгоритмов, позволяющих решить эту проблему. Эти методы можно разделить на две основные группы – методы квот и методы делителей:

1. **Методы квот** применяются путем деления числа голосов каждой партии на определенную квоту. Полученное целое число равняется числу мандатов партии при распределении на первом этапе. Поскольку на первом этапе, как правило, распределяются не все места в парламенте, то на втором этапе оставшиеся мандаты подлежат распределению по определенному правилу.

Наиболее популярным среди методов квот является **метод Хэйра – Нимейера**, или **метод наибольших остатков**, названный по имени предложившего его британского юриста Томаса Хэйра и усовершенствовавшего его немецкого математика Хорста Нимейера. В России этот метод активно применялся на выборах представительных органов всех уровней с 1993 г. и являлся практически единственным способом распределения мандатов. Однако с 2007 г. на региональных и муниципальных выборах метод Хэйра – Нимейера уступил место отдельным вариациям метода делителей.

Рассмотрим поэтапное применение метода Хэйра – Нимейера на примере:

В многомандатном округе с численностью электората 170 000 человек за 8 депутатских мест вели борьбу 6 партий. Голоса распределились следующим образом:

А – 20 000; Б – 25 000; В – 45 000; Г – 23 000; Д – 18 000; Е – 39 000.

1. Для определения избирательной квоты (квоты Хэйра) общее число избирателей делится на общее число мандатов: $170\,000 : 8 = 21\,250$.

2. На первом этапе распределение мандатов осуществляется следующим образом – число голосов, полученных каждой партией, делится на квоту Хэйра:

²⁴² См.: *О выборах депутатов Думы Корякского автономного округа* [Электронный ресурс]: Закон Коряк. автоном. окр. от 04.10.2004 № 325-оз. Ч. 2, 3 ст. 5. URL: <https://docs.cntd.ru/document/802015613> (дата обращения: 03.01.2022).

²⁴³ Любарев А. Е. Распределение мандатов между партийными списками на региональных и муниципальных выборах в России // *Политическая наука*. 2019. № 1. С. 167. DOI: 10.31249/poln/2019.01.09.

А $20\,000 : 21\,250 = 0$ (21 250 в остатке);

Б $25\,000 : 21\,250 = 1$ (3 750 в остатке);

В $45\,000 : 21\,250 = 2$ (2 500 в остатке);

Г $23\,000 : 21\,250 = 1$ (1 750 в остатке);

Д $18\,000 : 21\,250 = 0$ (21 250 в остатке);

Е $39\,000 : 21\,250 = 1$ (17 750 в остатке).

На первом этапе удалось распределить 5 мандатов из 8.

3. На втором этапе оставшиеся мандаты распределяются между партиями, имеющими наибольшие остатки голосов избирателей. Таким образом, еще по одному мандату получают партии А, Д, Е.

4. Итоговые результаты выглядят следующим образом: А – 1; Б – 1; В – 2; Г – 1; Д – 1; Е – 2.

Еще одним вариантом методов квот является **метод наибольшей средней**, который отличается от метода Хэйра – Нимейера порядком распределения оставшихся мандатов на втором этапе. Для вычисления средней по каждому партийному списку необходимо число голосов избирателей каждой партии разделить на число полученных мандатов на первом этапе и добавить один:

А $20\,000 : 1$ (0 мандатов + 1) = 20 000;

Б $25\,000 : 2$ (1 мандат + 1) = 12 500;

В $45\,000 : 3$ (2 мандата + 1) = 15 000;

Г $23\,000 : 2$ (1 мандат + 1) = 11 500;

Д $18\,000 : 1$ (0 мандатов + 1) = 18 000;

Е $39\,000 : 2$ (1 мандат + 1) = 19 500.

Оставшиеся три мандата распределяются между партиями, получившими наибольшую среднюю. Это партии А, Д, Е. В данном случае результат получился аналогичным итогам распределения мандатов по методу наибольшего остатка. На практике, особенно при наименьших разрывах в количестве полученных голосов, так бывает не всегда.

2. **Методы делителей** имеют больше вариаций при распределении мандатов. В целом их смысл сводится к делению полученных партией голосов не на избирательную квоту, а на некоторый последовательный ряд натуральных чисел (делителей) (например, сначала на 1, затем на 2, затем на 3 и т. д.). Мандаты распределяются в соответствии с результатами данного деления.

Наиболее популярным за рубежом среди вариаций метода делителей является **метод Д’Ондта**, разработанный бельгийским математиком Виктором

Д'Ондтом. Он применяется в большинстве европейских государств и на выборах в Европарламент²⁴⁴.

При использовании этого метода места распределяются поэтапно по следующей формуле: $N = \frac{V}{s+1}$, где V – общее количество голосов, отданных за партию; s – количество мандатов, полученных партией к данному этапу (изначально 0 для всех)²⁴⁵. На каждом этапе партия с наибольшим значением N получает мандат, и ее значение s увеличивается на единицу.

Рассмотрим применение метода Д'Ондта на следующем примере:

В многомандатном округе за 10 депутатских мест вели борьбу 4 партии. Голоса распределились следующим образом:

А – 50 000; Б – 26 000; В – 45 000; Г – 23 000.

В таблице продемонстрируем поэтапное применение метода Д'Ондта. Полужирным шрифтом выделено наибольшее значение N , позволившее партии получить место в парламенте на каждом из этапов процесса распределения:

Этап	А	Б	В	Г
1	50 000	26 000	45 000	23 000
2	25 000	26 000	45 000	23 000
3	25 000	26 000	22 500	23 000
4	25 000	13 000	22 500	23 000
5	16 666,67	13 000	22 500	23 000
6	16 666,67	13 000	22 500	11 500
7	16 666,67	13 000	15 000	11 500
8	12 500	13 000	15 000	11 500
9	12 500	13 000	11 250	11 500
10	12 500	8 666,67	11 250	11 500

Итоговые результаты выглядят следующим образом: А – 4; Б – 2; В – 3; Г – 1.

В России с 2007 г. на региональных и муниципальных выборах получил распространение метод **Имперали**, предложенный бельгийским клерикальным политиком Пьером Имперали с целью ограничить представительство левых секуляристских партий в парламенте. В настоящее время этот метод при-

²⁴⁴ См.: *Kotaniadis S.* Understanding the d'Hondt method. Allocation of parliamentary seats and leadership positions. European Parliamentary Research Service, 2019. P. 2–7 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637966/EPRS_BRI\(2019\)637966_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637966/EPRS_BRI(2019)637966_EN.pdf) (дата обращения: 18.01.2022).

²⁴⁵ См.: *Wilson H. J.* The d'Hondt method explained. P. 1 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ucl.ac.uk/~ucahhwi/dhondt.pdf> (дата обращения: 18.01.2022).

меняется при избрании Палаты представителей Чешской Республики и депутатов местных представительных органов Бельгии.

Метод Имперали заключается в том, что общее количество голосов, набранных каждой партией, делится на так называемый делитель, начинаемый с цифры 2 – 2, 3, 4 и так далее до n , где n – количество распределяемых мандатов. В результате такого деления получается числовой ряд для каждой партии²⁴⁶. Для примера выше он будет выглядеть следующим образом:

Количество мандатов	А	Б	В	Г
1	50 000	40 000	45 000	23 000
2	25 000	20 000	22 500	11 500
3	16 666,67	13 333,33	15 000	7 666,67
4	12 500	10 000	11 250	5 750
5	10 000	8 000	9 000	4 600
6	8 333,33	6 666,67	7 500	3 833,33
7	7 142,86	5 714,29	6 428,57	3 285,71
8	6 250	5 000	5 625	2 875
9	5 555,56	4 444,44	5 000	2 555,56
10	5 000	4 000	4 500	2 300

Полученные числовые ряды по всем партиям объединяются в один ряд в порядке убывания: сначала самое большое число, следом поменьше, еще меньше и так далее. Таким образом получается единый список чисел, каждое из которых принадлежит какой-то партии, допущенной к распределению мандатов. Если распределению подлежат, как в нашем примере, 10 депутатских мандатов, то каждая партия получит такое число мандатов, которое соответствует количеству частных (результатов деления конкретной партии) среди первых в ряду 10 чисел результатов деления: 50 000 (партия А), 45 000 (партия В), 40 000 (партия Б), 25 000 (партия А), 23 000 (партия Г), 22 500 (партия В), 20 000 (партия Б), 16 666,67 (партия А), 15 000 (партия В), 13 333,33 (партия Б).

Итоговые результаты выглядят иначе, чем при подсчете методом Д’Ондта: А – 3; Б – 3; В – 3; Г – 1.

Использование метода Имперали в российском избирательном процессе вызывает множество критических замечаний – прежде всего, в силу искажения пропорциональности полученных результатов. Как пишет В. А. Дементьев, «партиям, получающим большинство голосов, благоприятствует метод Импе-

²⁴⁶ См.: *Основные избирательные системы, применяемые на выборах в Российской Федерации (по материалам типовой учебной программы «Правовые основы избирательного процесса и организации работы участковой избирательной комиссии») / Рос. центр обучения избират. технологиям при ЦИК России. С. 14–15 [Электронный ресурс]. URL: https://izbirkom.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_180420.pdf (дата обращения: 18.01.2022).*

риали, который допускает существенные отклонения от принципа пропорциональности»²⁴⁷. С. В. Езопихин также подчеркивает, что «метод Империили существенно искажает принцип пропорциональности в пользу сильнейших партий за счет более слабых»²⁴⁸. А. Е. Любаревым «популярность» у региональных законодателей этого метода объясняется желанием исказить пропорциональность в пользу партии-лидера²⁴⁹.

В свою очередь, Т. С. Болховитина относит методы делителей (методы Д'Ондта и Империили) к сложным, малоприменимым в мире методикам, нарушающим принцип равного веса голосов избирателей²⁵⁰. Представляется не совсем верным отнесение автором метода Д'Ондта к малоприменимым – этот метод широко распространен во многих право порядках и, по сравнению с методом Империили, в меньшей степени искажает пропорциональность результатов.

Помимо классического метода Империили, максимальное распространение в российских регионах получила его модификация – **тюменский метод**. Последний был впервые применен в 2007 г. на выборах в Тюменскую областную Думу и предполагает первоначальное распределение по одному мандату между партиями, преодолевшими заградительный барьер, в последующем – места распределяются по правилам метода Империили. Такой подход в отличие от метода Д'Ондта или классического метода Империили гарантирует получение мандатов всеми политическими партиями, допущенными к участию в деятельности представительного органа.

Смешанная избирательная система. Смешанная избирательная система широко применяется при избрании депутатов современных парламентов и предполагает сочетание преимуществ мажоритарной и пропорциональной систем. Вполне обоснованным является использование этой системы в крупных государствах или регионах с целью обеспечить как партийное представительство, так и сохранить тесную связь между депутатами и избирателями.

²⁴⁷ Дементьев В. А. Обеспечение пропорциональности политического представительства на муниципальном уровне: особенности и проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2020. № 3. С. 49. DOI: 10.12737/jrl.2020.029.

²⁴⁸ Езопихин С. В. Методики распределения депутатских мандатов, используемые в России при проведении выборов на основе пропорциональной избирательной системы // Правовые проблемы укрепления российской государственности / под ред. М. М. Журавлева, А. М. Барнашова, В. М. Зуева. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2010. С. 83.

²⁴⁹ См.: Любарев А. Е. Распределение мандатов... С. 171.

²⁵⁰ См.: Болховитина Т. С. Избирательные гарантии как фактор повышения электоральной активности граждан: региональное измерение проблемы // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. 2016. № 8. С. 154.

Смешанная избирательная система имеет *две основные разновидности*:

1. **Смешанная «связанная» система** ориентирована на компенсацию голосов избирателей, потерянных при голосовании в одномандатных округах по мажоритарной системе.

Наибольшую популярность в мире получила зародившаяся в Германии в 1953 г. **двухголосая смешанная связанная (германская) система**, при которой избиратель имеет два голоса – за партийный список и за кандидата в одномандатном округе. Общее число мест в парламенте, полученных политической партией, определяется голосованием по партийным спискам. Однако в первую очередь эти места распределяются между победившими одномандатниками («прямые» мандаты), а уже затем – между кандидатами из партийного списка («партийные» мандаты), которые могут как получить, так и не получить места в представительном органе.

Менее популярная разновидность смешанной связанной системы – **одноголосая** – когда избиратель имеет только один голос и отдает его конкретному кандидату, тем самым одновременно выбирает партию. Сначала самовыдвиженцы, преодолевшие избирательный барьер, получают места в парламенте; затем – оставшиеся мандаты пропорционально распределяются между партийными кандидатами. Такая система является более простой при подсчете голосов избирателей по сравнению с двухголосой связанной системой. Она применяется на выборах в эстонский парламент Рийгикогу.

