Кафедра государственно - правовых дисциплин

Реферат

по дисциплине Конституционное право зарубежных стран

**Специальные парламентские процедуры**

Москва– 2010

**Содержание**

Введение

1. Контрольные процедуры

2. Парламентские расследования

Заключение

Список литературы

**Введение**

Современный парламент – это общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти. Она включает и верховное распоряжение государственной казной, то есть принятие государственного бюджета и контроль за его исполнением. В большей или меньшей степени в зависимости от формы правления парламент осуществляет контроль за исполнительной властью. Парламент проводит определенные процедуры.

Парламентская процедура - это юридически закрепленная совокупность правил, которая устанавливает порядок работы парламента как государственного органа, состав, способ формирования и функции его внутренних подразделений, а также иных субъектов, участвующих в работе парламента, и на основании которой последний реализует свои права и исполняет обязанности в качестве государственного властного органа. Парламентская процедура — демократическая процедура. Ее назначение — выявить волю большинства и оградить права меньшинства. Это порядок, при котором люди собираются на равных правах и на основе выработанных сообща и обязательных для всех правил избирают руководство и намечают линию поведения. Идея, положенная в основу парламентской процедуры, благородна. Она обладает тем преимуществом, что облекается в формы, ставшие почти совершенно единообразными, и поэтому при всех видах коллективного обсуждения находит целесообразное применение.

Но в своей работе, я хотела бы уделить внимание не так называемым основным процедурам парламента, а специальным. Целью своей работы считаю то, что мне, основываясь на мнениях ученых, уяснить для себя как существуют специальные процедуры парламента, какого их значение.

1. **Контрольные процедуры**

В связи с актуальностью современных конституционных положений об активной роли парламентов, разделении властей и необходимостью усилить подконтрольность исполнительных органов перед законодательными и общественным мнение, весьма востребованным и перспективным направлением в науке конституционного права стала разработка проблем теории и практики парламентского контроля, в особенности над исполнительной властью.

**Контрольные процедуры** — элемент деятельности парламента любого современного демократического государства, независимо от формы правления. К числу таких процедур относятся отчеты должностных лиц перед парламентом, контроль за делегированным законодательством, запросы и вопросы парламентариев, парламентские расследования. Проявлениями подотчетности исполнительной власти перед парламентом можно считать представление премьер-министром парламенту докладов «об общем состоянии государственных дел и внешних сношений» (ст. 72 Конституции Японии); право палат требовать любую необходимую информацию от правительства и его департаментов (ст. 109 Конституции Испании).

Конституционная практика знает следующие формы контроля парламента за деятельностью исполнительной власти: обсуждение основных направлений правительственной политики, бюджета и отчета о его выполнении, парламентские запросы, контрольная деятельность постоянных комиссий и специальных расследовательских комиссий, а также других специальных органов парламента и особых должностных лиц, назначаемых парламентом или его палатами, выражение недоверия правительству или отдельным министрам.[[1]](#footnote-1)

Для примера, я рассмотрю процедуру отчета правительства и его должностных членов.

Эти процедуры в той или иной форме свойственны парламентам демократических государств независимо от формы правления. Последняя влияет лишь на возможный результат процедуры. Подотчетность правительства и министров парламенту не всегда, следовательно, означает их ответственность перед ним, но ответственность, если существует (при парламентарных и смешанных формах правления), включает в себя и подотчетность. Это часто имеет следствием то, что в конституциях государств с парламентарными и смешанными формами правления говорится только об ответственности, но не о подотчетности: и так, мол, ясно, что если есть первая, то есть и вторая. Для социалистических конституций, между прочим, было характерно указывать и то и другое, а подчас законодатель на всякий случай ограничивался указанием на подотчетность. Так, согласно ст. 92 Конституции КНР Государственный совет ответствен перед ВСНП и ему подотчетен, а в период между сессиями ответствен перед Постоянным комитетом ВСНП и подотчетен ему. Но такие нормы часто остаются мертвой буквой, ибо реально парламентской ответственности в социалистических странах не существует, а подотчетность если и реализуется, то в основном декоративно.[[2]](#footnote-2)

