

ТЕМА №8. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ: ПАРЛАМЕНТ.

1. Понятие парламента и факторы, обуславливающие его эволюцию;
2. Основные функции, компетенция парламента и акты парламента;
3. Структура парламента (внешняя и внутренняя);
4. Особенности формирования и достоинства палат парламента.
Роспуск парламента;
5. Статус парламентария и основные формы депутатской деятельности;
6. Организация работы парламента и законодательный процесс.

Понятие парламента и фракции, обуславливающие его функции.

1 вопрос. Органы, осуществляющие законодательную власть.

В большинстве стран законодательная власть осуществляется парламентом: общегосударственным выборным коллегиальным органом, работающим на профессиональной постоянной основе в системе разделения властей. В некоторых странах, прежде всего социалистических, законодательную власть осуществляют органы непарламентского типа: советы – эпизодически действующие органы, которым формально принадлежит вся полнота государственной власти.

Парламентом (от французского слова parler - говорить) в современном мире именуется высший законодательный и представительный орган государства. Данный орган (либо орган похожий на него) имеется практически во всех государствах мира. Считается, что первым парламентом мира был британский парламент, созданный в 1265 г., то есть XIII в. (Однако ряд народов, например, исландцы считают, что их парламент – Альтинг – древнее британского). Схожий с парламентом орган – Сенат – существовал и в Римской империи.

Повсеместное распространение парламента началось с эпохи Великой французской революции 1789 года и войны за независимость США конца XVIII в. ^УИмели особенность: как правило, они были построены по цензовому принципу и в них могли избираться только представители буржуазии. Соответственно, главной целью парламентов конца XVIII – начала XX вв. была борьба за ~~органические~~ власти монарха и защита интересов буржуазии.

В 20-е – 60-е гг. XX в. роль парламентов резко снизилась. Они либо стали декоративными, ни на что не влияющими органами в фашистских странах и странах тоталитарного социализма, прикрытием для диктатуры партии и ее вождя, либо были подавлены исполнительной властью в демократических государствах (пример, в Великобритании и Франции).

С конца 60-х гг. XX¹ в. начался процесс возрождения парламентаризма, который продолжается по сей день. Парламенты постепенно «отвоевывают» новые полномочия и стали главным органом в системе государственных органов большинства развитых стран. Во многом процесс возрождения парламентов был обусловлен следующими факторами:

- 1) избирательное право (как активное, так и пассивное) получили не только мужчины, но и женщины;
- 2) ликвидированы многочисленные цензы (имущественный, ценз грамотности и т.д.), что превратило парламент из органа, выражавшего интересы лишь меньшинства общества (что главной причиной повсеместного падения его авторитета после первой мировой войны), в действительно всенародный орган;
- 3) средства массовой информации усилили интерес граждан к деятельности парламента;
- 4) выборы в парламент (по крайней мере, в нижнюю палату) стали свободными, прямыми, равными и тайными;
- 5) совершенствовались избирательные системы, структура парламентов и порядок их работы;
- 6) парламенты сами стали завоевывать авторитет, работая более ответственно и профессионально.

и творческое мышление парламента

2 вопрос. Основные функции и компетенция парламента

Основные функции и компетенции парламента – это законотворчество, т.е. принятие законов; представительство, т.е. выражение интересов широких слоев населения и воли всего народа; контроль за деятельностью государственного аппарата, прежде всего правительства; участие в формировании государственных органов, ⁵⁾ принятие бюджета и некоторые другие. Данные функции реализуются через компетенцию парламента. Такая компетенция по-разному может быть выражена в конституциях. Она может быть неограниченной, при которой круг вопросов ведения парламента точно не очерчен (Великобритания); относительно ограниченной, предполагающей существование лишь некоторых ограничений – как правило, со стороны субъектов федерации или автономных единиц (США); абсолютно ограниченной, означающей существование строго определенного круга компетенций, выйти за пределы которого парламент не вправе (Франция).
 4) Основные полномочия парламента.

В законодательной сфере – главной сфере полномочий парламента – парламенту принадлежит исключительное право принимать законы, т.е. акты высшей юридической силы. Исполнительные органы могут принимать законы только в том случае, если они уполномочены на это парламентом, т.е. в порядке делегирования законодательных полномочий.