При всех своих преимуществах, нивелирующих диспропорции других избирательных систем, смешанная связанная система имеет ряд недостатков. Среди них В. А. Пригарина, В. А. Горохов отмечают бóльшую важность второго бюллетеня (партийных списков) по сравнению с первым, а также возможность «стратегического голосования»²⁵¹. Этот же факт упоминает А. Е. Любарев – по его словам, такой подход «в странах с незрелой партийной системой может приводить к манипуляциям, которые будут искажать волеизъявление граждан и разрушать эту еще слабую партийную систему»²⁵². В качестве примера автором приводится Лесото, где две ведущие партии направили только списки, а по округам кандидатов выдвигали их партиисателлиты.

²⁵¹ См.: Пригарина В. А., Горохов В. А. Сравнение смешанных избирательных систем: в поисках оптимального варианта для «новой» демократии // Вестник Белого генерала. 2020. № 4. С. 89.

²⁵² Любарев А. Е. Варианты модификации смешанной связанной избирательной системы: модельное исследование [Электронный ресурс] // Электоральная политика. 2021. № 1. С. 4. URL: <http://electoralpolitics.org/ru/articles/varianty-modifikatsii-smeshannoi-sviazannoi-izbiratelnoi-sistemy-modelnoe-issledovanie/> (дата обращения: 08.01.2022).

Еще одним недостатком германского варианта смешанной связанной системы является наличие так называемых «избыточных» мандатов. Как пишет А. Румянцев, при появлении «избыточных» мандатов партия получает столько мест, сколько она завоевала в одномандатных округах. Поскольку это число больше, чем полагавшееся партии число мест по итогам голосования по спискам, избирательная система теряет свой пропорциональный характер²⁵³. Тем самым налицо и превышение установленного количества депутатских мест, и искажение пропорциональности.

Несмотря на все свои недостатки, смешанная «связанная» система считается более справедливой, чем «несвязанная» (параллельная) система. Помимо Германии, Эстонии, Лесото, она применяется в Албании, Боливии, Венгрии, Италии, Мексике, Новой Зеландии, Венесуэле.

2. Смешанная «несвязанная» (параллельная) система предполагает применение каждой из основных избирательных систем – мажоритарной и пропорциональной – при избрании части депутатов парламента. По оценкам Д. М. Худолея, «по сути, это мажоритарно-пропорциональная система (ее еще называют параллельной), так как голоса, поданные за кандидата-одномандатника, не учитываются при распределении мест по партийным спискам. <...> Следовательно, мажоритарная составляющая никоим образом не компенсирует недостатки пропорциональной системы»²⁵⁴. Параллельная система, по сравнению с германским вариантом, не способна гарантировать реальное представительство интересов населения, особенно при одновременном включении кандидатов в партийный список и список кандидатов по одномандатным округам. Однако эта система является более простой для понимания и подсчета голосов, чем смешанная «связанная» система.

Смешанная «несвязанная» система используется во многих государствах бывшего СССР (Азербайджане, Армении, Грузии, Казахстане, Таджикистане, Украине, Литве), а также Монако, Пакистане, Южной Корее, Японии. В России эта система имеет продолжительную историю – с 1993 по 2003 гг. она применялась при избрании Государственной Думы, с 2016 г. – стала использоваться вновь.

Нетрадиционные избирательные системы. Ряд избирательных систем сочетают признаки как мажоритарных, так и пропорциональных систем, нечасто применяются при формировании парламентов и отличаются технической

²⁵³ См.: Румянцев А. «Избыточные» мандаты – 2: региональная победа принципа пропорциональности // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 6. С. 102.

²⁵⁴ Худолей Д. М. Анализ связанных и параллельных смешанных избирательных систем // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 4. С. 93.

сложностью. Тем не менее эти системы используются в отдельных правопорядках – как правило, в территориально небольших регионах.

Система единственного непереходящего голоса представляет собой аналог мажоритарной системы относительного большинства, применяемой в многомандатных округах. Эта система позволяет обеспечить представительство меньшинств в парламенте, но наряду с этим способствует доминированию крупной политической партии и сокращению степени фрагментации партийного состава представительного органа. Система единственного непереходящего голоса на протяжении полувека применялась в Японии (1948–1993), обеспечивая абсолютное большинство голосов Либерально-демократической партии, на Тайване, в Иране.

Система единственного передаваемого голоса гораздо более сложна в применении и требует более высокого уровня политической и правовой культуры населения, как и любая другая преференциальная избирательная система. Такая система применяется в многомандатных округах, но наделяет представителей электората только одним голосом. Однако избиратель имеет право ранжировать кандидатов в зависимости от своих политических предпочтений. При распределении мандатов кандидаты, чьи голоса превысили избирательную квоту, считаются избранными. «Излишек» голосов избранных кандидатов распределяется между остальными в соответствии со вторыми предпочтениями избирателей и так далее до тех пор, пока не будут распределены все места в парламенте.

Система единственного передаваемого голоса преимущественно используется в англосаксонских государствах на выборах в представительные органы различного уровня – в Великобритании, Австралии, Ирландии, Индии, а также на Мальте.

Система ограниченного голоса (вотума) также применяется в многомандатных округах при наделении избирателей меньшим количеством голосов, чем численность распределяемых мандатов. По оценке Е. А. Шапошниковой, «система ограниченного вотума хорошо подходит для стран, где не принято «выделяться», когда популярность отдельных личностей не приветствуется»²⁵⁵. Эта система обеспечивает представительство меньшинств в парламенте и искусственным образом сокращает количество мандатов крупных политических сил.

В связи с тем, что система ограниченного вотума может привести к неожиданным результатам, она редко применяется на практике. В настоящее

²⁵⁵ Шапошникова Е. А. Идея представительства меньшинства как первооснова пропорционального выбора // *Выборы: теория и практика*. 2015. № 1. С. 44.

время используется в Испании на выборах депутатов Сената (верхней палаты); в XIX в. применялась в Англии, Италии, Бразилии, Мальте.

Система кумулятивного (собирающего) вотума применяется на местных выборах в Германии и Великобритании. Она предоставляет избирателю несколько голосов, которые он вправе распределить между разными кандидатами или отдать все голоса одному претенденту. Таким образом обеспечивается пропорциональное представительство политических партий, расширяются возможности для получения депутатских мандатов меньшинствами, но, как и при системе ограниченного вотума, результаты могут оказаться неожиданными. Например, в том случае если значительное число избирателей поддержали одного кандидата, остальные проходят в парламент при избрании очевидным меньшинством.

Панаширование – одна из разновидностей «гибкой» пропорциональной избирательной системы, которая дает возможность избирателям выбирать кандидатов из разных партийных списков. Широкая свобода выбора электората при отсутствии у него единой партийной стратегической линии может привести к искажению пропорциональности. Такая система применяется при формировании парламентов Дании, Норвегии, Бельгии, Швейцарии.

Преференциальная система позволяет ранжировать кандидатов в рамках открытого партийного списка, тем самым определять очередность претендентов при распределении мандатов внутри партии. Возможность электората формировать рейтинг претендентов на депутатские места способствует избранию в парламент представителей партийных низов. Преференциальная избирательная система действует в Бельгии, Нидерландах, скандинавских странах.

Представленные системы – далеко не полный перечень избирательных систем, применяемых в современном мире в качестве модификаций мажоритарной и пропорциональной систем. Поскольку указанные системы используются достаточно редко, лишь в отдельных правовых порядках, их можно именовать нетрадиционными, или полупропорциональными. В основном выбор таких систем обусловлен либо историческими традициями, либо политическими целями. К тому же, нередки сценарии отказа от нетрадиционных избирательных систем как сложных в применении и приводящих к неожиданным результатам.

Соотношение партийных и избирательных систем. В науке выделяется достаточно большое количество классификаций партийных систем. Однако для парламентаризма как учебной дисциплины первостепенное значение имеют *две классификации* – по количественному и качественному критерию.

По **количественному критерию** партийные системы делятся на **однопартийные** (Китай, Куба), **двухпартийные** (Великобритания, США, Канада) и **многопартийные** (Бельгия, Нидерланды, Франция).

По **качественному критерию** Р. Т. Мухаев выделяет такие **виды партийных систем**, как:

- с мажоритарной партией, получившей абсолютное большинство в парламенте;
- основанные на партиях с мажоритарным признанием, то есть постоянным доминированием на протяжении длительного времени;
- с доминирующей партией, имеющей относительное большинство в парламенте;
- с коалицией миноритарных партий, имеющих минимальное число мандатов и не способствующих формированию стабильного кабинета министров²⁵⁶.

Разные виды избирательных систем могут оказывать воздействие на характер партийной системы. По словам А. Лейпхарта, *избирательная система оказывает прямое воздействие на партийную систему*. В государствах, использующих плюральную (мажоритарную) систему, чаще всего формируются двухпартийные системы и однопартийные правительства, с доминированием исполнительной власти над законодательной²⁵⁷. Аналогичные тенденции отмечал М. Дюверже. По его мнению, государства с двухпартийной системой всегда используют мажоритарную избирательную систему. В свою очередь, мажоритарная система со вторым туром и пропорциональное представительство способствуют многопартийности²⁵⁸.

Действительно, **пропорциональная избирательная система** не благоприятствует доминированию одной политической партии, а фрагментирует политический ландшафт таким образом, что нескольким миноритарным партиям приходится формировать коалиционное правительство. В результате парламент и кабинет министров не стабильны, часто применяются вотум недоверия и роспуск легислатуры. Подобная система действует в Бельгии, Нидерландах, скандинавских странах, Испании, а также использовалась в Российской Федерации на выборах в Государственную Думу 2007 и 2011 гг. В некоторых из этих стран в целях ограничения фрагментации парламентов устанавливается избирательный барьер – например, в России в 2007 и 2011 гг. он равнялся 7 %.

Мажоритарная система, напротив, способствует формированию двухпартийного представительного органа и, как следствие, однопартийного кабинета министров. Двухпартийность может быть совершенной, когда более 90 % голосов избирателей принадлежит двум партиям и одна из них имеет абсолют-

²⁵⁶ См.: Мухаев Р. Т. Указ. соч. С. 379–380.

²⁵⁷ Цит. по: Исраилова С. Ш. Влияние избирательной системы на партийную систему (к теории вопроса) // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2012. № 1. С. 43.

²⁵⁸ См.: Дюверже М. Указ. соч. С. 217, 239.

ное большинство (Великобритания, США), и несовершенно при отсутствии абсолютного доминирования одной из партий (Канада). В таком случае принято говорить о системе «двух с половиной партий».

При **смешанной избирательной системе** создается и действует достаточно много политических объединений, однако выделяются одна или несколько доминирующих партий, стабилизирующих систему за счет сохранения контроля этой партии (или партий) над большинством депутатских мандатов и постов в правительстве. Эта система используется в Германии, Швеции, Италии, Японии, России (в 1993–2003 гг., с 2016 г.).

Например, следствием применения смешанной системы в Германии стала так называемая система «**двух с половиной партий**». Там традиционно подавляющее большинство парламентских мандатов принадлежит консервативному блоку Христианско-демократическому союзу Германии и Христианско-социальному союзу Баварии (ХДС/ХСС) и Социал-демократической партии Германии (СДПГ). Как правило, ХДС/ХСС или СДПГ, обладая относительным большинством в Бундестаге, объединялись с одной из малых партий и формировали коалиционное правительство. В 2021 г. СДПГ удалось создать нечто новое для Германии – трехпартийную коалицию с партией Зеленых и Свободной демократической партией (СвДП)²⁵⁹.

Уникальная партийная модель, получившая название «**системы 1955 года**», или «**полуторапартийной системы**», складывается в Японии. Как отмечает Д. В. Стрельцов, «термин «система 1955 года» связан с событиями ноября 1955 г., когда несколько конкурирующих политических группировок консервативной ориентации, опасаясь прихода к власти левых сил, создали Либерально-демократическую партию (ЛДП). <...> При этом основным соперником ЛДП в парламенте была Социалистическая партия Японии (СПЯ)»²⁶⁰. Что касается термина «полуторапартийной системы», то он «впервые был использован в 1960 г. Робертом Скалапино и Дзюнноскэ Масуми для характеристики партийной конфигурации в Японии, в рамках которой «одна партия» всегда находится у власти и «половина партии» (т. е. СПЯ. – Д. С.) является «вечной оппозицией»²⁶¹.

²⁵⁹ См.: *Новое Федеральное правительство // Факты о Германии [Электронный ресурс]*. URL: <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/ru/politika-germaniya/vybory-v-bundestag-2021-itogi> (дата обращения: 04.01.2022).

²⁶⁰ *Стрельцов Д. В.* Партийная система современной Японии: от господства ЛДП до реальной многопартийности // *Контурь глобальных трансформаций*. 2018. Т. 11, № 3. С. 122.

²⁶¹ Там же.