Баглай Л. Э. отмечает, что Испанская конституция установила в ст. 109, что палаты и их комиссии могут через своих председателей требовать любой необходимой им информации и помощи, в частности от Правительства и его департаментов. А согласно ст. 110 палаты и их комиссии могут требовать присутствия членов Правительства, а те, в свою очередь, имеют доступ на заседания палат и их комиссий, обладают правом быть выслушанными и могут ходатайствовать о том, чтобы должностные лица их департаментов давали информацию на таких заседаниях. Регламенты палат подробно урегулировали систему отношений между палатами и Правительством (как, впрочем, и некоторыми другими органами), связанных с отчетами и информацией. Так, Регламент Сената установил, что по сообщению или докладу Правительства после выступления члена Правительства дается по 10 мин для выступлений двух сенаторов в поддержку Правительства и двух – против него, а также для выступлений представителей парламентских групп, если они того пожелают. Доклады, которые должны представляться Сенату в обязательном порядке по закону, рассматриваются в форме, о которой решает председатель палаты по согласованию с ее бюро и позаслушании хунты представителей парламентских групп.[[3]](#footnote-3)

Теперь приведу пример парламентского контроля за делегированным законотворчеством.

В тех странах, где конституции разрешают парламенту делегировать свои законодательные полномочия правительству, устанавливаются специальные формы парламентского контроля за соблюдением пределов и выполнением условий такой делегации.

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

В Испании согласно Регламенту Конгресса депутатов обсуждение и голосование по вопросу об утверждении или отмене королевского декрета-закона (это правительственный акт, но оформляется как королевский) проводятся на пленарном заседании или на заседании постоянной депутации после того, как минуют 30 дней со дня промульгации декрета-закона, причем в повестку дня его можно включать сразу по опубликовании в «Болетин офисьяль» (Boletin Oficial del Estado – официальный бюллетень государства).[[4]](#footnote-4)

В ряде стран контроль за деятельностью правительства и его администрации осуществляют постоянные парламентские комиссии. Особенно эффективна в этом отношении деятельность финансовых комиссий. Контрольными правами наделены, например, постоянные комитеты Сената США, шведского Риксдага, комиссия Бундестага по вопросам обороны, комиссии по иностранным делам некоторых парламентов. Но парламенты большинства стран могут создавать и специальные расследовательские комиссии (комитеты). Чаще всего такие комитеты создаются в странах, где не предусмотрена политическая ответственность правительства перед парламентом. Они имеют право запрашивать информацию и документы не только от государственных органов, но и от общественных организаций. Их деятельность широко освещается в печати.[[5]](#footnote-5)

Пример такой контрольной процедуры как запросы и вопросы парламентариев:

Это обращения палат, отдельных парламентариев или их групп к правительству, его отдельным членам, а иногда и к иным государственным органам с требованием информации либо даже отчетов по какой-то конкретной проблеме, относящейся к их компетенции. Различие между парламентским запросом и вопросом заключается в следующем.

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

Вопрос, который может быть устным или письменным, – это просьба парламентария об информации по какому-либо факту, обращенная к правительству или его члену. Вопросы должны быть краткими и не могут содержать какие-либо обвинения. Они представляются за один-два дня до заседания, регистрируются в специальном реестре, а в некоторых парламентах список вопросов печатается и доводится до сведения всех членов палаты и министров, которым предстоит отвечать. Регламенты, а иногда даже конституции предусматривают специальное время для ответов на вопросы. Так, часть вторая ст. 48 Конституции Франции гласит: «Хотя бы одно заседание в неделю резервируется в приоритетном порядке для вопросов членов Парламента и ответов Правительства». На устные вопросы министр отвечает кратко, обычно не более 5 мин, иногда просто: «Да» или «Нет», после чего парламентарий, задавший вопрос, может получить слово для 5-минутной реплики или для дополнительного вопроса. На письменные вопросы могут быть даны как устные, так и письменные ответы в течение установленного срока (в Японии этот срок – неделя, в Италии – 10 дней, во Франции – месяц); ответы публикуются в официальных отчетах о заседаниях палат.[[6]](#footnote-6)