В финансовой сфере полномочия парламента включают его право принимать бюджет и устанавливать налоги. Данные полномочия осуществляются путем принятия законов и примыкают к законодательным полномочиям.

В сфере международных отношений важнейшими полномочиями парламента являются ратификация и денонсация международных договоров. Ратификация – это одобрение договора парламентом, выражающее окончательное согласие государства на его заключение. Денонсация – это

см. разъяснение на стр. 5-

одностороннее расторжение международного договора государством, ведущее к утрате им юридической силы на территории данного государства.

В сфере формирования государственных органов и учреждений, а также назначение должностных лиц парламент самостоятельно назначает некоторых из них (например, президентов в некоторых парламентских республиках) либо участвует в таком назначении (так, например, происходит формирование правительства).

В сфере контроля за деятельностью государственных органов, учреждений и должностных лиц, прежде всего исполнительной власти, парламенты осуществляют юридический контроль за их деятельностью, который может привести к применению процедуры импичмента, т.е. отрешения от должности лица, совершившего правонарушение (чаще всего президента), финансовый контроль (утверждение бюджета и отчета о его исполнении, деятельность счетных палат), а в парламентских странах – также политический контроль, который может привести к выражению недоверия правительству или отказу ему в доверии со стороны парламента, в результате чего правительство будет вынуждено уйти в отставку.

В сфере обороны и безопасности парламент вправе объявить войну и заключить мир.

Судебные полномочия парламента – это право амнистии, осуществления процедуры импичмента, образования парламентами или их палатами следственных комиссий для расследования дел, представляющих публичный интерес.

Полномочия – это те вопросы, по которым парламент имеет право принимать решения. *и по которым они ~~не~~ несут юридические обязательства.*

В зависимости от объема полномочий выделяются парламенты:

- с абсолютно неограниченными полномочиями;
- с абсолютно ограниченными полномочиями;

- с официально неограниченными, но фиктивными полномочиями;
- с декоративными полномочиями.

Абсолютно неограниченные полномочия означают то, что парламент может принять к своему рассмотрению любой вопрос, который не относится к компетенции других государственных органов. Фактически это признание верховенства парламента среди других государственных органов. Указанной компетенцией обладают, в частности, парламенты Великобритании и Италии.

Однако даже абсолютно неограниченные полномочия на деле ограничены:

- правом вето со стороны главы государства на законы (которое может быть и не преодолено);
- возможностью досрочного распуска парламента;
- решениями конституционного суда (иных судов) о признании неконституционным акта парламента.

Подобные полномочия обычно характерны для парламентов в парламентарных республиках.

При абсолютно ограниченных полномочиях парламент имеет право решать только вопросы, которые прямо указаны в конституции и законах, и никакие больше. Указанными полномочиями, например, обладает парламент Франции. Данный тип полномочий обычно характерен для парламентов в президентских республиках.

Официально неограниченные, но фиктивные полномочия были присущи парламентам стран тоталитарного социализма. «На бумаге» такие «парламенты» (например, Верховный Совет СССР) обладали всей (!) полнотой государственной власти, но на деле самостоятельно использовать свои полномочия не могли, поскольку были «приводными ремнями» партийно-государственной машины. Парламенты стран тоталитарного социализма

находились под полным контролем правящей коммунистической партии и по прямому указанию партии и ее лидера узаконивали партийные решения.

Парламенты с декоративными полномочиями встречаются в ряде стран с диктаторскими режимами и в авторитарных монархиях Персидского залива. В таких странах парламент не имеет ни официальных, ни фактических полномочий, часто назначается монархом или диктатором и выполняет консультативные функции.

Независимо от того, абсолютно неограничены или ограничены полномочия парламента, мировая практика выработала необходимый минимум полномочий, который присущ всем парламентам в демократических цивилизованных странах. Назовем их типичными полномочиями современных парламентов. Это:

- 1. принятие законов;
- 2. утверждение кандидатуры на пост премьер-министра, предлагаемой обычно главой государства, иногда – утверждение министров;
- 3. вынесение вотума недоверия правительству;
- 4. ~~согласия~~ ратификация международных договоров;
- 5. принятие государственного бюджета и контроль за его исполнение;
- 6. формирование счетной палаты либо иного органа, осуществляющего контроль за финансами;
- 7. избрание генерального прокурора;
- 8. избрание судей верховного суда либо иных высших судов;
- 9. избрание судей конституционного суда либо их части;
- 10. проведение парламентских расследований;
- 11. ~~избрание~~ решение вопроса об импичменте высших должностных лиц;
- 12. иные полномочия.