В большинстве случаев закономерности, связанные с соотношением избирательной и партийной систем, соблюдаются за некоторыми исключениями. Например, в Канаде не складывается совершенная двухпартийная система и наряду с двумя основными политическими партиями – Либеральной и Консервативной – еще три партии имеют регулярное представительство и возможности на равных соперничать с лидерами; в парламенте Шотландии конкурируют несколько крупных политических партий; в Республике Беларусь абсолютное большинство парламентариев являются беспартийными, хотя там применяется мажоритарная система относительного большинства. Несмотря на некоторые изъятия из общих тенденций, для законодателей должен быть очевиден факт того, что при помощи той или иной избирательной системы имеются возможности регулировать партийный состав и «степень прочности» как законодательных, так и исполнительных органов власти.

Вопросы по теме

1. Охарактеризуйте понятие избирательной системы. Какие виды избирательных округов могут использоваться при формировании состава представительного органа?
2. Что такое джерримендеринг? В чем суть активного и пассивного джерримендеринга?
3. Назовите преимущества и недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем.
4. Какие разновидности мажоритарной системы наиболее и наименее популярны при проведении парламентских выборов? В чем суть этих разновидностей избирательных систем?
5. Назовите основные разновидности пропорциональной избирательной системы. Какой вид пропорциональной системы применяется в России?
6. Какие механизмы используются для стабилизации и сокращения неоднородности парламентского состава?
7. Какие методы распределения мандатов применяются в России при формировании представительных органов различных уровней? В чем их смысл?
8. Назовите основные разновидности смешанной избирательной системы. Какой вид смешанной системы характерен для России?
9. Какие нетрадиционные избирательные системы Вам известны? Назовите не менее трех.
10. Какие партийные системы являются следствием применения мажоритарной, пропорциональной и смешанной избирательных систем? При какой избирательной системе состав парламента является наиболее стабильным?

Задания

1. На занятии каждому студенту предлагаются избирательные бюллетени, применяемые на выборах в пяти различных государствах. Проголосуйте по каждому бюллетеню без нарушений, определите тип избирательной и партийной системы, ответьте на вопрос, насколько разновидность избирательной системы в том или ином государстве соответствует типу партийной системы. Во время устного обсуждения охарактеризуйте особенности избирательных и партийных систем при формировании парламентов отдельных государств (на примере соответствующих избирательных бюллетеней).

2. Решите следующие задачи. С использованием методов квот (методов Хэйра – Нимейера и наибольшей средней) и методов делителей (методов Д’Ондта и Имперали) определите количество мест, полученных каждой партией в представительном органе. Какой из методов распределения мандатов кажется вам наиболее справедливым? Аргументируйте ответ.

А. В многомандатном округе № 1 с численностью избирателей 80 000 чел. 5 политических партий конкурировали за 6 мандатов. На выборах применяется избирательный барьер в 3 %. Голоса между партиями распределились следующим образом:

Левые радикалы – 12 000;

Партия Центра – 33 000;

Женский выбор – 19 000;

Силовики – 15 000;

Новая жизнь – 1 000.

Б. В многомандатном округе № 2 с численностью избирателей 1 000 чел. 3 политические партии конкурировали за 10 мандатов. Избирательный барьер отсутствует. Голоса распределились следующим образом:

Аграрная партия – 150;

Партия поддержки молочного животноводства – 300;

Вперед, Молодежь! – 550.

ГЛАВА 6

Полномочия парламента

Объем властных полномочий, которыми обладают парламенты, во многом зависит от формы правления, политического режима и расстановки политических сил в органах власти. Несмотря на это, содержание парламентских полномочий схоже в большинстве государств и не сводится только к законодательным функциям. По словам Э. Хейвуда, «институты, формально квалифицируемые как законодательные, редко обладают монополией на законотворчество. В той или иной степени этой функцией обладают и исполнительные органы... Более того, законотворчество не является единственной функцией легислатур, и что интересно, это и не главная их функция»²⁶².

Возможно, это утверждение является спорным, но автор рассматривает в качестве основной функции парламента дискуссионную. В условиях упадка роли законодательных органов в XX в. на первый план в принятии основных государственных решений выходят исполнительные органы, оставляя за парламентами по большей части консультативную роль. Парламенты уступают место дисциплинированным массовым политическим партиям и группам интересов как аналогичным институтам представительства, средствам массовой информации – как дискуссионным площадкам, органам исполнительной власти – как более гибким, оперативным, сбалансированным и профессиональным структурам.

Несмотря на эти тенденции, характер полномочий парламента кардинально не изменился. Рассмотрим основные из них.

Законодательные полномочия парламента предполагают рассмотрение и принятие законов по важнейшим вопросам государственного управления. Помимо ассамблеи, в осуществлении законодательных полномочий принимают участие глава государства, кабинет министров и другие органы власти в зависимости от той роли, которая отведена им в законотворческом процессе.

Результатом реализации законодательных полномочий становятся принятые парламентом законы. Среди **основных видов законов**, действующих в России и за рубежом, выделяются следующие:

1. основной закон страны, или конституция, имеющая высшую юридическую силу на территории государственного образования;
2. органические законы, или федеральные конституционные законы, уточняющие и детализирующие нормы конституции;

²⁶² Хейвуд Э. Указ. соч. С. 385–386.

3. кодифицированные акты, или кодексы, содержащие в систематизированном виде комплекс норм, регулирующих сходные общественные отношения в рамках одной или нескольких отраслей права;

4. рамочные законы, или законы об общих принципах, устанавливающие наиболее общие правила в какой-либо сфере;

5. федеральные законы и законы субъектов, ограниченные либо территорией всей федерации, либо территорией отдельного региона;

6. публичные и частные законы, свойственные англо-американскому праву. Публичные законы распространяют свое действие на неопределенный круг лиц, частные – на конкретных граждан и организации.

В российском законодательстве выделяются такие виды законов, как Конституция, федеральные конституционные законы и федеральные законы²⁶³. Постановлением Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П в качестве отдельного вида закона обозначается закон о поправке в Конституцию, имеющий особую юридическую силу и принимаемый в порядке Федерального конституционного закона при условии согласования не менее чем с 2/3 органами законодательной власти субъектов РФ²⁶⁴.

К обозначенным видам А. Быконя добавляет законы о ратификации и денонсации международных договоров, принимаемых в России в порядке федерального закона; модельные законы рекомендательного характера, появившиеся после образования СНГ и служащие ориентиром для государств-участниц при формировании собственной системы законодательства; акты делегированного законодательства и законы, принимаемые путем референдума²⁶⁵. Согласно российскому законодательству, «решение, принятое на референдуме, является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении»²⁶⁶.

Реализация законодательных полномочий парламента осуществляется посредством длительной и технически непростой процедуры, получившей название законодательного процесса. В большинстве государств законодательный процесс включает предложение (законодательную инициативу), рассмотрение и принятие законов. Как правило, эти процедуры детально регламентируются конституциями, регламентами палат парламента или правовыми обычаями, в большей степени характерными для англо-американских правопорядков.

²⁶³ См.: Конституция Российской Федерации... Ч. 1 ст. 15, ч. 1, 2 ст. 76.

²⁶⁴ См.: По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Конституц. суда Рос. Федерации от 31.10.1995 № 12-П. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8215/ (дата обращения: 15.12.2021).

²⁶⁵ См.: Быконя А. Законы: понятие, виды и особенности // Проблемы современной науки и образования. 2017. № 17. С. 58–59.

²⁶⁶ Об основных гарантиях избирательных прав... Ч. 1 ст. 73.

В универсальном виде *стадии законодательного процесса* могут быть представлены следующим образом:

1. **Законодательная инициатива** предполагает не только предложение законопроекта, но и, по словам В. Е. Чиркина, обязанность парламента рассмотреть законопроект²⁶⁷. Легислатура обязана отреагировать на законопроект одним из предусмотренных способов – принять, внести поправки, отложить или отклонить.

Перечень субъектов права законодательной инициативы может существенно различаться в отдельных правовых порядках. Во многих государствах таким правом обладают только правительство и парламент (Греция, Болгария, Андорра); в других установлен более широкий спектр субъектов, включающий не только органы, представляющие три основные ветви власти, но и церковь по вопросам ведения (Великобритания, Финляндия), а также народ. Например, ст. 71 Конституции Италии предоставляет такое право Правительству, любому члену палат парламента, органам и институтам в соответствии с конституционным законом, народу путем внесения законопроекта от имени не менее чем 50 000 тыс. избирателей²⁶⁸.

В большинстве государств правом внесения финансовых законопроектов обладает только правительство, однако в США и латиноамериканских президентских республиках инициирование рассмотрения законопроекта о государственном бюджете является исключительной прерогативой президента.

В федеративных государствах, как правило, правом инициирования законопроектов обладают законодательные органы субъектов (Россия, Швейцария, Мексика, Венесуэла). Аналогичным правомочием могут наделяться административно-территориальные единицы регионализированных государств. Как следует из ч. 2 ст. 87 Конституции Испании, ассамблеи автономных сообществ могут ходатайствовать перед правительством о принятии законопроектов, а также представлять в президиум Конгресса (нижней палаты парламента) законодательные предложения²⁶⁹.

В зависимости от *объема и характера полномочий* при внесении законопроектов следует различать **общую**, то есть возможность инициировать рассмотрение любого законопроекта; **частично ограниченную** (внесение проектов только определенных видов законов) и **специализированную** (только в определенной сфере) **законодательную инициативу**. В России общим правом законодательной инициативы обладают Президент, Правительство, Совет Федерации, депутаты, сенаторы, законодательные (представительные) органы

²⁶⁷ См.: Чиркин В. Е. Законодательная власть... С. 276.

²⁶⁸ См.: Конституция Итальянской республики... Ст. 71.

²⁶⁹ См.: Конституция Испанского королевства... Ч. 2 ст. 87.

субъектов РФ; ограниченным – отдельный депутат или сенатор, которые не вправе вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ (только группой не менее 1/5 от числа членов каждой палаты); специализированным – Конституционный и Верховный суды РФ только по предметам собственного ведения²⁷⁰.

Помимо перечня субъектов права законодательной инициативы, различия между странами касаются вопроса о том, в какую из палат вносится законопроект. Например, в России, Австрии, Германии право первичного рассмотрения законопроекта принадлежит нижней палате, тогда как в Великобритании, США, Италии, Индии, Японии он может вноситься в любую из палат. В Бельгии законопроекты могут вноситься как в верхнюю, так и в нижнюю палату в зависимости от статуса субъекта права законодательной инициативы и содержания законопроекта. Например, законопроекты об одобрении договоров, подлежащие рассмотрению в палатах по инициативе Короля, вносятся сначала в Сенат (верхнюю палату), а затем передаются в Палату представителей²⁷¹.

2. Обсуждение законопроекта традиционно происходит в ответственном комитете или комиссии, а затем на пленарном заседании палаты. По словам О. К. Биктасова и соавторов, ответственный комитет готовит рассмотрение вопроса на заседании палаты и в дальнейшем совместно с инициатором законопроекта осуществляет всю работу, связанную с прохождением законопроекта в Государственной Думе²⁷². В настоящее время в большинстве правопорядков основная работа над законопроектом проходит в комитете, поэтому при отсутствии серьезных ключевых разногласий между партийными фракциями и отдельными членами представительных органов обсуждение законопроекта на пленарном заседании не вызывает оживленных дискуссий. При этом комитеты, как пишет А. Н. Шохин, могут существенно влиять на повестку дня, убирая из нее законопроекты, которые, по их мнению, не имеют перспектив быть принятыми²⁷³. Разумеется, это происходит путем голосования с учетом расстановки политических сил и влияния партийных фракций.

Обсуждение на пленарном заседании включает несколько разных по содержанию чтений. В большинстве случаев их три (в России, Германии, Ав-

²⁷⁰ См.: Конституция Российской Федерации... Ч. 1 ст. 104, 134.

²⁷¹ См.: Конституция Бельгии. Ст. 75 [Электронный ресурс]. URL: <https://world-constitutions.ru/?p=157> (дата обращения: 04.01.2022).

²⁷² См.: Биктасов О. К., Ильичев В. В., Ширяев Ю. Е. и др. Федеральный законодательный процесс (содержание основных стадий) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2005. № 3-2. С. 173.

²⁷³ См.: Шохин А. Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе. М.: Изд-во «Наш дом», 1997. С. 17.

стрии), однако могут быть исключения: в Польше, Швеции, Болгарии – два чтения; Китае, Вьетнаме – одно; в России в некоторых случаях при принятии законов три чтения могут объединяться в одно.

Обычно в **первом чтении** рассматривается только основная идея (концепция) законопроекта без детального обсуждения. Вопреки этим общим тенденциям, в некоторых странах могут быть свои особенности. Как отмечает В. Е. Чиркин, в Германии первое чтение включает и общую дискуссию, и постатейное обсуждение, а в Великобритании – только оглашение заголовка законопроекта, который затем отправляется в соответствующий комитет парламента²⁷⁴.

Второе чтение – наиболее продолжительное, предполагает рассмотрение законопроекта по существу, внесение поправок, прения и постатейное голосование. В некоторых странах могут применяться различные способы ограничения дебатов. Например, в Великобритании и Франции применяются процедуры парламентской гильотины как наиболее жесткого приема свертывания дебатов, когда спикером (или председателем палаты) заранее озвучивается время обсуждения законопроекта, после чего он ставится на голосование.

