

УДК 342.53

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПАЛАТ БИКАМЕРАЛЬНЫХ ПАРЛАМЕНТОВ И ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ: ПРАКТИКА СОВРЕМЕННЫХ ЕВРОПЕЙСКИХ ДЕМОКРАТИЙ

*канд. юрид. наук, доц. Т.А. ФРАНЦУЗ-ЯКОВЕЦ
(Одесская юридическая академия)*

Рассмотрены наиболее важные аспекты влияния исполнительной власти на законодательный процесс. В связи с актуализацией тенденций бикамерализма анализируется опыт стран с двухпалатным парламентом. Система сдержек и противовесов исходит из постулата о равноправии парламента и правительства в системе высших органов власти. Но в реальности государственно-правовая практика отличается от законодательных норм. Относительную самостоятельность парламента констатируется в президентских республиках, но правительство тем временем играет решающую роль как в управлении, так и в законодательном процессе. Анализ того, как другие ветви власти влияют на исполнение законодательных полномочий парламентом, важен в связи с тем, что именно принятие закона является процессом, который дает реальную возможность влиять на ход политических процессов в стране, т.к. наиболее важные политические решения находят свое выражение именно в форме закона.

Современные парламента являются важнейшей конституционно-правовой основой для осуществления представительной демократии. Бикамеральные парламента современных демократических обществ осуществляют законодательную функцию, которая в разных пропорциях проектируется на обе палаты и именно этим и определяется их разное политико-правовое значение. Практика европейских парламента свидетельствует о том, что существует тесное взаимодействие парламента и правительства в законодательной сфере. Более того, в странах, в которых деятельность правительства базируется на поддержке парламентского большинства, основоположную роль в законодательном процессе занимает не парламента, а именно правительство. Исследование этих вопросов важно с точки зрения тезиса проф. Ю.А. Тихомирова, с которым трудно не согласиться: «Законодательная деятельность – это лицо парламента... Создание законов позволяет отобразить в нормативно-обязательной форме общественные нужды и разнообразные социальные интересы, отыскать ту «правовую формулу», которая обладает самым высоким потенциалом регулирования» [10, с.146].

Система сдержек и противовесов исходит из постулата о равноправии парламента и правительства в системе высших органов власти. Но в реальности государственно-правовая практика отличается от законодательных норм. Относительную самостоятельность парламента мы можем констатировать в президентских республиках, но правительства тем временем играют решающую роль как в управлении, так и в законодательном процессе.

Анализ того, как другие ветви власти влияют на исполнение законодательных полномочий парламентом, важен с той позиции, что именно принятие закона является тем процессом, который дает реальную возможность влиять на ход политических процессов в стране, т.к. наиболее важные политические решения находят свое выражение именно в форме закона.

Анализируя базисные положения теории разделения властей в контексте ее применения к современным реалиям, ученые-конституционалисты приходят к заключению, что в реальности эта теория нередко остается только формальной теорией [9, с. 52].

Это совсем не значит, что распределение власти не имеет отношения к современному государству, т.к. базисные концепции касательно необходимости распределения власти с целью предотвращения ее монополизации и необходимости организационного и функционального отделения власти, более специализированного и профессионального управления сохраняют свое значение.

И на этом пути первой важной характеристикой современного распределения власти является тесное взаимодействие законодательной и исполнительной ветвей, в основе которого лежит их тесное сотрудничество. Но нельзя не отметить и другую важную особенность – усиление роли исполнительной власти в ущерб законодательной.

Согласно традиционной концепции распределения власти, законодательная власть разрабатывает и принимает законы, исполнительная – занимается их реализацией, судебная – контролем и наказанием за нарушения. Но на практике органы исполнительной власти в большинстве современных государств разрабатывают 80 – 90% законопроектов, что связано с растущими техническими трудностями законов, а также с неспособностью больших коллегияльных органов, которые формируются на конкурентной основе и имеют меняющийся состав, самостоятельно создавать и принимать непротиворечивые акты. Кроме того, постоянно увеличивается значение актов исполнительной власти, т.к. в большинстве государств существует сфера исключительной компетенции правительства либо же исполнительной власти в целом, куда парламента не имеет права вмешиваться. Классическим примером является сфера регламентированной власти правительства Франции.

Другой тенденцией в этом плане является наличие численных ситуаций, когда подзаконные акты фактически имеют большее влияние на практику государственного управления, нежели принятые парламентом законы.