Если парламент двухпалатный, то полномочия могут делиться между палатами. Обычно нижняя палата принимает законы, утверждает правительство, выносит ему вотум недоверия, а верхняя избирает генерального прокурора, формирует высшие суды, окончательно решает вопрос об импичменте, ~~(необходимо согласовать)~~ ратифицирует международные органы.

В мировой практике имеется институт делегированного законодательства, когда парламент передает главе государства или правительству часть своих полномочий (чаще всего это принятие актов, имеющих силу закона, по вопросам, либо урегулированным правом, либо не терпящим отлагательства).

Делегированное законодательство оправдано, поскольку некоторые вопросы (например, экономические) нуждаются, с одной стороны, в срочном решении, а с другой – законодательного оформления.

Например, Конституция Украины 1996 года в своих переходных положениях установила, что в течение 3 лет с момента ее принятия президент имеет право издать экономические указы, имеющие силу закона, по вопросам, не урегулированным законодательством. Декреты-законы с последующим утверждением их парламентом имеет право издать президент Греции. В целом делегированное законодательство широко распространено во многих странах Европы.

Чаще всего законодательные полномочия делегируются парламентом правительству. Получив их, оно осуществляет делегированное законодательство. Конституции или законы определяют порядок и условия делегирования. Полномочие принять правовой акт, имеющий силу закона, могут быть переданы правительству только специальным делегирующими законом, в котором должны быть указаны предмет и срок делегирования.

Правовые акты, принимаемые парламентом.

Основным видом актов, принимаемые парламентом, являются законы. Другие акты, принимаемые парламентом или его палатами – это резолюции,

декларации, заявления, обращения. Как правило, они не имеют нормативного характера. Кроме того, палаты принимают свои регламенты – акты, регулирующие организацию и процедуру их деятельности.

Внешняя структура парламента

3 вопрос. Структура парламента.

Она бывает однопалатной и двухпалатной. Двухпалатная структура парламента именуется бикамерализмом. Бикамерализм характерен для большинства современных парламентов (Великобритания, США, Франция, ФРГ). Однопалатные парламенты существуют лишь в немногих странах (Дания, Израиль). Нижние палаты являются более демократичными; поэтому именно им принадлежит, как правило, наиболее важная роль в осуществлении законодательных и контрольных полномочий парламентов. Верхние палаты (ко себя больше не нужны) имеют двоякое предназначение: представительство интересов территориальных единиц государства и осуществление роли тормоза, фильтра, консервативного начала в деятельности парламента. При этом реальная роль верхней палаты может быть различной. В зависимости от этого различают систему сильной и слабой палаты. Сильная верхняя палата предполагает ее равноправие с палатой нижней при осуществлении парламентских полномочий, прежде всего законодательных (Италия, США). Система слабой верхней палаты означает превосходство нижней палаты в законодательном процессе: при возникновении разногласий между ними относительно текста закона окончательное слово принадлежит нижней палате, которая может преодолеть возражения палаты верхней (ФРГ, Франция). Как правило, чем демократичнее формируется верхняя палата, тем она сильнее.

Организация палат

Палата парламента возглавляется председателем, избиаемым, как правило, после выбора палаты на весь срок ее полномочий. Председатель ведет заседания палаты и организует ее работу. Обычно председатель парламента назначается из числа членов парламента

Важную роль в работе играют комитеты – вспомогательные органы, избиаемые парламентом (палатой), состоящие из парламентариев и содействующие палате в осуществлении их полномочий. Различают постоянные и временные комитеты: постоянные создаются на весь срок

полномочий палаты или на время сессии – как правило, по отраслям и сферам управления, а временные – для выполнения определенной задачи, после чего распускаются. В полномочия комитетов входят право требовать информацию, вызывать на заседания и заслушивать должностных лиц, организовывать парламентские слушания и т.п. Особенна важна роль постоянных комитетов в предварительной проработке законопроектов. Комитеты создаются по большей части отдельно по палатам, но могут образовываться и совместные комитеты обеих палат.