Третье чтение отличается от двух предыдущих тем, что законопроект со всеми внесенными поправками рассматривается как единое целое без права обсуждения отдельных статей и поправок.

По итогам каждого чтения проводится голосование. В большинстве случаев для дальнейшего прохождения законопроекта требуется большинство голосов при участии большей части утвержденного состава (в России – 226 голосов из 450 в Государственной Думе²⁷⁵). В Израиле также необходимо большинство голосов без какого-либо кворума присутствия, в Азербайджане – 63 голоса из 125, в Чехии – 2/3 голосов состава каждой палаты. Органические законы, как правило, требуют квалифицированного большинства голосов: в России – 2/3 голосов депутатов, 3/4 – голосов сенаторов²⁷⁶.

3. Согласование во второй палате может включать аналогичные стадии прохождения законопроекта. Однако характер рассмотрения и дальнейшего принятия законопроекта различается в зависимости от равенства статусов палат, которое влияет, прежде всего, на возможности урегулирования разногласий между ними.

По *равенству статусов палат* дифференцируются Д. С. Покровским на парламенты эгалитарной двухпалатности с равными полномочиями обеих палат и «сильными» верхними палатами; парламенты с принципом ограничен-

²⁷⁴ См.: Чиркин В. Е. Законодательная власть... С. 278.

²⁷⁵ См.: Конституция Российской Федерации... Ч. 2 ст. 105.

²⁷⁶ См.: Конституция Российской Федерации... Ч. 2 ст. 108.

ной эгалитарности при усеченной компетенции вторых палат; и парламенты, где верхние палаты выполняют чисто **консультативные, представительские функции**²⁷⁷. К последним автором отнесены парламенты Буркина-Фасо, Камбоджи, Словении, Египта и Ботсваны.

Обычно в парламентах **эгалитарной двухпалатности** разногласия между палатами урегулируются по правилу «челночного согласования», когда проект поочередно передается из одной палаты в другую, в него вносятся изменения до тех пор, пока не будет достигнуто согласие (Италия, США).

При **ограниченной эгалитарности** создаются согласительные комиссии, в состав которых на паритетных началах интегрируются члены обеих палат, либо несогласие второй палаты преодолевается повторным голосованием депутатов первой. Так, например, согласно Конституции РФ, в случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой. Нижняя палата может преодолеть несогласие верхней 2/3 голосов от общего числа депутатов²⁷⁸.

Усеченная роль Совета Федерации в законодательном процессе подтверждается тем, что верхняя палата может не рассматривать законопроекты по вопросам, не включенным в ст. 106 Конституции РФ (финансы, международные договоры, государственные границы, война и мир), и принимать их с так называемого «молчаливого одобрения»²⁷⁹. Роль Совета Федерации в российском законодательном процессе оценивается А. Н. Станкиным как мало заметная. По его словам, как правило, верхней палатой отклоняется менее 1 % федеральных законов, принятых Государственной Думой²⁸⁰.

В некоторых парламентах неравенство палат проявляется в исключении из компетенции одной из палат некоторых вопросов, в результате чего законопроекты в этой сфере принимаются только одной палатой. Например, согласно ст. 109 Конституции Индии, финансовые законопроекты не могут быть внесены в Совет Штатов (верхнюю палату). Он имеет право только дать свои рекомендации по законопроекту, которые могут быть приняты или отклонены Народной Палатой (нижней палатой) парламента. Для преодоления разногласий палат по законопроектам другой тематики могут созываться совместные заседания

²⁷⁷ См.: Покровский Д. С. Внешнеполитические полномочия верхних палат парламентов зарубежных стран // Власть. 2009. № 5. С. 136–137.

²⁷⁸ См.: Конституция Российской Федерации... Ч. 4, 5 ст. 105.

²⁷⁹ См.: Конституция Российской Федерации... Ч. 4 ст. 105, 106.

²⁸⁰ См.: Станкин А. Н. Федеральный законодательный процесс: некоторые проблемы совершенствования // Вестник науки и образования. 2018. № 9. С. 77.

обеих палат и проводиться совместные голосования (ст. 108)²⁸¹. За счет многочисленности Народной Палаты очевидно, что при голосовании законопроект в ее формулировке будет в приоритете.

В Великобритании с принятием Статута о парламенте 1911 г. и внесением в него изменений в 1949 г. законодательные полномочия Палаты лордов были существенно ограничены. При несогласии с законопроектом, утвержденным Палатой общин, верхняя палата может отсрочить его принятие на один год – по истечении года вето Палаты лордов преодолевается голосованием в нижней палате. Что касается финансовых законопроектов, то они фактически принимаются Палатой общин в одиночку. Как следует из Статута 1911 г., «если финансовый законопроект, принятый Палатой общин и направленный в Палату лордов по меньшей мере за месяц до окончания сессии, не будет принят без поправок Палатой лордов в течение месяца, то этот законопроект будет представлен монарху, и после получения королевской санкции он станет законом, несмотря на то, что Палата лордов его не приняла»²⁸².

Законодательная компетенция верхней палаты парламента Германии, Бундесрата, также ограничена. В соответствии со ст. 74-а Конституции ФРГ, в согласии Бундесрата нуждаются только законопроекты в сфере конкурирующего законодательства. По остальным вопросам верхней палате «принадлежит право высказываться» (ст. 76), потребовать созыва комитета, образованного из членов Бундестага и Бундесрата, для совместного обсуждения закона, заявить протест, который может быть преодолен 2/3 голосов членов нижней палаты (ст. 77)²⁸³.

4. Промульгация закона предполагает его подписание и официальное опубликование. Как правило, осуществляется главой государства – президентом или монархом (в Швеции – председателем Риксдага), который может блокировать принятие закона при помощи абсолютного или отлагательного (относительного) вето.

Абсолютное вето – крайне редкое явление в законодательстве современных государств, которое не может быть преодолено повторным голосованием депутатов парламента. Это право сохраняется в некоторых монархиях, но фактически главы государств не прибегают к его использованию (Великобритания и страны Британского содружества, Иордания, Кувейт, Бруней, Оман).

²⁸¹ См.: *Конституция* Индии. Ст. 108, 109 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=28> (дата обращения: 15.12.2021).

²⁸² *Parliament Act 1911* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13#top> (дата обращения: 04.01.2022).

²⁸³ См.: *Конституция* Федеративной Республики Германии... Ст. 74-а, ч. 2 ст. 76, 77.

Правом **отлагательного вето**, как правило, обладает глава парламентской монархии или президент президентской или смешанной республики. Для преодоления несогласия главы государства обычно требуется абсолютное (Албания, Болгария, Венгрия, Чехия, Румыния) или квалифицированное (Россия, США, Испания, Чили) большинство голосов депутатов однопалатного парламента или обеих палат бикамерального представительного органа.

Согласно ч. 3 ст. 107 Конституции РФ, Президент в течение 14 дней с момента поступления федерального закона имеет право отклонить его. В свою очередь, президентское вето может быть опрокинуто 2/3 голосов обеих палат Федерального Собрания²⁸⁴. По справедливому утверждению Ю. Е. Ширяева, «необходимость квалифицированного большинства голосов в каждой палате в поддержку закона в ранее принятой редакции делает вето Президента России труднопреодолимым. <...> Вместе с тем единичные случаи преодоления вето Президента обеими палатами имели место»²⁸⁵. Эти случаи приходились на 1990-е гг., когда российский глава государства чаще отклонял законопроекты, а состав Федерального Собрания РФ был гораздо в большей степени насыщен неоднородными политическими силами, чем сегодня. По данным СМИ, в нижнюю палату за всю современную историю ее работы было возвращено 257 законов. Больше всего таких документов – в электронной базе парламента II созыва (1995–1999) – 123. За время работы Государственной Думы VI созыва (2011–2016) одобрение Президента не получил лишь один закон, нижней палаты VII созыва (2016–2021) – два закона²⁸⁶. Заметим, что после внесения поправок в Конституцию РФ в 2020 г. у Президента появилась еще одна возможность не подписывать федеральный закон, как, впрочем, и федеральный конституционный закон – обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона. Если судебный орган не подтвердит конституционности закона, Президент возвращает его в Государственную Думу без подписания²⁸⁷.

Промульгация закона подразумевает не только его подписание, но и официальное опубликование, символизирующее вступление закона в силу. В большинстве стран утверждены официальные источники опубликования законов: в Великобритании – серии “Public General Acts” (для публичных актов), “Local and Personal Acts” (для частных актов), официальный сайт Канцелярии

²⁸⁴ См.: Конституция Российской Федерации... Ч. 3 ст. 107.

²⁸⁵ Ширяев Ю. Е. Вето президента России в федеральном законодательном процессе // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2006. № 2. С. 170.

²⁸⁶ Как президент России отклонял принятые парламентом законы [Электронный ресурс] // ТАСС. 2021. 18 июня. URL: <https://tass.ru/info/11686519> (дата обращения: 05.01.2022).

²⁸⁷ См.: Конституция Российской Федерации... Ч. 3 ст. 107, ч. 2 ст. 108.

ее Величества и периодическое издание “London”; во Франции – “Journal Officiel”; в Германии – “Gezets-blatt”. В России, согласно ст. 4 федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания», такими источниками считаются «Парламентская газета», «Российская газета», «Собрание законодательства Российской Федерации», «Официальный интернет-портал правовой информации»²⁸⁸.

Исполнительные полномочия парламента предполагают принятие решений в сфере исполнения законов и осуществления государственной политики. Эти полномочия можно разделить на следующие *основные группы*:

1. Кадровые полномочия связаны с самостоятельным назначением парламентом лиц на высшие государственные должности либо с утверждением назначений, которые произвел глава государства, а также с освобождением назначенных лиц от замещения тех или иных должностей.

Полномочия по назначению высших должностных лиц в большинстве государств разделены между палатами парламентов и главой государства. Объем этих полномочий, прежде всего, зависит от формы правления и равенства статусов палат.

Как следует из Конституции РФ, верхняя палата парламента по представлению Президента назначает судей высших судов, а также назначает на должности и освобождает от них Председателя Счетной палаты и половину от общего числа аудиторов²⁸⁹. С учетом внесенных в 2020 г. поправок к Конституции РФ Совет Федерации утратил переданное Президенту полномочие по назначению и освобождению от должности Генерального прокурора и его заместителей, но получил новое право на прекращение полномочий судей Конституционного и Верховного судов в случаях, указанных в п. «л» ч. 1 ст. 102 Основного закона, и на проведение предварительных консультаций с Президентом при назначении руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров) «силового блока»²⁹⁰.

Государственная Дума наделена более широкими полномочиями в решении кадровых вопросов. Так, с 2020 г. она утверждает кандидатуру Председателя Правительства по представлению Президента и кандидатуры заместителей Председателя Правительства и федеральных министров «социально-эконо-

²⁸⁸ См.: *О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания* [Электронный ресурс]: федер. закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ. Ст. 4. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3859/ (дата обращения: 18.12.2021).

²⁸⁹ См.: *Конституция Российской Федерации*... П. «ж», «и» ч. 1 ст. 102.

²⁹⁰ Там же. П. «к», «л» ч. 1 ст. 102.

мического блока» по представлению Председателя Правительства²⁹¹. Кроме того, нижняя палата Федерального Собрания РФ самостоятельно назначает на должность и освобождает от нее Председателя Центрального банка РФ, Уполномоченного по правам человека²⁹².

Перераспределение кадровых полномочий между российским президентом и парламентом очевидно реализуется в пользу первого. Глава государства принимает прямое или косвенное участие практически в любых кадровых назначениях; его полномочия в этой области были существенно расширены с принятием поправок 2020 г. Так, Президент получил право назначать представителей РФ в Совет Федерации, Генерального прокурора, его заместителей и прокуроров субъектов, представлять палатам парламента кандидатуры должностных лиц Счетной палаты, вносить представление в Совет Федерации о прекращении полномочий судей высших судов, формировать наряду с Советом Безопасности Государственный совет²⁹³. Некоторых из этих полномочий (например, по определению состава Государственного совета) и ранее принадлежали главе государства, но не были зафиксированы в Конституции.

Более серьезные кадровые полномочия по сравнению с российским парламентом принадлежат Конгрессу США. Несмотря на то, что правом на назначение высших должностных лиц наделен Президент, он осуществляет это право, за исключением формирования кабинета министров, по совету и с согласия Сената. Однако, согласно разд. 2 ст. 2 Конституции США, Конгресс может посредством принятия закона предоставить право назначения «нижестоящих должностных лиц, каких сочтет уместным, Президенту единолично, судам или главам департаментов»²⁹⁴. Кроме того, Президент правомочен заполнять любые вакансии, открывающиеся в период между сессиями Сената, на временной основе²⁹⁵. В этом отчетливо проявляется система «сдержек и противовесов», когда каждая ветвь власти лишена абсолютного права на самостоятельное принятие постоянного кадрового решения.