Для раскрытия вышеуказанных вопросов рассмотрим стадии законодательной инициативы, потому что большинство исследователей утверждают, что законодательный процесс ограничивается официальным прохождением законопроекта в парламенте и право законодательной инициативы является его первой стадией [7, с. 96].

Стадией законодательной инициативы именуется внесение законопроекта в парламент (либо в одну из палат). Правом законодательной инициативы наделены, как правило, парламентарии, правительство, иногда глава государства (Франция, Польша). В федеративных государствах правом законодательной инициативы наделены органы субъектов федерации (Австрия, Германия), высшие органы власти автономных областей (Италия), Конституционный Суд (РФ). Но наибольшее количество законопроектов подается именно правительством, и стоит отметить, что именно эти законопроекты пользуются приоритетом при их обсуждении.

Право законодательной инициативы принадлежит правительству в целом либо же отдельным министерствам. В государствах с парламентской формой правления законопроекты могут быть внесены отдельными министрами либо же депутатами правительственной партии. В президентских республиках правительство реализует право законодательной инициативы не в такой открытой форме, но не менее эффективно [6, с. 215].

В государствах с парламентской формой правления, основным закон, как правило, содержит положение о том, что правительство либо же некоторые его члены наделены правом законодательной инициативы (Германия, Италия, Чехия). Но существуют и исключения, например, в Ирландии, где отдельные члены правительства пользуются идентичными полномочиями за поручением парламента.

Как правило, законопроект вносится в каждую из палат (если палаты равноправны и имеют идентичные полномочия), но имеют место и исключения, например, такой же порядок существует в парламенте Великобритании, хотя его палаты не считаются равноправными.

Закономерным является и то, что большинство законопроектов вносится в нижнюю палату. Как правило, верхние палаты рассматривают, принимают законодательные акты, которые уже приняты нижними палатами. Нижние палаты наделены большим объемом полномочий в законодательной сфере, т.к. априори считается, что нижняя палата парламента представляет население всей страны, и ее члены не зависят от интересов регионов. Существуют и исключения, например, в Швейцарии обе палаты наделены одинаковой компетенцией в законодательной сфере, т.к. в случае внесения законопроекта в Совет Кантонов первоочередное рассмотрение и обсуждение проводится именно Советом Кантонов, а Национальный Совет (нижняя палата) будет принимать решение о принятии или непринятии этого закона.

Анализируя опыт современных демократий, нетрудно заметить, что важнейшая сфера государственной деятельности – законодательная, теперь фактически разделена между парламентом и правительством, либо президентом. При этом ущемление законодательных полномочий парламента происходит различными путями.

Во-первых, мы наблюдаем все большую монополизацию правительством права законодательной инициативы. Большинство законопроектов, которые принимаются парламентом, составляют правительственные законопроекты.

Доминантная роль правительства касательно реализации права законодательной инициативы иногда находит свое проявление и в формальном содержании процедур внесения и рассмотрения законопроектов. Например, согласно законодательству Франции, инициативы правительства оформляются как законопроекты, а инициативы отдельных депутатов – как законодательные предложения. При рассмотрении в парламенте первые пользуются приоритетом.

В практике европейского бикамерализма мы не можем определить какой-то единый подход касательно дальнейшего влияния исполнительной власти на судьбу внесенной законодательной пропозиции. Чаще всего правительство обеспечивает принятие законов путем большинства в парламенте, благодаря которому правительство и формируется.

Включение законопроекта в парламентскую повестку дня и определение порядка прохождения законопроекта осуществляется исполнительной властью (Ирландия), самим парламентом (Швейцария) или же общими органами (Франция, Австрия, Италия). Например, во Франции создаются специальные конференции, в которые входят главы комитетов и палат, а также лидеры парламентских фракций.

Безусловно, вопросы, касающиеся определения очередности прохождения законопроектов, имеют значение, т.к. при этом должны учитываться интересы парламента, правительства и отдельных групп депутатов. В парламентских государствах проблем с обеспечением интересов исполнительной ветви власти в законодательном процессе не возникает, поскольку правительство фактически диктует парламенту его же порядок работы. В государствах с другими формами правления правительственные законопроек-

ты тоже ставятся к обсуждению вне очереди. Во Франции и ФРГ представители правительства иногда включаются в состав органов, которые непосредственно занимаются планированием работы парламента.