Особенности формирования палат парламентов.

Если нижние палаты формируются, как правило, путем прямых выборов, то верхние в разных странах по-разному: как и нижние – непосредственно избирателями (США); путем назначения (ФРГ), косвенными выборами (Франция).

При этом срок полномочий верхних палат, как правило, большей, чем у палат нижних, обновляются они постепенно (например, Сенат США на 1/3 через каждые два года), территориальные единицы представлены в них на партийных началах, возрастной ценз является более жестким, чем для претендентов в депутаты нижних палат.

Роспуск парламента.

Парламент и его нижняя палата могут быть распущены президентом в парламентских и смешанных республиках. Если правительство несет политическую ответственность только перед нижней палатой, то роспуску подлежит, как правило, только она, а если перед обеими палатами – то обе могут быть распущены, парламент (палата) распускается в случаях выражения недоверия правительству или отказа ему в доверии (как альтернатива отставке правительства) либо при неспособности сформировать правительство.

4 вопрос. Особенности формирования и достоинства палат парламента. Расспуск парламента.

Т.О. Современный парламент, как правило, имеет однопалатную или двухпалатную структуру. Однако встречаются парламенты и с большим количеством палат. Например, парламент ЮАР имеет трехпалатную структуру (по расовому принципу), а парламент Югославии — шестипалатную (по профессиональному). Но это исключение из правил. Такие парламенты показали свою нежизнеспособность, уступив место «классическим» однопалатным и двухпалатным.

Однопалатные (монокамерные) парламенты обычно существуют в небольших по территории и населению унитарных государств, например в Швеции, Латвии, Эстонии, Венгрии, Болгарии, Греции, Словакии, Португалии и других странах.

Однопалатные палаты имеют свои достоинства:

- просты и компактны;
- обычно избираются всем населением страны напрямую;
- как правило, имеют большие полномочия;
- часто избирают президента и формируют правительство, ответственных перед парламентом;
- все депутаты имеют равный статус;
- быстрее принимаются решения;
- проще законодательный процесс;

Тем не менее у однопалатных парламентов есть свои недостатки:

- недостаточно представлены территориальные единицы государства;
- отсутствует противовес в виде второй палаты;
- существует опасность радикализации парламента, усиления партийного засилья;

- парламент может противопоставить себя с другим государственным органам и взять на себя все функции.

Двухпалатные (бикамерные) парламенты существуют, как правило, в крупных федеральных государствах.

В таких парламентах одна палата, часто именуется «нижней», избирается всем народом напрямую и представляет интересы народа в целом; а вторая – «верхняя» представляет интересы регионов, субъектов федерации и формируется ими.

Достоинства двухпалатной структуры:

- более «объемно» представлено общество – народ в целом, и регионы с их особенностями;
- обычно к кандидатам в члены верхней палаты предъявляются более высокие требования, чем к кандидатам в депутаты нижней палаты, и поэтому в верхнюю палату избираются люди более грамотные, квалифицированные, уважаемые, опытные и старше по возрасту;
- верхняя палата служит противовесом нижней – фильтрует ее решения, сбивает страсти, уменьшает партийное влияние в пользу общегосударственных интересов, не дает нижней палате радикализироваться;
- обычно верхняя палата имеет большой срок полномочий и обновляется по частям, что препятствует резкой смене политического курса;
- как правило, верхняя палата не распускается и функционирует всегда, и поэтому в случае распуска нижней палаты верхняя палата (то есть половина парламента) продолжает работать;
- в случае радикального обновления нижней палаты в результате выборов верхняя палата обеспечивает преемственность прежней политики.

Недостатки двухпалатной структуры состоят в том, что:

- появляется дополнительный слой депутатов в лице членов верхней палаты (больше затрат из бюджета на их содержание, больше привилегий);

- усложняется законодательный процесс;
- верхняя палата может быть слишком консервативной и слишком тормозить деятельность нижней.