Недостаточная действенность парламентского контроля не является сугубо российской проблемой. Миррой опыт показывает, что даже весьма подробная регламентация контрольных полномочий параламентов в конституционных актах (как это сделано, например, в конституциях Австрии, Бразилии, Румынии, Турции) или же законодательстве и регламентах палат парламентов (такой способ регламентации характерен для большинства демократических государств) – это еще не гарантия его действенности. Усложнение в современный период механизмов взаимоотношений законодательной и исполнительной власти может негативно сказаться на эффективности контрольных полномочий парламентов даже в государствах старой демократии и потребовать всестороннего реформирования парламентских институтов. Восприятие положительного зарубежного опыта в этой сфере представляет для России несомненную ценность.

**2. Парламентские расследования**

В России, как в любом современном демократическом государстве актуальна проблема проведения парламентских расследований. Институт парламентского расследования представляет собой действенный инструмент, с помощью которого законодательная власть, а вместе с ней и общественность страны, ее граждане, получают возможность оценить эффективность действий исполнительной власти, требовать привлечения к ответственности должностных лиц, обнаруживших свою профессиональную некомпетентность либо нарушивших закон. Включение в отечественную правовую систему института парламентского расследования, как эффективного инструмента и неотъемлемого элемента контрольной деятельности законодательной власти, востребовано современным механизмом государственной власти, целесообразно и оправданно, диктуется необходимостью дальнейшей демократизации российского общества, потребностью совершенствования государственного устройства в условиях правового пространства, где права и свободы человека являются высшей ценностью, а на государстве лежит обязанность их обеспечения и защиты.

Институт парламентского расследования широко применяется в правовых системах многих государств, в том числе в странах Западной Европы и США, высокие стандарты которых в области обеспечения прав и свобод человека, эффективности государственного управления признаны мировым сообществом. Нельзя не отметить, что данный институт включен и в правовые системы ряда стран СНГ (Грузия, Украина), а также нормативно закреплен в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации, например, в Республике Татарстан.[[7]](#footnote-7)

Дать определение парламентского расследования, которое можно было бы с полным правом применить в отношении каждого государства, где данный институт функционирует, достаточно сложно. Общие закономерности сочетаются с большим количеством специфических черт, различных решений отдельных вопросов рассматриваемого института в разных странах. Можно предложить следующее «общее» определение. Парламентское расследование – это форма парламентского контроля над органами исполнительной власти, осуществляемого созданными в установленном порядке специальным временными комиссиями парламента, которые чаще всего расследуют обстоятельства, связанные с природными и техногенными катастрофами и их последствиями, а также факты грубого или массового нарушения прав и свобод граждан.

Вопрос о численности депутатов, которые могут инициировать процедуру, проведения парламентских расследований, нашел различные решения в законодательстве зарубежных стран. Необходимое для возбуждения расследования количество инициаторов колеблется от 1/10 (в Турции) до 1/3 (в Латвии, Словении). Причина установления подобного «барьера» прежде всего связана с необходимостью не допустить использование института парламентских расследований в качестве инструмента грубой политической борьбы, которая может привести к дестабилизации обстановки в парламенте. С другой стороны, эти требования не должны стать непреодолимым препятствием для проведения расследования. Нельзя позволить силам, поддерживающим правительство в парламенте, блокировать любые попытки инициирования парламентских расследования. Представляется, что такой «золотой середины» является 1/3 или 1/6 от установленного числа депутатов для парламентов (при двухпалатной системе – для палат) с большой численностью (более 200 человек), и 1/3 или ¼ для небольших по численности парламентов (палат)[[8]](#footnote-8).