Конституции отдельных государств в этом плане пошли еще дальше и закрепили более конкретные механизмы влияния правительства на законодательный процесс. Например, путем предоставления правительству права определять законопроекты в качестве «неотложных» (Ирландия, Германия, Чехия).

Однозначно сложный механизм взаимодействия законодательной и исполнительной властей в законодательной сфере существует в Ирландии. Правительство имеет право ускорить рассмотрение верхней палатой законопроекта, который считает необходимым и срочным для обеспечения публичного спокойствия и безопасности либо же в силу чрезвычайных обстоятельств (внутренних или внешних). Для этого у правительства есть полномочия письменного обращения к Президенту либо же к Главам обеих палат парламента. Решения по поводу сокращения срока рассмотрения законопроекта принимаются Президентом после консультаций с Палатой представителей и Государственным советом. Кроме того, правительство имеет право ускорить и сам срок подписания закона. Конституция Ирландии гласит, что после принятия законопроекта Парламентом Премьер-министр передает его на подпись Президенту. Президент страны за общим правилом подписывает законопроект не ранее, чем через пять дней и не позже седьмого дня с момента его получения. Но на требование правительства и при наличии предварительного соглашения Сената законопроект может быть подписан раньше указанного срока.

Другими методами влияния пользуется правительство Чехии, т.к. имеет право требовать, чтоб Палата депутатов завершила рассмотрение правительственного законопроекта на протяжении трех месяцев со дня его поступления, если с обсуждением законопроекта связаны вопросы доверия к правительству.

Но кроме права требования сокращения срока рассмотрения правительственных законопроектов в некоторых странах предусмотрено право определять и условия их рассмотрения. В отдельных случаях, которые предусмотрены Регламентом Парламента Италии, право принимать законопроекты предоставляется комиссиям, в т.ч. постоянным, созданным пропорционально составу парламента. Но правительство, а также 1/10 часть членов палаты либо 1/5 членов комиссии, к моменту его окончательного утверждения имеет право требования его обсуждения и голосования либо окончательного голосования без обсуждения в самой палате.

Следует обратить внимание на то, что в большинстве Европейских стран почти все законы рассматриваются в верхней палате. Исключением являются бюджетные и финансовые законы, которые часто вообще не рассматриваются в верхней палате или рассматриваются с некоторыми ограничениями (например, без права их отклонения). В некоторых странах существуют законы, которые не могут вступить в силу без соглашения Верхней Палаты. Например, в ФРГ к этой категории законов относятся законы по налоговым сборам и административному суверенитету земель [3, с. 205].

Рассматривая практику деятельности бикамеральных парламентах Европы, мы видим, что именно правительственные законопроекты имеют больше всего шансов на прохождение. Например, опыт Германии в этом плане свидетельствует о том, что законопроекты Бундестага вносятся чаще всего оппозицией, а позиция большинства выражена пропозициями правительства. В среднем по инициативе Федерального правительства принимается приблизительно 80% всех законов, по инициативе Бундестага – 15%, а Бундесрата – 5% [4, с. 78].

То обстоятельство, что субъектом законодательной инициативы выступает правительство, в целом обосновано уровнем партийной дисциплины и наличием действенных рычагов влияния правительства на законодательный процесс.

Часто в парламентской практике встречается ситуация, при которой существует прямое наделение правительства правом издания нормативных актов, которые имеют силу закона, что носит наименование делегированного законодательства. В некоторых государствах (Франция, ФРН, Италия) правящие круги добились внесения в конституцию статей, которые уполномочивают парламента передавать исполнительной власти права издания актов делегированного законодательства. Но в большинстве стран это право конституционно не оформлено и осуществляется на основании практики, а иногда даже вопреки нормам конституции.

То есть еще одним направлением влияния правительства на парламентское законодательство является нормотворческая деятельность правительства, т.к. правительство имеет право издавать различные акты (постановления, распоряжения, решения и т.д.), которые издаются с целью исполнения законов.

В отдельных случаях исполнение законодательной функции может быть делегировано. В Италии делегирование допускается в случае определения четких критериев делегирования. Правительство имеет возможность издавать распоряжения, которые имеют силу закона, но они в тот же день вносятся на рассмотрение палат парламента для утверждения (в случае их роспуска они избираются на протяжении пяти дней). Декреты теряют силу с момента принятия, если они на протяжении 60 дней с момента издания не получили законодательного подтверждения.