Среди крупных федеративных государств двухпалатную структуру парламента имеют США, Россия, Индия, Бразилия, Аргентина, Мексика.

В настоящее время наметилась тенденция повсеместного распространения двухпалатных парламентов, в том числе в унитарных государствах (больших и малых).

Помимо указанных крупных федераций двухпалатная структура парламента характерна для Великобритании, Франции, Италии, Испании, Бельгии, Голландии, Японии, Швейцарии, Польши, Чехии, Беларуси, Казахстана, Румынии и многих других стран.

Фактически большинство высокоразвитых государств имеют двухпалатный парламент, имеющий преимущества перед однопалатным. Главное из них в том, что деятельность парламента становится более организованной и профессиональной, а жизнь общества и государства – более стабильной.

Современные парламенты формируются по-разному:

Самый распространенный способ – это избрание всего парламента (либо нижней палаты) непосредственно народом. Данный способ, в частности, практикуется в США, Италии, других развитых демократических странах.

Наряду с ним существуют и иные способы формирования парламентов. При ведем основные из них:

- нижняя палата избирается народом, а верхняя – представительными органами регионов (то есть одна палата – прямыми выборами, другая косвенными); такая система практикуется, например, во Франции и Голландии;

- нижняя палата избирается народом; верхняя на 2/3 формируется по наследственному принципу, а на 1/3 назначается монархом (Палата общин и Палата лордов в Великобритании);
- нижняя палата избирается народом и затем из своего состава избирает верхнюю (Норвегия, Исландия);
- незначительная часть членов верхней палаты назначается пожизненно президентом за выдающиеся заслуги перед государством и обществом (в Италии 5 сенаторов назначаются пожизненно президентом дополнительно к 315 избираемым);
- значительная часть верхней палаты назначается главой государства (в Беларусь президент назначает 1/3 сенаторов, в Казахстане $\frac{1}{4}$ сенаторов);
- нижняя палата избирается народом, а верхняя – назначается (Канада);
- весь парламент назначается главой государства (Катар);
- часть мест в парламенте резервируется для представителей определенных слоев населения (в Египте половина мест в парламенте резервируется за рабочими и крестьянами, в Индии – часть мест для представителей остальных народностей и остальных каст, в Китае – для представителей армии);
- парламент формируется по профессиональному признаку (6-палатный парламент Югославии в 1963-1974 гг.);
- весь парламент избирается путем многочисленных косвенных выборов (Всекитайское собрание народных представителей).

Несмотря на многообразие способов, важнейшими признаками полноценного парламента в цивилизованном демократическом государстве являются:

- регулярная выборность, а не назначаемость парламента;

- избрание парламента (либо его нижней палаты) всеми гражданами путем свободных, прямых, равных и тайных выборов.

5 вопрос. Статус парламентария

Его главными характеристиками выступают основания получения и срок мандата, наличие комплекса прав и обязанностей, гарантии их реализации, а также ответственность и основания прекращения полномочий.

Основанием приобретения парламентского мандата являются, как правило, выборы. Срок полномочий парламентариев в разных странах и палатах различен: например, 2 года – у депутатов Палаты представителей и 6 лет у сенаторов в США.

Депутаты парламента вправе участвовать в работе своей палаты и ее органов, включая право выступлений и голосования по любым вопросам, обсуждаемым в палате, право на получение информации, необходимой для эффективного осуществления депутатской деятельности, право законодательной инициативы, иногда – право присутствовать на заседаниях другой палаты, право создавать партийные фракции и другие депутатские объединения, участвовать в их работе и т.п.

Основными гарантиями парламентского мандата являются его свободный характер, парламентский иммунитет и индемнитет. Свободный характер мандата парламентария означает, что он неответственен за свою деятельность перед кем бы то ни было, включая своих избирателей: депутат не обязан выполнять их указания, а они не могут отозвать. Законодательство большинства демократических стран закрепляет именно свободный (а не императивный, предполагающий ответственность депутата перед избравшими его лицами) парламентский мандат в силу того, что парламентский арий признается, прежде всего законодателем и поэтому он обязан руководствоваться общегосударственными, а не местными интересами.