Например в Российской Федерации помимо инициативной группы есть и другой субъект, который имеет право инициировать процедуру парламентского расследования. Это Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, который вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, указанных в ч.1 ст.4 Закона.[[9]](#footnote-9)

Органы парламентского контроля, уполномоченные проводить расследования, в разных государствах носят различные наименования. Как правило, это — следственный комитет (Австрия, ФРГ), парламентская комиссия (Греция, Дания, Испания, Италия, Португалия) или специализированный комитет (комитет по проверке выборов в Швеции, комитет по вопросам обороны в ФРГ). В нашей стране в соответствии с Федеральным законом «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» органом, уполномоченным проводить парламентское расследование, является парламентская комиссия. Работа комиссий по расследованию не является новшеством для нашей страны. Такие комиссии создавались и действовали ранее. С 1989 г. по настоящее время было создано более 38 временных комиссий по расследованию обстоятельств, имеющих первостепенное значение для современного российского общества. Но закрепления их статуса в законе не было.[[10]](#footnote-10)

Процедура парламентского расследования включает в себя несколько последовательно сменяющих друг друга стадий:

1. Возбуждение парламентского расследования.
2. Подготовка к проведению расследования.
3. Сбор и анализ информации.
4. Обнародование итогового доклада.

Все названные стадии парламентского расследования являются обязательными, а не факультативными, без любой из них расследование невозможно. Стадии, в свою очередь, могут быть разделены на несколько этапов, на каждом из которых совершается определенный объем действий.

Можно говорить о том, что большинство Конституций обходит стороной вопрос о сроках проведения парламентских расследований, что отражает сущность конституции как документа общерегулятивного характера. Однако действующая Конституция Турции устанавливает, что срок расследования не должен превышать двух месяцев. В большинстве стран мира предельный срок парламентского расследования, установленный специальными законами или регламентами палат парламентов, не превышает одного года, что соответствует принципу оперативности процессуальной деятельности. Ст. 5 ФЗ РФ «О парламентском расследовании» устанавливает, что срок подобного расследования «не может превышать один год со дня создания комиссии»[[11]](#footnote-11)

Существуют различные варианты решения вопроса об источнике закрепления права парламента на проведение парламентских расследований, о нормативно – правовом акте, детально регламентирующем процедуру их проведения, о численности депутатов, которые могут инициировать процедуру парламентских расследований, о предельных сроках их проведения их проведения. Это свидетельствует о том, что единственно правильного варианта решения указанных проблем не сущесвует.

Анализ зарубежного законодательства по данному вопросу позволяет сделать вывод, что институт парламентских расследований в современной России сможет стать эффективным элементом парламентского контроля в случае демократизации норм российского законодательства, регламентирующего процедуру проведения парламентских расследований.

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

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

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

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

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

Кроме того, следует упомянуть ч. 2 ст. 45-а Основного закона, согласно которой комитет Бундестага по обороне имеет также права следственного комитета и по требованию 1/4 своих членов обязан провести расследование по делу.[[12]](#footnote-12)

Примечательно, однако, что в Регламенте Бундестага о следственных комитетах ничего не говорится: конституционные нормы, стало быть, считаются достаточными. Профессор Мюнхенского университета Петер Бадура отмечает, что характерной чертой функционирования этого института является расследование злоупотреблений, причем не только в сфере исполнительной власти.

Широко известна расследовательская деятельность комитетов и подкомитетов Конгресса США и его палат. Хотя в Конгрессе нет устных и письменных вопросов, тем более интерпелляций, комитеты и подкомитеты наделены серьезными полномочиями в области контроля за соответствующими министерствами и иными органами и учреждениями. Они вправе истребовать необходимые документы и материалы, могут вызывать повестками на проводимые ими слушания любое лицо, включая Президента США, для допроса в качестве свидетелей.

Но комитеты и подкомитеты окончательных решений не принимают, а доводят собранную ими информацию до сведения палат, которые могут передать дело в суд, уменьшить в порядке санкций бюджетные ассигнования соответствующему ведомству или осуществить процедуру импичмента.