В Британии делегированное законодательство получило широкое распространение. Субъектами такого законодательства выступают министры, которые имеют право передавать его руководителям подчиненных им ведомств, которые в свою очередь могут предавать это право нижестоящим ведомствам. Как результат возникает многоуровневая субделегация. Субъектами делегированного законодательства являются также органы местного самоуправления.

Существует и другой путь – фактическое либо же конституционное ограничение круга вопросов, по которым парламент может осуществлять свою законодательную деятельность. Во многих странах круг этих вопросов точно не регламентирован, что разрешает исполнительной власти произвольно определять вопросы, которые решаются правительственными либо президентскими декретами (Великобритания). Согласно ст. 34 Конституции Франции 1958 г., Парламент издает законы только по определенным вопросам.

Достаточно распространенной схемой является принятие так называемых «законов-принципов», когда парламент издает законы в самом общем виде, предоставляя правительству право их дополнения и последующего развития.

Используются и другие пути, когда правительство имеет возможность настаивать на собственном законопроекте, если последний отклонен парламентом. Основной закон ФРГ предусматривает, что в случае отклонения правительственных законопроектов Бундестагом Федеральный президент с подачи Федерального правительства и с согласия Бундесрата имеет право объявить состояние так называемой «законодательной необходимости», при котором для принятия законопроекта будет достаточно его одобрения Бундесратом (верхней палатой).

Еще одной важной стадией законодательного процесса, в которой мы можем проследить влияние исполнительной власти на законодательный процесс, является промульгация. Эта стадия по-разному определяется в разных странах. Например, немецкие ученые под стадией промульгации определяют принятие главой государства решения об официальной публикации закона. Во французской литературе мы находим трактовку промульгации в качестве действий главы государства, которые свидетельствуют соответствии принятого парламентом закона конституционным требованиям, подписание, публикация и вступление в силу закона. В большинстве стран обязательства промульгации возложены на правительство либо же главу государства.

Стадия промульгации может носить обязательный либо необязательный характер. Принципиальное значение имеет вопрос о том, могут ли уполномоченные субъекты отказаться от подписания закона. Например, в Австрии исполнительная власть не имеет возможности помешать закону вступить в силу. В ФРГ законопроект подписывается президентом, федеральным канцлером и главой того министерства, к которому относятся вопросы, регламентируемые законопроектом. Отказ от промульгации не допускается за некоторыми исключениями.

Безусловно, процесс промульгации обусловлен в первую очередь формой правления, потому что именно форма правления влияет на полномочия главы государства в отношении принятых законопроектов.

Конституции таких государств, как Франция, Италия, РФ, предусматривают право исполнительной ветви власти требовать повторного рассмотрения законопроекта палатами парламентов. Глава государства или правительство могут вернуть законопроект в парламент, в случае его необоснованности или противоречия нормам конституции. Право вето используется в президентских или полупрезидентских республиках и рассматривается как самостоятельная стадия законодательного процесса.

Некоторые исследователи определяют право вето как основоположное полномочие при осуществлении законодательной власти и фактор, который ограничивает законодательную деятельность [6, с. 183]. Поскольку само по себе право вето разрешает центральному органу исполнительной власти не просто вмешиваться в законодательный полномочия, но и фактически определять дальнейшую судьбу принятого парламентом закона.

Практика деятельности Европейских бикамеральных парламентов свидетельствует в пользу того, что даже при условиях отсутствия у правительства существенных рычагов воздействия на законодательный процесс это не мешает самому правительству активно влиять на процесс законотворчества. Например, в Италии правительство в законодательном процессе наделено исключительно правом законодательной инициативы, но принятие пропозиций достигается благодаря поддержке парламентского большинства. В условиях партийной дисциплины члены парламента подчинены партийному руководству, которое одновременно входит в состав правительства. Это имеет место в странах с двух или трехпартийной парламентской системой, например, Германии, Великобритании, Испании. Фактически партии выступают в роли центра, который формирует и реализует государственную политику с помощью парламента и правительства в лице своих представителей. Это дает основания для диалога в контексте некой «сплоченности» и объединения власти, а также в русле приоритета правительства при разработке стратегии государственной политики. Потому что именно государственная политика отображена в законопроектах, которые принимаются посредством партийной дисциплины и при помощи прямого давления на

парламент. В тех же странах, где партийная система имеет слабое развитие, например, Италии, этот «недостаток», как и неструктурированность парламента, компенсируется за счет существенных правительственных полномочий, с помощью которых правительство имеет возможность обеспечить принятие необходимых ему же законопроектов. Речь идет о таких возможностях как роспуск парламента, закрепление обязательства членов парламента согласовывать отдельные законопроекты с членами правительства.