Во Франции, в отличие от России, кандидатуры премьер-министра и министров не нуждаются в утверждении парламентом, однако программа Правительства требует доверия со стороны законодательного органа²⁹⁶. Если Национальное собрание (нижняя палата) не утвердит такую программу, то Премьер-министр должен вручить Президенту заявление об отставке Прави-

²⁹¹ Конституция Российской Федерации... П. «а», «а.1» ч. 1 ст. 103.

²⁹² Там же. П. «г», «е» ч. 1 ст. 103.

²⁹³ Там же. П. «е.1» – «е.5», «ж» ст. 83.

²⁹⁴ См.: Конституция Соединенных Штатов Америки... Разд. 2 ст. 2.

²⁹⁵ Там же.

²⁹⁶ См.: Конституция Франции... Ст. 8, 49.

тельства²⁹⁷. Помимо участия в одобрении программы Правительства, французский парламент задействован в назначении членов Конституционного совета, квазисудебного органа конституционного контроля и органа административной юрисдикции. Полномочия по формированию состава этого уникального французского института разделены поровну между Президентом и главами палат парламента: три члена назначаются главой государства, три – председателем Национального собрания, три – председателем Сената (верхней палатой) (ст. 56). Остальные высшие должностные лица Пятой Республики назначаются либо Президентом, либо Советом министров (ст. 13)²⁹⁸.

В Германии судьи Федерального конституционного суда избираются поровну Бундестагом и Бундесратом (ст. 94 Конституции), тогда как остальные федеральные судьи, а также федеральные чиновники, офицеры и унтер-офицеры – Президентом (ст. 60). При этом сам Президент избирается Федеральным собранием, в состав которого входят как члены Бундестага, так и члены, избираемые народными представительствами земель (ст. 54)²⁹⁹.

Во всех приведенных примерах ведущая роль в осуществлении кадровых назначений принадлежит главе государства, однако в Германии как парламентской республике это лицо, будучи назначенным представительным органом, находится в прямой зависимости от него.

2. Внешнеполитические полномочия связаны с возможностью парламентов воздействовать на внешнюю политику государства через бюджетные и законотворческие инструменты, объявлять войну и мир, ратифицировать и аннулировать международные соглашения, назначать и контролировать должностных лиц, выполняющих международные обязательства (послов, дипломатических представителей при международных организациях).

Федеральное Собрание РФ наделено подобными полномочиями в части принятия как финансовых законов, так и законов по вопросам ратификации и денонсации международных договоров, статуса и защиты государственной границы, войны и мира. Подобные законы, в соответствии со ст. 106 Конституции РФ, подлежат обязательному рассмотрению обеими палатами парламента³⁰⁰.

Помимо этого, как указывает Д. С. Покровский, специфическим и важным элементом внешнеполитических функций парламентов является межпарламентское сотрудничество. Мировое сообщество использует нацио-

²⁹⁷ Конституция Франции... Ст. 50.

²⁹⁸ Там же. Ст. 13, 56.

²⁹⁹ См.: Конституция Федеративной Республики Германии... П. 1, 3 ст. 54, п. 1 ст. 60, п. 1 ст. 94.

³⁰⁰ См.: Конституция Российской Федерации... Ст. 106.

нальные парламенты в качестве форума для обсуждения международных проблем и вопросов, инструмента дополнительного контроля при принятии законов в области внешней политики³⁰¹. В данном случае парламентам удается в полной мере осуществлять свои консультативные функции в глобальном масштабе, вместе с тем оставляя за исполнительными органами основную роль в принятии внешнеполитических решений.

3. Полномочиями в области введения особых режимов наделены практически все парламенты западных государств, которые либо осуществляют их самостоятельно (при парламентской форме правления), либо утверждают решения главы государства (при президентских и смешанных формах). В России, согласно ч. 1 ст. 102 Конституции, к ведению Совета Федерации относится утверждение указов Президента о введении военного и чрезвычайного положения³⁰².

Судебные полномочия парламентов не являются столь широкими, как законодательные и исполнительные. Среди них – вынесение импичмента и объявление амнистии.

Институт импичмента имеет продолжительную историю и берет свои истоки из Великобритании XIV в.; впервые конституционно закрепляется в США. Отрешение от должности президента либо иного должностного лица – довольно сложная процедура, которая всегда проводится при участии парламента. В отличие от вотума недоверия как формы политической ответственности, импичмент имеет правовую природу и поэтому является мерой юридической ответственности.

Основаниями для отрешения от должности в России являются государственная измена или совершение иного тяжкого преступления (ч. 1 ст. 93 Конституции РФ), в Германии – умышленное нарушение Федеральным Президентом Основного закона или другого федерального закона (п. 1 ст. 61 Конституции ФРГ), во Франции – невыполнение Президентом своих обязанностей, явно несовместимое с его мандатом (ст. 68 Конституции Франции), в США – государственная измена, взяточничество либо другие тяжкие преступления и проступки (разд. 4 ст. 2 Конституции США).

Как правило, в странах европейской континентальной системы права импичмент может выноситься только главе государства вне зависимости от его избираемости или назначаемости; в англосаксонских государствах и странах Латинской Америки отрешение от должности распространяется на более широкий круг субъектов. Например, по Конституции США подобное обвинение может быть вынесено Президенту, вице-президенту и всем гражданским долж-

³⁰¹ См.: Покровский Д. С. Указ. соч. С. 139.

³⁰² См.: Конституция Российской Федерации... Ч. 1 ст. 102.

ностным лицам³⁰³. В Австрии как исключении из обозначенных выше тенденций импичмент может выдвигаться против Федерального президента, членов Федерального правительства, членов правительств и губернаторов земель и прочих должностных лиц³⁰⁴.

В мировой практике получили известность *две основные формы импичмента* – парламентская и парламентско-судебная.

Парламентская форма импичмента зародилась в Великобритании и США, является наиболее простой по процедуре, поскольку требует участия только палат парламента. В США Палата представителей (нижняя палата) выдвигает обвинение, а Сенат (верхняя палата) проводит разбирательство³⁰⁵. Аналогичным образом реализуется процедура импичмента в Чили при участии Палаты депутатов (нижней палаты) и Сената (верхней палаты)³⁰⁶. В Бразилии парламентская форма импичмента применяется только в случае совершения Президентом Республики «преступления, квалифицируемого как злоупотребление властью». В такой ситуации после уполномочия абсолютным большинством голосов Палаты депутатов (нижней палаты) «начать процесс в отношении Президента» глава государства предстает перед Федеральным Сенатом (верхней палатой). Именно таким образом был вынесен импичмент Дилме Русеф в 2016 г. В противном случае – при совершении преступления общего характера – окончательное решение выносится Федеральным верховным судом³⁰⁷.

Парламентско-судебная форма импичмента отличается большей популярностью, но является гораздо более сложной и длительной процедурой и предполагает участие не только парламента, но и высших судебных инстанций. Например, в России в соответствии со ст. 93 Конституции, обвинение выдвигается Государственной Думой, подтверждается заключениями Верховного и Конституционного суда, окончательное решение принимается Советом Федерации³⁰⁸. В Германии обвинение выдвигается любой из палат парламента, но решающее слово принадлежит Федеральному Конституционному суду³⁰⁹. Парламентско-судебная форма импичмента содержится в законодательстве

³⁰³ См.: *Конституция Соединенных Штатов Америки...* Разд. 2, 3 ст. 1.

³⁰⁴ См.: *Конституция Австрийской Республики...* Ч. 2 ст. 142.

³⁰⁵ См.: *Конституция Соединенных Штатов Америки...* Разд. 2 ст. 2.

³⁰⁶ См.: *Конституция Республики Чили.* Ст. 39, 42 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=688> (дата обращения: 05.01.2022).

³⁰⁷ См.: *Конституция Бразилии...* Ч. I ст. 51, ч. I ст. 52, ст. 86; Чуриков А. Сенат Бразилии официально отстранил от должности президента Русефф [Электронный ресурс] // Независимая газета. 2016. 31 авг. URL: <https://rg.ru/2016/08/31/senat-brazilii-oficialno-otstranil-ot-dolzhnosti-prezidenta-russeff.html> (дата обращения: 05.01.2022).

³⁰⁸ См.: *Конституция Российской Федерации...* Ч. 1 ст. 93.

³⁰⁹ См.: *Конституция Федеративной Республики Германии...* Ст. 61.

большинства европейских и некоторых африканских стран – Франции, Австрии, Словакии, Италии, Португалии, Польши, Чехии, Анголы.

Наряду с импичментом еще одним судебным полномочием парламентов является **объявление амнистии**, то есть полное или частичное освобождение от наказания, замена наказания на более мягкое или прекращение уголовного преследования.

В большинстве государств полномочием по амнистированию наделены именно парламенты. В Бразилии пожалование компетенции входит в состав компетенции Национального конгресса (ч. VIII ст. 48 Конституции Бразилии), во Франции включено в перечень абсолютно определенной компетенции парламента (ст. 34 Конституции Франции), в России относится к ведению Государственной Думы (п. «ж» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ), в Таджикистане вносится Президентом и принимается Маджлиси Оли (парламентом) (п. 24 ст. 49 Конституции Таджикистана).

Интересно, что в Исландии самостоятельным правом помилования и объявления амнистии наделен Президент (ст. 29 Конституции Республики Исландия). Это может быть объяснимо тем, что по Конституции законодательная власть в Исландии принадлежит совместно Альтингу (парламенту) и Президенту (ст. 2).

Контрольные полномочия. Парламентский контроль традиционно рассматривался как один из основных признаков парламентской формы правления, однако в XX–XXI вв. на фоне повсеместного системного кризиса парламентаризма законодатели начали предпринимать попытки по регламентации и расширению форм контроля представительных органов над исполнительной ветвью власти с целью предотвратить ее полное доминирование.

Среди основных *форм парламентского контроля* обозначим следующие:

1. Контрольные полномочия в финансовой сфере и, прежде всего, **в принятии бюджета.** Практически во всех государствах взаимодействие исполнительных и законодательных органов в отношении бюджета выстраивается по следующей схеме: исполнительные органы разрабатывают проект бюджета и исполняют его, законодательные органы – утверждают проект бюджета и отчет о его исполнении. В этом заключается основная контрольная функция парламента в финансовой сфере.

В большинстве правопорядков ведущие позиции в бюджетном процессе занимает кабинет министров. На этом фоне заметно выделяется американский парламент. А. С. Кошель отмечает усиление роли Конгресса США за счет того, что правительство вынуждено считаться с мнением конгрессменов, а формирование бюджета является действенным инструментом давления парламента

на принимаемые правительством решения³¹⁰. Действительно, по данным СМИ, в истории США с 1977 по 2013 г. финансирование работы федерального правительства прерывалось как минимум 17 раз. «Без денег» исполнительная ветвь власти находилась различные промежутки времени: самый короткий – 3 дня, самый продолжительный – 21 день³¹¹. В начале 2018 года Правительство США дважды приостанавливало работу из-за разногласий между Конгрессом и Президентом по поводу параметров бюджета³¹².

Финансовые контрольные полномочия осуществляются не только парламентом напрямую, но и косвенно – посредством иных органов, не входящих в триаду ветвей власти, но формируемых при участии ассамблеи. В России к таким органам относится Счетная палата, которая в соответствии со ст. 5 федерального закона «О парламентском контроле» осуществляет предварительный, текущий и последующий контроль в сфере бюджетных правоотношений. Федеральное Собрание РФ, в свою очередь, назначает и освобождает должных лиц Счетной палаты и осуществляет взаимодействие с ней³¹³. В других странах действуют аналогичные органы: в Австрии, Германии, Франции, США – счетные палаты, в Бразилии, Японии – ревизионные управления, в Великобритании – Генеральный контролер и аудитор.

2. Постановка и рассмотрение вопроса о доверии правительству реализуется в двух формах – вотума недоверия и резолюции порицания – как меры политической ответственности правительства.

В российской Конституции закреплён только **вотум недоверия**, который может быть вынесен Правительству Государственной Думой как по собственной инициативе (ч. 3 ст. 117), так и по инициативе Председателя Правительства (ч. 4 ст. 117). Однако самостоятельное решение об отставке Правительства нижняя палата российского парламента принять не вправе. Этот вопрос решается только главой государства. Более того, Государственная Дума сама может быть распущена Президентом при повторном (в течение трех месяцев) выраже-

³¹⁰ См.: Кошель А. С. Конституционно-правовая парадигма развития контрольных полномочий Федерального Собрания – парламента Российской Федерации // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 63. DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-60-73.

³¹¹ См.: *Правительство США приостановило работу из-за отсутствия финансирования* [Электронный ресурс] // ТАСС. 2018. 20 янв. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4888464> (дата обращения: 19.12.2021).

³¹² См.: *Случаи приостановки деятельности правительства США* [Электронный ресурс] // ТАСС. 2018. 22 дек. URL: <https://tass.ru/info/5943846> (дата обращения: 19.12.2021).

³¹³ См.: *О парламентском контроле* [Электронный ресурс]: федер. закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ. П. 2, 11, 12 ст. 5. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145996/ (дата обращения: 25.12.2021).