Парламентский иммунитет или неприкосновенность парламентария означает, что он в период своих полномочий (иногда сессии) не может быть подвергнут аресту, иному ограничению свободы, а также уголовному

преследованию без согласия палаты, исключения составляют случаи задержания при совершении преступления.

Термин «парламентский индемнитет» имеет два значения: не ответственность за высказывания и голосование в парламенте, а также вознаграждение парламентария.

Полномочия парламентариев прекращаются в обычном порядке после избрания депутатов следующего созыва, а досрочно – в случаях смерти, добровольной отставки, принятии палатой решения о лишении парламентария его полномочий.

далние слова со стр. 19-20.

Различается и статус депутата классических и социалистических парламентов.

В классических парламентах демократических государств депутаты обычно работают на профессиональной основе и имеют свободный мандат. Это означает, что:

- депутат представляет весь народ, а не только выбравших его избирателей;
- депутат не связан волей своих избирателей;
- невозможен досрочный отзыв депутата;

В зависимости свободный мандат имеет свои ограничения. Избрание депутата часто зависит от его работы с конкретными избирателями и от поддержки партии. Поэтому, будучи свободным, депутат все равно должен считаться с мнением конкретных избирателей и подчиняться партийной (фракционной) дисциплине.

Депутаты социалистических парламентов, как правило, работают на непостоянной основе и совмещают депутатские функции с основной работой. Помимо этого они имеют императивный мандат:

- представляют интересы конкретных избирателей;
- в своих решениях подчинены им и ответственны перед ними;

- обязаны выполнять наказы;
- могут быть досрочно отзваны избирателями.

В большинстве демократических государств депутаты обладают иммунитетом и индемнитетом.

Иммунитет – неприкосновенность депутата, включающая невозможность его уголовного преследования без разрешения палаты. Иммунитет имеет свои плюсы и минусы. Плюсы иммунитета в том, что он обеспечивает свободу деятельности депутата, не позволяет властям «расправиться» с депутатом уголовно-правовыми мерами.

Минус заключается в том, что иммунитет может стать защитой, «панцирем» для совершения противопарной деятельности, самоцелью для представителей криминального мира.

Депутатский иммунитет был оправдан в XVIII – XIX вв., когда парламенты боролись против абсолютизма. В настоящее время наметилась тенденция постепенного отказа от иммунитета, поскольку он нарушает принцип равенства всех перед законом.

Индемнитет – это:

- во-первых, неответственность депутата за свои высказывания и голосования в парламенте;
- во-вторых, денежное жалованье за депутатскую деятельность и иные привилегии.

В современных развитых государствах парламентарий – одна из самых уважаемых, престижных и высокооплачиваемых профессий. Например, зарплата члена Конгресса США равна примерно 150 тыс. долларов в год.

Основными формами депутатской деятельности являются:

- работа в округах: встречи с избирателями, выявление их проблем и проблем округа, их решение;

- участие в работе сессий парламента (в обсуждении вопросов, голосования);
- направление вопросов правительству; *и замечать выполнение предложенных организаций*
- интерpellации;
- работа в комитетах и комиссиях;
- участие в деятельности партийной фракции.

Интерпелляция – это вопрос к члену правительства с получением ответа. Ответ, например министра, ставится на голосование в парламенте. Если парламент голосует утвердительно (то есть парламент удовлетворен ответом), то министр остается в должности. Если парламент голосует против утверждения (неудовлетворен ответом министра), то министр уходит в отставку.

В развитых демократических странах интерpellация – сильное средство парламентского контроля за деятельностью других государственных органов.

56 вопрос. Порядок проведения парламентской сессии.

Сессия – это период времени, когда парламент может проводить пленарные заседания и принимать решения. Парламенты собираются на очередные сессии по собственному праву или их созывает глава государства в установленные законом сроки. В большинстве стран они продолжаются большую часть года с перерывами на парламентские каникулы. Исключение составляют социалистические страны, где очередные сессии законодательного органа продолжаются лишь несколько дней в году. Внеочередные сессии проводятся, как правило, по инициативе главы государства или парламентариев. В период сессии проводятся пленарные заседания парламента (палаты), а также заседания парламентских комитетов и парламентские слушания.