Таким образом, к исполнительной власти переходит и функция разработки законов, и значительная часть собственно нормотворческих функций. В тех случаях, когда исполнительная власть политически доминантна по отношению к законодательной (мажоритарные парламентарные режимы с партийной дисциплиной, суперпрезидентские республики), можно говорить, что прохождение законов в парламенте является формальностью. Все вышеизложенные факты свидетельствуют о том, что мера самостоятельности европейских парламента при реализации законодательной функции относительно невелика, так как имеет место непосредственное влияние исполнительной власти на процесс инициирования и прохождения законопроекта. Следует согласиться с утверждением, что в современных государствах парламента продолжает выполнять законодательные полномочия, но его деятельность потеряла независимый характер [6, с. 214].

Особенности законодательной деятельности некоторых парламента позволили М. Амлеру категорично утверждать, что в большинстве стран утверждение, что только парламента осуществляет законодательную власть, не соответствует действительности [2, с. 357]. Тем не менее, законодательная деятельность – это основополагающая функция современных парламента, и практика демократических европейских стран свидетельствует, что общепринятой системы сдержек и противовесов не существует, как не существует единых стандартов реализации принципа разделения властей. В каждой отдельной стране данный принцип реализуется по-разному в зависимости от конкретных обстоятельств и законодательной базы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алебастрова, И.А. Конституционное право зарубежных стран : учеб. пособие / И.А. Алебастрова. – М. : Юриспруденция, 2000. – 304 с.
2. Амелер, М. Парламенты / М. Амелер. – М. : Прогресс, 1967. – 512 с.
3. Государственное право Германии / сокращ. пер. с нем. / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М. : ИГПРАН, 1994. – Т. 1. – 320 с.
4. Євгенєва, А.М. Німецьке «серце демократії» / А.М. Євгенєва // Парламент. – 2002. – № 1-2 – С. 78.
5. Конституции государств Европы. В 3 т. / под общ. ред. и со вступ. статьей директора Ин-та закон-ва и сравнительного правовед. при Правительстве Рос. Федерации Л.А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – 824 с.
6. Мишин, А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / А.А. Мишин. – 6-е изд. перераб. и доп. – М. : Белые альвы, 1999. – С. 214.
7. Парламентское право России : учеб. пособие / под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. – М. : Юристь, 1999. – С. 96.
8. Правовые системы стран мира : энциклопед. справ. / отв.ред. д-р юрид. наук, проф. А.Я. Сухарев. – М. : НОРМА, 2000. – 840 с.
9. Старцев, Я.Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах / Я.Ю. Старцев. – М. : Логос, 2005 – 170 с.
10. Тихомиров, Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М. : Изд. Г-на Тихомирова М.Ю., 2001. – 355 с.
11. Шаповал, В.М. Конституційне право зарубіжних країн / В.М. Шаповал. – Київ : АртЕк, Виц. шк., 1997. – 264 с.

Поступила 02.02.2015

SOME FEATURES OF INTERACTION CHAMBERS OF BICAMERAL PARLIAMENTS AND EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE LEGISLATIVE PROCESS: THE PRACTICE OF MODERN EUROPEAN DEMOCRACY

T. FRANTSUZ-YAKOVETS

The article discusses the most important aspects of influence of the executive brunch on the legislative process. Because of the actualization of the bicameralism trends, in the article analyzed only the experience of countries with a bicameral parliament. The system of checks and balances based on the postulate of equality of Parliament and Government in the higher authorities. But in reality, state-legal practice differs from the legislation. The relative independence of Parliament stated in a presidential republic, but in the meantime the government plays a crucial role in both the management and in the legislative process. Analysis of how the other branches of government affect the performance of legislative powers to the Parliament, it is important due to the fact that it is the adoption of the law is the process that provides a real opportunity to influence the course of political processes in the country, as the most important policy decisions are reflected in form of the law.