нии недоверия или отказе в доверии, вопрос о котором поставил Председатель Правительства³¹⁴.

В государствах с парламентской формой правления вотум недоверия выносится ассамблеей самостоятельно. В Дании Фолькетинг (парламент) правомочен отказать в доверии как премьер-министру, так и отдельным членам правительства³¹⁵. В Германии вотум недоверия может быть только конструктивным с обязательным выбором преемника Федеральному Канцлеру³¹⁶, в Греции – предложение о вотуме недоверия должно содержать четкое определение вопросов, по которым будут вестись дебаты³¹⁷.

Резолюция порицания представляет собой более сложную мотивированную форму отказа в доверии кабинету министров, обычно применяется в государствах с парламентской и смешанной формами правления. Резолюция порицания может быть инициирована только строго определенной группой депутатов. Например, во Франции – не менее 1/10 членов Национального собрания (ст. 49 Конституции Франции); в Италии – не менее 1/10 членов одной из палат (ст. 94 Конституции Италии); в Испании – не менее 1/10 Конгресса депутатов (нижней палаты) с предложением о кандидате на пост председателя правительства (ч. 2 ст. 113 Конституции Испании).

В большинстве случаев вопрос о доверии ставится оппозицией, но, как пишет В. Е. Чиркин, правительство часто само инициирует вопрос о доверии себе, связывая это либо с требованием принять какой-либо закон и угрожая в противном случае своей отставкой, либо с декларацией об общей политике правительства с целью повысить собственную легитимность³¹⁸. Подобные ситуации нередки во Франции, Испании, Италии, Португалии.

3. Вопросы и запросы к высшим органам государственной власти и должностным лицам. Эта форма парламентского контроля носит информационный характер, применяется во многих государствах вне зависимости от формы правления.

Вопросы обычно имеют устную форму и задаются депутатами министрам во время специально отведенного для этого «правительственного часа». Согласно ч. 1, 2 ст. 41 регламента нижней палаты российского парламента, как правило, по средам первой и третьей недель пленарных заседаний месяца отводится время для ответов федеральных министров, иных должностных лиц,

³¹⁴ См.: *Конституция Российской Федерации*... Ч. 3, 4 ст. 117.

³¹⁵ См.: *Конституция Датского Королевства*. Ст. 15 [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=152> (дата обращения: 05.01.2022).

³¹⁶ См.: *Конституция Федеративной Республики Германии*... Ст. 67.

³¹⁷ См.: *Конституция Греции*... Ч. 2 ст. 84.

³¹⁸ См.: Чиркин В. Е. *Законодательная власть*... С. 151.

на вопросы депутатов Государственной Думы. «Правительственный час» проводится с 12 до 14 ч.³¹⁹ В Совете Федерации продолжительность «правительственного часа» меньше: по регламенту (ч. 1 ст. 78) он «проводится в первый день очередного заседания Совета Федерации в течение одного часа»³²⁰.

Запросы, напротив, направляются представителям исполнительных органов власти в письменной форме. В России федеральным законом «О парламентском контроле» предусмотрено две формы запросов – парламентский, от лица всей палаты Федерального Собрания РФ, и депутатский, отправителем которого является отдельный депутат или сенатор³²¹.

Наиболее жесткой формой запроса является **интерпелляция**, последствием которой при неудовлетворительном ответе должностного лица может стать отказ в доверии и отставка министра либо правительства в целом. Согласно ч. 2 ст. 111 Конституции Испании, «всякая интерпелляция может дать повод для внесения резолюции, в которой палата выражает свою позицию»³²².

4. Доклады и отчеты правительства и министров на пленарных заседаниях парламента как форма парламентского контроля могут иметь различные последствия в государствах с разными формами правления. В парламентских монархиях и республиках неудовлетворительная оценка отчета парламентариями может стать причиной отказа в доверии правительству, тогда как в президентских и смешанных республиках – такие отчеты по большей части носят информационный характер.

В России в 2008 г. еще до принятия федерального закона «О парламентском контроле» эта форма была включена в конституцию. В соответствии с п. «в» ч. 1 ст. 103 к ведению Государственной Думы относится заслушивание ежегодных отчетов Правительства о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным нижней палатой парламента³²³.

5. Парламентские расследования инициируются парламентом путем создания специальных комиссий, имеющих доступ ко всем организациям и до-

³¹⁹ См.: *О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации* [Электронный ресурс]: постановление Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации от 22.01.1998 № 2134-П ГД. Ч. 1, 2 ст. 41. URL: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglduma/> (дата обращения: 04.12.2021).

³²⁰ *О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации* [Электронный ресурс]: постановление Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ. Ч. 1 ст. 78. URL: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglsovvet/> (дата обращения: 04.12.2021).

³²¹ См.: *О парламентском контроле...* П. 7, 8 ст. 5.

³²² *Конституция Испанского королевства...* Ч. 2 ст. 111.1.

³²³ См.: *Конституция Российской Федерации...* П. «в» ч. 1 ст. 103.

кументам, право вызова любых должных лиц и граждан для разбирательства по конкретному делу.

В России парламентскому расследованию подлежат факты грубого или массового нарушения прав и свобод человека и гражданина; обстоятельства, связанные с возникновением или последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; факты грубого нарушения финансовой дисциплины. Решение о возбуждении парламентского расследования должно исходить от группы парламентариев численностью не менее 1/5 и снискать поддержку обеих палат российского парламента³²⁴. К сожалению, по справедливой оценке А. Кошеля, «такая громоздкая процедура практически нивелирует возможность ее реального согласования»³²⁵ и консервирует парламентские расследования как «спящую» форму парламентского контроля.

Вероятно, именно поэтому парламентские расследования проводились только дважды: в 2006 г. при выяснении обстоятельств совершения террористического акта в Беслане и в 2009 г. при расследовании трагедии на Саяно-Шушенской ГЭС; за последние десять с лишним лет в России не было реализовано ни одного парламентского расследования. В октябре 2021 г. депутаты коммунисты инициировали процедуру парламентского расследования по поводу пыток заключенных в российских колониях, однако предложение не было поддержано большинством фракции «Единая Россия»³²⁶.

6. Парламентские слушания в основном применяются в странах с президентской и смешанной формами правления для привлечения внимания общественности к деятельности органов власти. Пленарные заседания проводятся открыто, на них приглашаются эксперты, представители средств массовой информации, общественники и другие заинтересованные лица. В России порядок принятия решений о проведении парламентских слушаний регулируется регламентами палат Федерального собрания.

Помимо обозначенных форм парламентского контроля, в мировой практике получили распространение: деятельность уполномоченных по правам чело- (омбудсменов) при парламенте, созыв специальных комиссий парламента для контроля над органами исполнительной власти в особых (чрезвычайных) ситуациях, контроль над принятием и исполнением актов делегированного за-

³²⁴ См.: *О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации* [Электронный ресурс]: федер. закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ. Ч. 1 ст. 4, ч. 1 ст. 7. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_57347/ (дата обращения: 04.12.2021).

³²⁵ Кошель А. Указ. соч. С. 65.

³²⁶ См.: *Госдума не поддержала инициативу КППФ начать парламентское расследование пыток в колониях* [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 2021. 14 окт. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5031054> (дата обращения: 05.01.2022).

конодательства и регламентарной власти, утверждение парламентом международных договоров, заключенных органами исполнительной власти.

Таким образом, несмотря на то, что в XX–XXI вв. парламенты уступают пальму первенства в решении государственных вопросов органам исполнительной власти, их полномочия имеют широкий разносторонний характер в области законодательства, кадровой политики, внешнеполитической деятельности, принятия подзаконных актов, вынесения импичмента и объявления амнистии, парламентского контроля. Объем этих полномочий во многом зависит от накопленного «бэкграунда», формы правления, статуса палат парламента и расстановки политических сил. Безусловно, некоторые из этих полномочий являются фактическими и реализуются посредством реального воздействия парламента; другие – осуществляются парламентом формально под давлением других ветвей власти; третьи – сохраняются лишь только на бумаге – в Конституциях и законодательстве.

Вопросы по теме

1. Какие виды законов вы знаете? Приведите примеры законов Российской Федерации каждого вида.
2. Какие субъекты обладают правом законодательной инициативы при внесении проектов федеральных законов в России?
3. Что означает общая, частично ограниченная и специализированная законодательная инициатива? Приведите примеры.
4. Какие стадии включает в себя обсуждение законопроекта? В чем существенная разница между этими стадиями?
5. Назовите основные механизмы преодоления разногласий между палатами парламента в законодательном процессе.
6. Назовите официальные источники опубликования российских законов.
7. Каким образом глава государства может заблокировать принятие закона, прошедшего все стадии рассмотрения в палатах парламента?
8. Какими исполнительными полномочиями обладают законодательные органы? Приведите примеры.
9. Каким образом кадровые полномочия разделены между палатами Федерального Собрания РФ и Президентом?
10. Что такое импичмент? Какие формы импичмента применяются в современных государствах?
11. Каким образом различаются контрольные полномочия парламента в государствах с президентской и парламентарской формами правления?
12. Какими контрольными полномочиями обладает парламента Российской Федерации?

Задания

1. С использованием конституции любого из государств определите перечень полномочий главы государства, правительства и палат парламента. Разделите эти полномочия на следующие группы: законодательные, исполнительные, судебные, контрольные. При необходимости добавьте свои группы полномочий. Сделайте вывод относительно пропорциональности (справедливости) разделения полномочий между органами власти и соответствия этой структуры форме выбранного государства.

2. Подготовьте законопроект на любую интересующую тему. Для этого необходимо разработать следующий пакет документов:

- 1) пояснительную записку к законопроекту;
- 2) текст законопроекта;
- 3) финансово-экономическое обоснование;
- 4) перечень нормативно-правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию.

Пакет документов должен быть подготовлен в соответствии с требованиями, которые излагаются в следующих нормативных правовых актах:

- Конституция РФ;
- О Регламенте Государственной Думы: постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД;
- Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов: постановление Правительства РФ от 02.08.2001 № 576.

На практическом занятии инсценируется внесение законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации от лица выбранного субъекта права законодательной инициативы и рассмотрение его в первом чтении.

ГЛАВА 7

Организация работы палат парламента

Внутренняя структура парламентов строго упорядочена. Это необходимо для организации бесперебойного законодательного процесса и взаимодействия с другими ветвями власти. Поскольку руководить парламентом не могут никакие другие органы власти, внутреннее устройство парламентов определяется им самостоятельно.

Основные модели руководства работой палат. В большинстве государств внутренняя структура палат парламентов имеет общие черты. Обычно все они возглавляются единоличным или коллегиальным органом, либо и тем, и другим совместно; состоят из комитетов и комиссий, в которых проводится основная парламентская работа, а также фракций, формируемых по партийному принципу. Несмотря на общие черты, имеет смысл выделить две основные модели руководства работой палат.

1. **В англо-американской модели**, применяемой в Великобритании, США, Канаде, Индии, Австралии, Новой Зеландии нормативное регулирование деятельности палат осуществляется как на основании законов о парламенте и правил палаты (постоянных правил), так и парламентских прецедентов и правовых обычаев. Правила палаты являются аналогами регламентов – подзаконных актов, детально определяющих порядок деятельности представительного органа. По утверждению В. Е. Чиркина, англосаксонский подход связан прежде всего с инкорпорацией в текст регламента прецедентов парламентской практики. Автор, ссылаясь на члена Конгресса США У. Х. Брауна, отмечает, что в нижней палате США прецеденты собираются, систематически публикуются и дополняются каждые два года³²⁷.

Единоличное руководство парламентом в англо-американской модели осуществляется **спикером**, избираемым всей палатой. По словам Н. О. Майоровой, выборы спикера вошли в британский обычай, видимо, в середине XIV в. К началу правления Генриха IV (1589–1610) выборы и порядок представления спикера королю уже входили в число обязательных и естественных парламентских процедур³²⁸. На первых этапах формирования представительного органа Великобритании спикер осуществлял единственную функцию обеспечения взаимодействия с главой государства и лордами. В настоящее время полномочия

³²⁷ См.: Чиркин В. Е. Законодательная власть... С. 215.

³²⁸ См.: Майоров Н. О. Спикеры английского Парламента первой половины XV в. и оформление его двухпалатной структуры // Научные труды Калужского государственного университета им. К. Э. Циолковского. Серия: Гуманитарные науки. 2015. Калуга: Изд-во КГУ им. К. Э. Циолковского, 2015. С. 139.

избираемых на каждой сессии спикеров англо-американских парламентов существенно расширились. Они ведут заседания палаты, открывают и закрывают их, определяют повестку дня, обеспечивают дисциплину при проведении прений и голосования, формируют комитеты.

В отличие от председателей палат в государствах романо-германской модели спикеры обладают большим авторитетом и личной властью. Только они определяют очередность выступлений депутатов парламента, поправки, которые подлежат обсуждению и вынесению на голосование, имеют право требовать присутствия должностных лиц иных органов власти на пленарном заседании, применять санкции к парламентариям (например, лишать слова).