Парламент, как правило, работает сессионно и собирается на 2 сессии в год – осеннюю и весеннюю, длиющиеся обычно 4 месяца. Между сессиями большинство парламентов не работает – депутаты находятся в округах или на отдыхе.

В парламентах Испании и Португалии создаются «мини-парламенты», которые заменяют парламент в межсессионный период, обеспечивая его круглогодичную работоспособность. Это положительный опыт, который в будущем, возможно, пригодится и другим странам.

По-иному работают парламенты стран ~~тоталитарного~~ социализма. Весь парламент собирается только 1 раз (или 2 раза) в год на короткие сессии (по 2-3 дня) и утверждает принятые в течение года решения рабочего органа.

Рабочий орган – малочисленная коллегия, избираемая из состава парламента, которая работает между сессиями и принимает оперативные решения (в том числе и законы). Это Президиум Верховного Совета СССР, Государственный Совет на Кубе (в прошлом – в ГДР и Болгарии), Постоянный комитет в Китае и Вьетнаме.

Законодательный процесс – это урегулированный правовыми нормами порядок деятельности управомоченных субъектов по созданию закона. Важнейшим из таких субъектов является парламент. Законодательный процесс включает множество стадий: 1) внесение законопроекта; 2) его обсуждение; 3) принятие закона; 4) его одобрение второй палатой (если она имеется); 5) промульгация закона главой государства; 6) его опубликование; 7) вступление закона в юридическую силу.

Внесение законопроекта в парламент или его палату осуществляется путем реализации права законодательной инициативы. Такое право принадлежит в разных странах различным лицам. В президентской республике им обладают только парламентарии, а в парламентских странах – также правительство. В ряде государств круг субъектов права законодательной инициативы включает также группы избирателей, государственные органы нижестоящего и данного уровня, внутрипарламентские органы и учреждения при парламентах и т.п.

Обсуждение законопроекта – это самая объемная стадия законодательного процесса. Она включает работу над проектом как на пленарных заседаниях (чтение законопроекта), так и его обсуждение в парламентских комитетах. Обе эти формы обсуждения чередуются между собой. При этом в большинстве стран юридически значимые решения по законопроекту принимают в результате чтений, а комитеты лишь формируют предложения о поправках. Каждый закон обычно проходит три чтения. В ходе первого решается вопрос о том, нужен ли такой закон в принципе. Второе чтение предполагает обсуждение проекта в деталях. В результате третьего чтения закон окончательно принимается данной палатой. В промежутках между чтениями закон проходит обсуждение в комитетах.

Законы принимаются путем голосования. Закон считается принятым, если за него проголосовало установленное большинство.

Если парламент двухпалатный, следующей стадией законодательного процесса является одобрение закона второй палатой. На этой стадии законодательного процесса между палатами могут возникнуть разногласия, преодолеваемые по-разному в зависимости от того, сильной или слабой является верхняя палата. Если она слабая, ее вето может быть преодолено нижней палатой, за которой, таким образом, остается решающее слово при определении судьбы закона. Если же верхняя палата является сильной, то закон считается принятым парламентом лишь в том случае, когда он одобрен в идентичной редакции обеими палатами.

Санкционирование (подписание) и промульгация (обнародование) закона главой государства осуществляется в установленные законом сроки. В течение этого срока глава государства может отклонить закон, т.е. наложить на него вето. Такое вето имеет относительный (отлагательный) характер, т.к. может быть преодолено палатами путем повторного принятия закона в прежней редакции - как правило, квалифицированным большинством голосов. Если вето преодолено, президент обязан подписать закон и промульгировать его. Промульгация означает издание правового акта об официальном опубликовании закона.

Официальное опубликование закона осуществляется в специальных печатных изданиях.

Закон вступает в юридическую силу, как правило, в день официального опубликования или спустя некоторое установленное время после этого.

Некоторые особенности имеет процедура принятия финансовых и органических (конституционных) законов. Так, финансовые законы, как правило, могут быть внесены только в нижнюю палату парламента. Во многих странах их внесение требует заключение правительства или вообще может быть осуществлено только правительством либо его главой (в США бюджет вносится) президентом страны. В некоторых странах установлены жесткие