Регламент французского Национального собрания предусматривает, что следственные или контрольные комиссии образуются Собранием путем принятия резолюции, должным образом предложенной и направленной в компетентную комиссию. В предложении следует точно указать либо подлежащие расследованию факты, либо государственные органы или государственные предприятия, деятельность которых должна быть проверена комиссией по контролю. Компетентная комиссия представляет доклад по предложению в месячный срок. Следственная или контрольная комиссия создается на основе пропорционального представительства фракций и должна насчитывать не более 30 депутатов. В ее состав не могут назначаться депутаты, подвергавшиеся уголовному или дисциплинарному наказанию за нарушение правил секретности в связи с работой какой-либо комиссии, которая учреждалась во время той же легислатуры.[[13]](#footnote-13)

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

**Заключение**

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

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

Особые процедуры предусмотрены при ратификации международных договоров: изучение в соответствующей комиссии, часто с привлечением других комиссий, дающих свои заключения по разным аспектам договора, сбор мнений и заключений министерств и ведомств. После этого парламент может ратифицировать договор сам или поручить это президенту — в зависимости от характера договора. При обсуждении проекта бюджета, конституции, некоторых важных законов парламент организует широкое ознакомление общественности, местных органов государства и самоуправления с проектом закона.

**Список литературы**

1. ФЗ РФ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»: ФЗ от 27 дек. 2005г. № 196 – ФЗ // Рос. Газета 2005.№ 294. 29 декабря

2. Закон Республики Татарстан от 07.02.1996 г. №415 «О комитете парламентского контроля Государственного Совета Республики Татарстан»

3. Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник. М., 2005. – 675 с.

4. Баглая Л. Э. Конституционное право зарубежных стран. М., 2006. – 584 с.

5. Зрелов А.П., Краснов М.В. О введении института парламентского расследования в РФ//Право и политика. 2003. - №10

6. Кочнева А.А. Парламентский контроль над правительством.// Актуальные проблемы рос Кукеев А.К. Депутатский запрос как форма парламентского контроля.// Актуальные проблемы современной науки 2005. № 3. сийского права. 2007. №1.

7. Малумов А. Ю, Малумов Г. Ю. Комментарий к Федеральному закону «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный). М.,2007. – 117с.

8. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. М.: Белые альвы, 1996.- 590 с.

9. Прудников А.С. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций. Ч. 1. М.: МосУ МВД России, 2007. – 487 с.

10. Трошев Д. Б. Возбуждение парламентского расследования.// Актуальные проблемы российского права. 2007. №2.

11. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4-х т. Т. 3. Часть особенная. Страны Европы. Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. М.: БЕК, 1997. – 562 с.

1. Кочнева А.А. Парламентский контроль над правительством.// Актуальные проблемы российского права. 2007. №1. С. 3 [↑](#footnote-ref-1)
2. Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник. М., 2005. С. 190. [↑](#footnote-ref-2)
3. Баглая Л. Э. Конституционное право зарубежных стран. М., 2006. С. 101. [↑](#footnote-ref-3)
4. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. М.: Белые альвы, 1996. С. 276. [↑](#footnote-ref-4)
5. Кукеев А.К. Депутатский запрос как форма парламентского контроля.// Актуальные проблемы современной науки 2005. № 3. С. 2. [↑](#footnote-ref-5)
6. Прудников А.С. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций. Ч. 1. М.: МосУ МВД России, 2007. С. 170. [↑](#footnote-ref-6)
7. Закон Республики Татарстан от 07.02.1996 г. №415  «О комитете парламентского контроля Государственного Совета Республики Татарстан». [↑](#footnote-ref-7)
8. Зрелов А.П., Краснов М.В. О введении института парламентского расследования в РФ//Право и политика. 2003. - №10. - С. 39 [↑](#footnote-ref-8)
9. Малумов А. Ю, Малумов Г. Ю. Комментарий к Федеральному закону «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный). М.,2007. С.28. [↑](#footnote-ref-9)
10. Трошев Д. Б. Возбуждение парламентского расследования.// Актуальные проблемы российского права. 2007. №2. С. 2. [↑](#footnote-ref-10)
11. О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации: ФЗ от 27 дек. 2005г. № 196 – ФЗ // Рос. Газета 2005.№ 294. 29 декабря [↑](#footnote-ref-11)
12. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4-х т. Т. 3. Часть особенная. Страны Европы. Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. М.: БЕК, 1997. С. 278. [↑](#footnote-ref-12)
13. Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник. М., 2005.С. 109. [↑](#footnote-ref-13)