В Великобритании и некоторых странах Британского Содружества к спикеру традиционно предъявляется требование политической нейтральности. Поэтому он не может участвовать в дебатах, голосовании, на время осуществления полномочий приостанавливает членство в партии. Наряду со спикером в Великобритании и других англосаксонских государствах избирается **лидер палаты**, возглавляющий парламентское большинство, и **лидер оппозиции**, парламентского меньшинства. Лидер палаты организует реализацию программы правящей партии путем внесения законопроектов, а также организует членов своей партии на голосовании. В Конгрессе США лидер палаты одновременно совмещает должность спикера, поэтому требование политической нейтральности к нему не предъявляется.

Еще одна особенность англо-американской парламентской модели – наличие института **партийных парламентских организаторов**, которые в британской традиции получили наименование «**кнутов**» (от англ. “whips”). Как пишут Дж. Уолпол и Р. Келли, их основными задачами является держать парламентариев в курсе предстоящих парламентских событий, обеспечивать дисциплину посещения пленарных заседаний и единство партийного голосования, уведомлять партийных лидеров о настроениях в партии³²⁹.

Влияние «кнутов», как и партийных лидеров, простирается гораздо шире палат парламента, в том числе распространяется на исполнительные органы и деятельность политических партий за пределами властных структур. «Вся деятельность этих «парторгов», – отмечает А. Ю. Бруслик, – главным образом направлена именно на контроль над работой рядовых заднескамеечников, которые, не будучи членами правительства, представляют главную угрозу для при-

³²⁹ См.: *Walpole J., Kelly R. The Whip's office / House of Commons Library, Parliament and Constitution Centre, 2008. SN/PC/02829. P. 4 [Электронный ресурс]. URL: <https://research-briefings.files.parliament.uk/documents/SN02829/SN02829.pdf> (дата обращения: 06.01.2022).*

нения законопроектов и осуществления правительственной политики»³³⁰. Таким образом, деятельность парламентариев, прежде всего, в Палате общин британского парламента, подчинена строгой дисциплине, а административные функции по ее обеспечению разделены между несколькими должностными лицами – спикером, лидером палаты и «кнутами».

2. Романо-германская парламентская модель, в отличие от англо-американской, более централизована в части регламентации деятельности парламента и реализуется посредством нормативных правовых актов – законов и регламентов палат. Если англо-американская модель преимущественно основывается на двухпартийном представительстве в парламенте, то романо-германская – многопартийном. Поэтому основной задачей руководящего звена ассамблеи является соблюдение интересов и реализация программы нескольких политических партий.

В этой модели функцию единоличного руководителя выполняет **председатель палаты**, который обычно избирается из ее числа и имеет длительный срок полномочий. Как и спикер, председатель палаты ведет пленарные заседания, обеспечивает следование регламенту, вносит в повестку дня различные вопросы. Однако как таковой личной властью он не обладает и вынужден исполнять строго формализованный перечень полномочий. Наряду с другими депутатами председатель палаты имеет право выступать на заседаниях, участвовать в дебатах и голосовании.

В соответствии со ст. 32 Конституции Франции, Председатель Национального собрания избирается на срок легислатуры, а председатель Сената – после каждого частичного обновления верхней палаты³³¹. Как следует из ч. 2 ст. 9 Регламента нижней палаты французского парламента, Председатель избирается абсолютным большинством голосов. Если в двух турах ни одному претенденту не удалось победить, то третий тур проводится по принципу относительного большинства³³². Схожая процедура применяется в Германии³³³. В России Председатель Государственной Думы избирается из числа депутатов; кандидатов вправе выдвигать фракции. Для избрания достаточно набрать более половины голосов членов нижней палаты. Если ни один из депутатов не набрал требуемого для избрания числа голосов, проводится второй тур голосования по

³³⁰ Бруслик А. Парламент Великобритании и его взаимосвязь с исполнительной властью // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1. С. 34.

³³¹ См.: Конституция Франции... Ст. 32.

³³² См.: Регламент Национального собрания Франции. Ч. 2 ст. 9 [Электронный ресурс]. URL: <https://constitutions.ru/?p=24934> (дата обращения: 06.01.2022).

³³³ См.: Регламент Бундестага (Германия). § 2 [Электронный ресурс]. URL: <https://constitutions.ru/?p=24919> (дата обращения: 06.01.2022).

двум кандидатам, показавшим лучший результат в первом туре³³⁴. В Совете Федерации, помимо Председателя палаты, предусмотрены должности почетного Председателя и Председателя первого созыва, которые имеют право принимать участие в заседаниях верхней палаты с правом совещательного голоса³³⁵.

Что касается полномочий председателей палат, то они крайне широки. Так, Регламентом Государственной Думы в отношении Председателя установлен перечень из нескольких десятков полномочий – от ведения заседаний палаты, организации работы коллегиального органа, Совета Государственной Думы, до подписания постановлений нижней палаты³³⁶. Подобными организационными полномочиями по регламенту наделяется Президент немецкого Бундестага. При этом в ч. 2 ст. 40 Конституции Германии отдельно выделяются распорядительные права и полицейская власть Президента в здании Бундестага, без разрешения которого не допускается проводить обыски и аресты³³⁷. Обязанность заботиться о внутренней и внешней безопасности Национального собрания накладывается на Председателя нижней палаты французского парламента³³⁸.

Помимо единоличного органа, осуществляющего руководство работой палат, в странах романо-германской модели создаются **коллегиальные органы**. Они имеют разные названия – **советы палаты, бюро палаты, советы старейшин, конференции палаты**. Обычно в их состав входит руководящее звено парламента. Эти структуры решают организационные вопросы о графике проведения пленарных заседаний, повестке дня, очередности выступлений парламентариев и приглашенных лиц.

В России в состав Совета Государственной Думы входят Председатель палаты, его заместители, председатели комитетов и руководители фракций (ст. 13 Регламента Государственной Думы). Совет палаты Совета Федерации имеет идентичный состав, за исключением руководителей фракций (ст. 22 Регламента Совета Федерации). Советы создаются для подготовки и рассмотрения вопросов деятельности палат.

Во Франции и Германии иной состав коллегиального органа. В Бюро Национального собрания Франции входят один Председатель палаты, шесть вице-председателей, три квестора и двенадцать секретарей (ст. 8 Регламента Национального собрания). В обязанности квесторов входит не только поддержание порядка, подсчет голосов при открытом голосовании, но и руководство

³³⁴ См.: *О Регламенте Государственной Думы...* Ст. 9.

³³⁵ См.: *О Регламенте Совета Федерации...* Ст. 10.

³³⁶ См.: *О Регламенте Государственной Думы...* Ст. 11.

³³⁷ См.: *Конституция Федеративной Республики Германии...* Ч. 2 ст. 40.

³³⁸ См.: *Регламент Национального собрания Франции...* Ст. 16.

деятельностью административных и финансовых служб парламента. Должности квесторов также существуют в Бельгии и Италии. В Германии коллегиальный орган, Совет старейшин, состоит из Президента Бундестага, его заместителей и 23 депутатов, выдвинутых фракциями (§ 6 Регламента Бундестага).

В силу многопартийного состава парламентов романо-германских государств в большинстве палат назначаются не лидер палаты и лидер оппозиции, а **руководители фракций**, партийных объединений в составе парламента. Для создания партийной фракции обычно необходимо иметь определенное число депутатов от данной партии, устанавливаемое регламентами палат. Во Франции фракция не может состоять менее чем из 30 депутатов (ч. 1 ст. 19 Регламента Национального собрания), в Германии – менее чем из 5% парламентариев (§ 10 Регламента Бундестага). В России требование к численности фракции не установлено – фракции автоматически образуются теми депутатами, которые были избраны в составе партийного списка либо по одномандатному округу от политической партии. Однако допускается создание внутрифракционных групп, численность которых не может быть менее 50 чел. (ч. 1, 4 ст. 16 Регламента Государственной Думы).

В Совете Федерации создание фракций и партийных объединений запрещено (ч. 3 ст. 3 Регламента Совета Федерации). По замечанию А. А. Миерхольд, «в действительности многие члены верхней палаты российского парламента принадлежат к тем или иным партийным организациям, что выявляет некоторое противоречие»³³⁹. С одной стороны, Регламентом палаты не запрещается состоять в политических партиях, а с другой – невозможно избежать влияния политических партий на решения, принимаемые сенаторами.

Для обеих моделей организации работы палат – англо-американской и романо-германской – характерно наличие **комитетов и комиссий**, в которых проводится основная работа над законопроектами. В большинстве парламентов депутаты могут состоять только в одном комитете или комиссии. Как пишет А. А. Минасян, «в странах англосаксонской правовой системы для обозначения такого «подоргана» употребляют понятие «комитет», в странах романо-германской системы права – «комиссия»³⁴⁰.

В Регламентах палат российского парламента используется и то, и то другое понятие. Согласно ст. 21 Регламента Государственной думы, комитеты об-

³³⁹ Миерхольд А. А. Внутренняя структура Совета Федерации и ее конституционно-правовое регулирование // Lex Russica (Русский закон). 2017. № 1. С. 223. DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.221-228.

³⁴⁰ Минасян А. А. Комитеты и комиссии как организационная платформа взаимодействия палат Федерального Собрания России // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2017. № 1 (80). С. 65.

разуются на основе принципа пропорционального представительства фракций. Их численный состав определяется палатой, но не может быть менее 12 и более 35 депутатов. Статус комиссии детально не урегулирован, но из содержания ст. 26–31 Регламента можно сделать выводы о том, что их статус практически не отличается от положения комитетов. В отличие от последних комиссии могут создаваться не только на постоянной, но и на временной основе и включать членов обеих палат (например, согласительные комиссии). В Совете Федерации статус комитетов и комиссий аналогичен, однако к ним не применяется требование пропорционального представительства фракций в силу отсутствия таких. Также в верхней палате не установлено ограничение по численности сенаторов в одном комитете.

В Германии комиссии могут быть как постоянными, так и специальными, создаваемыми для решения отдельных вопросов на временной основе. По Регламенту члены комиссии назначаются по согласованию между фракциями, при этом каждая фракция имеет право направить в комиссию хотя бы одного члена. При отсутствии согласия фракции назначают число членов комиссии пропорционально численности фракции, но не более девяти чел. в одной комиссии (§ 56 Регламента Бундестага).

Статус постоянных и специальных комиссий французского парламента подробно урегулирован как Конституцией, так и Регламентом Национального собрания. В отличие от России и Германии, численность комиссий во Франции ограничена шестью в каждой из палат (ст. 43 Конституции Франции). Более того, в Регламенте нижней палаты французского парламента определена максимальная доля парламентариев в каждой из комиссий: например, в комиссии по делам культуры, семьи и социальным вопросам – 2/8 состава Национального собрания, в комиссии по иностранным делам – 1/8 (ст. 36 Регламента Национального собрания).

По сравнению со многими зарубежными парламентами палаты Федерального Собрания РФ имеют гораздо больше комитетов, количество которых возрастает с каждым созывом нижней палаты. И если Регламентом Совета Федерации утвержден перечень из 10 комитетов (ч. 1 ст. 30 Регламента Совета Федерации), то Государственная Дума подобных ограничений не имеет. Так, в Государственной Думе VIII созыва в 2021 г. было сформировано 32 комитета, что на шесть больше, чем в предыдущем созыве, и пять комиссий³⁴¹.

В англо-американской модели, кроме постоянных и временных комитетов, может созываться состоящий из всех парламентариев комитет всей палаты

³⁴¹ См.: Аскерова Т. Сформированы комитеты и комиссии Госдумы VIII созыва [Электронный ресурс] // Парламентская газета. 2021. 13 окт. URL: <https://www.pnp.ru/politics/sformirovany-komitety-i-komissii-gosdumy-viii-sozyva.html> (дата обращения: 06.01.2022).

для рассмотрения наиболее важных вопросов, но по упрощенной процедуре. В некоторых странах романо-германской системы – Испании, Италии, Греции – действуют решающие постоянные комиссии, имеющие право принимать законы (как правило несущественного характера, среди них доминируют частные поправки к ранее принятым законам); либо таким правом наделяются обычные постоянные комитеты.

Констатируем, что англо-американская модель руководства работой палат является менее централизованной, чем романо-германская в силу регулирования порядка ее работы не только нормативными правовыми актами, но и парламентскими прецедентами и обычаями. Полномочия по руководству палатами в англо-американской модели разделены между должностными лицами (спикером, лидером палаты, партийными организаторами), тогда как в романо-германской модели руководящие функции осуществляют и единоличные (председатель палаты), и коллегиальные (совет или бюро палаты) структуры.

Статус члена парламента. Правовой статус парламентария определяется тем, что он является, с одной стороны, лицом, замещающим государственную должность, а с другой – представителем народа и зачастую носителем партийной принадлежности.

Важной особенностью статуса члена парламента является **депутатский (или парламентский) иммунитет**, «ограждающий их, – пишет А. М. Литвинов, – прежде всего от возбуждения уголовного дела и уголовного преследования без получения на то согласия парламента или его соответствующей палаты»³⁴². Автор указывает на то, что в некоторых европейских странах без согласия парламента депутату не может быть предъявлен даже гражданский иск (например, в Германии)³⁴³. В других правовых порядках иммунитет, наоборот, не распространяется на все виды нарушений – например, в США депутат при совершении тяжких преступлений или нарушении общественного порядка неприкосновенностью не обладает; во Франции – при совершении уголовного преступления.

Кроме того, иммунитет может распространяться как на весь срок своих полномочий парламентария (Россия, Германия, Испания, Италия), так и на отдельные отрезки времени: только на период парламентской сессии (Франция, Япония), на период сессии и на время следования на сессию и обратно (США); на время сессии, а также на определенный период до ее начала и после ее завершения (в Великобритании – 40 дней).

³⁴² Литвинов А. М. Изменение правового статуса парламентария в Российской Федерации: некоторые особенности межотраслевого взаимодействия // Теория государства и права. 2017. № 1. С. 41.

³⁴³ Там же.

Однако наличие депутатского иммунитета не означает абсолютную неприкосновенность парламентария. Для снятия иммунитета часто требуется квалифицированное большинство голосов (в Аргентине – 2/3, Финляндии – 5/6). В некоторых странах решение может быть принято коллегиальным органом, руководящим деятельностью палаты (например, Бюро Палаты депутатов в Мексике).

В России процедура лишения депутата или сенатора иммунитета, которым они обладают в течение всего срока полномочий, описана в федеральном законе «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Согласно ч. 1 ст. 20 указанного документа, вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора РФ соответствующей палатой парламента³⁴⁴. В данном случае решение принимается абсолютным большинством голосов. Так, в 2019 г. Совет Федерации лишил неприкосновенности сенатора Р. Арашукова³⁴⁵, а в 2021 г. Государственная Дума сделала то же самое в отношении депутата В. Рашкина³⁴⁶.

Кроме иммунитета, парламентарии обладают **депутатским индемнитетом**, то есть не несут ответственности за свои выступления в парламенте, в том числе действия, которые были поддержаны их голосованием. С. В. Васильева подчеркивает исключения из этого правила, а именно – «случаи, в которых депутат допускает публичную клевету, оскорбления и иные нарушения, связанные с депутатской деятельностью»³⁴⁷.

Понятие депутатского индемнитета предполагает еще одну составляющую, которая В. Г. Ткаченко определяет как «законодательно закрепленное право депутатов на материальное вознаграждение за труд и на компенсацию

³⁴⁴ См.: *О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации* [Электронный ресурс]: федер. закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ. Ч. 1 ст. 20. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637/ (дата обращения: 28.12.2021).

³⁴⁵ См.: *Сенатор Арашуков лишен неприкосновенности и задержан по делу об убийстве* [Электронный ресурс] // Интерфакс. 2019. 30 янв. URL: <https://www.interfax.ru/russia/648358> (дата обращения: 26.12.2021).

³⁴⁶ См.: *Кузнецова Е.* Госдума лишила Рашкина депутатской неприкосновенности [Электронный ресурс] // РБК. 2021. 25 нояб. URL: <https://www.rbc.ru/politics/25/11/2021/619f51649a7947767d4e119b> (дата обращения: 26.12.2021).

³⁴⁷ *Васильева С. В.* Иммунитет и индемнитет российского парламентария // *Российская правовая система в контексте обеспечения прав и свобод человека и гражданина: теория и практика: матер. II Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием, посвященная Дню юриста / отв. ред. Е. П. Чорновол, И. Н. Бородина.* Курган: Изд-во Курган. гос. ун-та, 2018. С. 111.

расходов в связи с осуществляемыми ими полномочиями³⁴⁸. Речь идет о комплексе льгот и социальных гарантий, на которые имеют право парламентарии. В России эти гарантии закреплены в федеральном законодательстве и включают ежемесячное денежное вознаграждение, ежегодный оплачиваемый отпуск, зачисление времени осуществления полномочий сенатора или депутата в стаж государственной гражданской службы, медицинское и санаторно-курортное обслуживание, пенсионное обеспечение и проч.³⁴⁹

Статус члена представительного органа во многом зависит от *свойств парламентского мандата*. В большинстве современных legislatures депутаты не обременены **императивным мандатом**, при наличии которого, как пишет И. С. Алехина, «парламентарий считается юридически ответственным перед избирателями, связан наказами избирателей; может быть предусмотрена возможность досрочного отзыва»³⁵⁰. На сегодняшний день императивный мандат – редкое явление, однако он применяется в Бундесрате Германии, формируемом из представителей земель. Члены Бундесрата обязаны проводить политику, диктуемую региональными властными структурами, в противном случае могут быть отозваны³⁵¹. В прошлом императивный мандат применялся во многих государствах социалистического лагеря.

В некоторых странах, в том числе и в России, установлен **партийный мандат**, согласно которому депутаты обязаны следовать партийной линии и не имеют права выхода из фракций. Как следует из ч. 2 ст. 18 Регламента Государственной Думы, в случае выхода депутата из состава фракции его полномочия прекращаются³⁵². Наконец, в большинстве государств имеет место **свободный мандат**, «согласно которому депутат не связан наказами избирателей и не ответственен перед ними в своей деятельности, отсутствует возможность досрочного отзыва избирателями»³⁵³.

По законодательству различных правовых порядков на парламентариев, как и на любых других лиц, замещающих государственные должности, распространяется целый ряд запретов. Например, запрет состоять на государственной

³⁴⁸ Ткаченко В. Г. Атрибуты власти и депутатский индемнитет: некоторые особенности реализации права депутатов на бесплатный проезд // Вестник Чебоксарского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 2017. № 2. С. 79.

³⁴⁹ См.: *О статусе сенатора Российской Федерации...* Ч. 3 ст. 2.

³⁵⁰ Алехина И. С. Законодательство о статусе парламентариев государств-участников СНГ: перспективы совершенствования // *Управленческое консультирование*. 2019. № 6. С. 47. DOI: 10.22394/1726-1139-2019-6-41-49.

³⁵¹ См.: *Конституция Федеративной Республики Германии...* Ч. 1 ст. 51.

³⁵² См.: *О Регламенте Государственной Думы...* Ч. 2 ст. 18.

³⁵³ Алехина И. С. Указ. соч. С. 47.

службе. Тем не менее в некоторых англосаксонских странах, за исключением США, а также в Германии допускается совмещение должностей в парламенте и кабинете министров. Кроме этого, традиционными являются запреты заниматься предпринимательской и другой трудовой деятельностью, приносящей доход (исключение часто составляет преподавательская и научная занятость), получать подарки, иметь гражданство другого государства и проч. В связи с этим во многих странах устанавливается обязанность парламентариев сообщать о любых ситуациях, которые могут квалифицироваться как конфликт интересов, декларировать доходы и расходы с целью достижения максимального уровня прозрачности деятельности народных избранников.

Таким образом, статус парламентария сопряжен как с комплексом преимуществ в виде депутатского иммунитета, индемнитета и свободного мандата, так и с рядом ограничений, которые нормативно накладываются на членов легислатур. Так или иначе, организация работы палат парламентов требует высокого уровня подготовки и профессионализма ее членов, деятельность которых должна быть направлена на благо общества и устойчивое продуктивное взаимодействие с другими политическими игроками.

Вопросы по теме

1. Какие единоличные и коллегиальные органы могут входить в состав палаты парламента?
2. Назовите модели руководства работой палат парламента. В чем их общие и особенные черты?
3. Что такое партийная фракция? Как формируются фракции в России и за рубежом?
4. Каковы порядок формирования и полномочия комитетов и комиссий в России и за рубежом?
5. Объясните понятия депутатского иммунитета и индемнитета. Каким образом парламентарий может быть лишен депутатской неприкосновенности?
6. Что такое свободный, партийный и императивный мандат? Какой из них наиболее распространен в современных правовых порядках?
7. Какой комплекс запретов применяется к депутатам по российскому законодательству?

Задания

1. Ознакомьтесь с регламентом палаты одного из зарубежных государств и определите перечень единоличных и коллегиальных органов в структуре палаты, порядок их формирования, полномочия, модель руководства работой палаты. Заполните таблицу, укажите возможные формы работы парламента

или его палаты, а также сделайте вывод, аргументирующий выбор парламентской модели (англо-американской или романо-германской):

Наименование должностного лица или органа в структуре палаты	Единоличный или коллегиальный	Порядок формирования	Полномочия

На выбор предлагаются следующие регламенты, которые переведены на русский язык. По желанию студента возможен выбор регламента любого другого парламента или его палаты, в том числе с текстом на иностранном языке:

- Регламент Сейма Республики Польша;
- Регламент Национального совета Австрийской Республики;
- Регламент Национального собрания Франции;
- Регламент Бундестага Германии;
- Регламент Меджлиса аш-Шура Королевства Саудовская Аравия;
- Регламент Национальной Ассамблеи Народной Власти Кубы;
- Регламент Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь;
- Регламент Совета республики Национального собрания Республики Беларусь;
- Регламент Верховной рады Украины;
- Регламент Мажилиса Парламента Республики Казахстан;
- Регламент Национального Собрания Республики Армения;
- Регламент Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан;
- Регламент Жогорку Кенеша Кыргызской Республики;
- Регламент Парламента Республики Молдова;
- Регламент Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

2. Ознакомьтесь с Регламентами Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ, а также информацией на официальных сайтах палат российского парламента. Схематично представьте внутреннюю структуру каждой палаты и сделайте вывод относительно сходств и различий в составе органов каждой из палат.

3. На основании нормативных правовых актов о статусе депутатов и сенаторов Федерального Собрания РФ определите содержание основных элементов этого статуса:

- требования к кандидатам в депутаты и сенаторы;
- права и обязанности депутатов и сенаторов;
- ограничения и запреты;

- содержание депутатского иммунитета и порядок его лишения;
- содержание депутатского индемнитета;
- возможные виды мандатов: императивный, партийный или свободный.

При выполнении работы ознакомьтесь со следующими нормативными правовыми актами:

- Конституция РФ;
- О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ;
- О парламентском контроле: федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ;
- О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ;
- О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 № 273;
- О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ;
- О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-П ГД;
- О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Учебно-методическое пособие «Теория и практика современного парламентаризма» способствует формированию у студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление, и прочих заинтересованных лиц комплексного представления о понятиях парламента и парламентаризма, исторических этапах развития и принципах парламентаризма, разнообразии парламентских форм, порядке формирования, составе, полномочиях и организации работы палат современного парламента.

Ценность пособия заключается в подробном обзоре тенденций развития парламентаризма не только в России, но и зарубежных государствах с учетом всех тех изменений, которые претерпела концепция разделения властей в ее практическом воплощении в различных правопорядках. Парламентское устройство этих правопорядков представлено в пособии как с исторической и политической, так и правовой позиций. Такой междисциплинарный подход открывает широкие возможности осмысления российского парламентаризма в контексте опыта организации законодательной ветви власти других государств и применяемых ими парламентских механизмов.

Каждая тема учебного пособия сопровождается перечнем вопросов, а также творческими заданиями, которые позволяют не только оценить полученные знания и навыки, но и заинтересовать читателей. Задания ориентированы на ознакомление с литературой и источниками, формирование умений и навыков анализировать законодательные органы на предмет соответствия принципам парламентаризма, классифицировать парламента, выявлять достоинства и недостатки различных избирательных систем, рассчитывать полученные партиями мандаты при формировании состава представительных органов, разрабатывать законопроекты в соответствии с установленными требованиями, определять структуру палаты парламента на основании регламента и возможности для ее совершенствования.

Продолжительная история парламентаризма заставляет задуматься о том, каким образом парламентам удается сохранять некоторые признаки, сформированные двести, триста и даже более пятисот лет назад. Несмотря на кризисные явления XX–XXI вв., законодательные органы продолжают занимать главенствующее положение в обсуждении и принятии законов, концентрируют в своем составе наиболее авторитетных лиц государств, распространяют свое влияние в мировом масштабе. И хотя полномочия, порядок формирования, организация работы палат парламента не являются универсальными, зависят от политического режима, формы правления и формы государственного устройства, для них характерно множество общих характеристик и свойств, определяющих устойчивость и незаменимость национальных ассамблей.

Учебное издание

Сивинцева Ольга Владимировна
Троицкая Елизавета Александровна

Теория и практика современного парламентаризма

Учебно-методическое пособие

Редактор *Л. В. Хлебникова*
Корректор *М. И. Демидова*
Компьютерная верстка: *Е. А. Шкураток*

Объем данных 2,09 Мб
Подписано к использованию 01.06.2022

Размещено в открытом доступе
на сайте www.psu.ru
в разделе НАУКА / Электронные публикации
и в электронной мультимедийной библиотеке ELiS

Издательский центр
Пермского государственного
национального исследовательского университета
614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15