

---

# **История парламентаризма в России и мире**

---

# 1. Понятие парламент

**Парламент** («parlare» - место, где говорят) — высший коллегиальный орган народного представительства, осуществляющий законодательство.

**Парламентаризм** — система государственного устройства, при которой чётко разграничены функции законодательных и исполнительных властей при доминирующем положении парламента.

Место парламента в системе государственной власти определяется **разновидностью формы правления**. Сегодня парламента имеются во всех странах, кроме стран — **абсолютных (или теократических) монархий**. Например, своих парламента нет в Саудовской Аравии, Катаре, Мьянме, Северной Корее, Кубе и т.д.

## 2. История парламентаризма

### Эпоха Античности

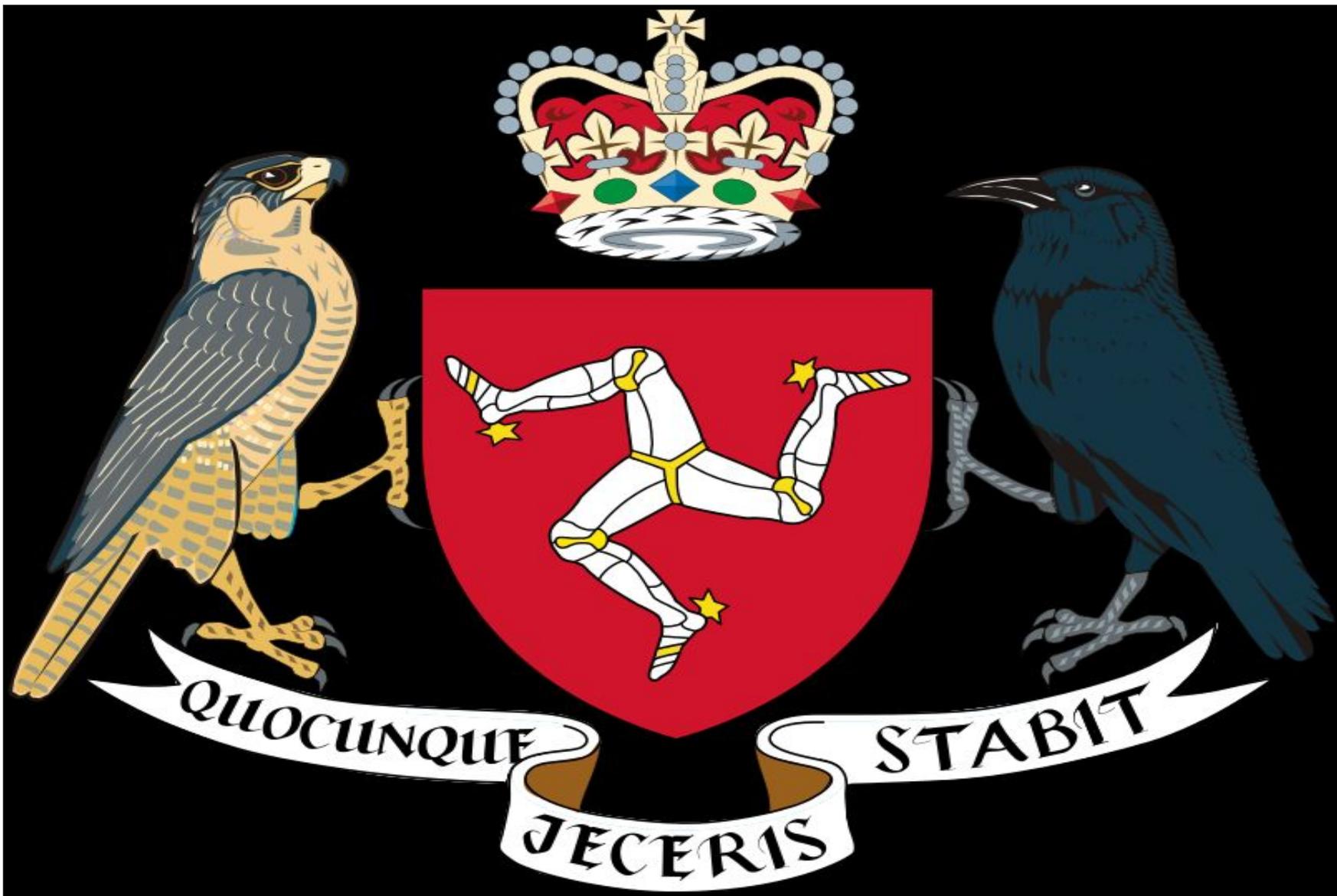
История парламентаризма имеет свою многовековую историю. Его истоки мы можем найти в Древнем мире в органах народного представительства. Это могло быть **народное собрание, совет старейшин, Сенат** и т.д.



## Средние века

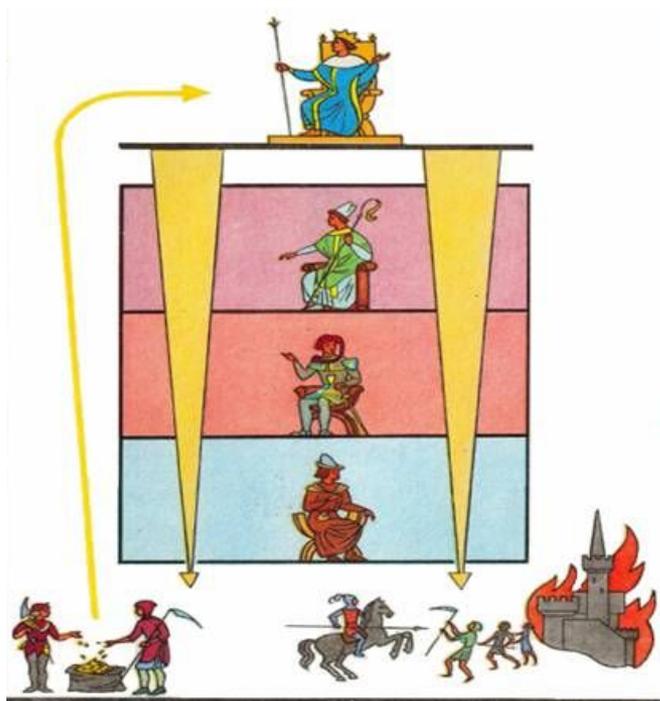
В Средние века получила распространение **сословно-представительная система**. Во многих странах образовались **специальные органы**, состоящие из представителей различных сословий. Например, во Франции это были Генеральные штаты, а в России Земские соборы. Они выполняли **роль посредников между властью** (как правило, монархом) и обществом. В нестабильный период их полномочия расширялись.

Самыми древними парламентами в мире считаются парламенты **Острова Мэн** (Тинвальд) и **Исландии** (Альтинг), созданные в X веке. **Тинвальд** на протяжении своей истории действовал непрерывно, **альтинг** же официально не работал в 1801—1845 годах (хотя неофициальные собрания были).



## Средние века

**Кортесы** — в средневековой Испании региональные сословно-представительные собрания, с XIX века — парламент в Испании и Португалии. **Первые кортесы** были созданы в **1137 году** в Кастилии. Первоначально в кортесах могли участвовать только **дворяне и духовенство**. Лишь в **1188 году** в кортесах получили представительства **горожане**.



### Кортесы состояли из трех палат:

- Духовенство.
- Феодалы.
- Горожане и Крестьянство.

В настоящее время парламент в Испании называется **Генеральные кортесы**. Он состоит из двух палат: конгресс депутатов и сенат.

## Генеральные кортесы

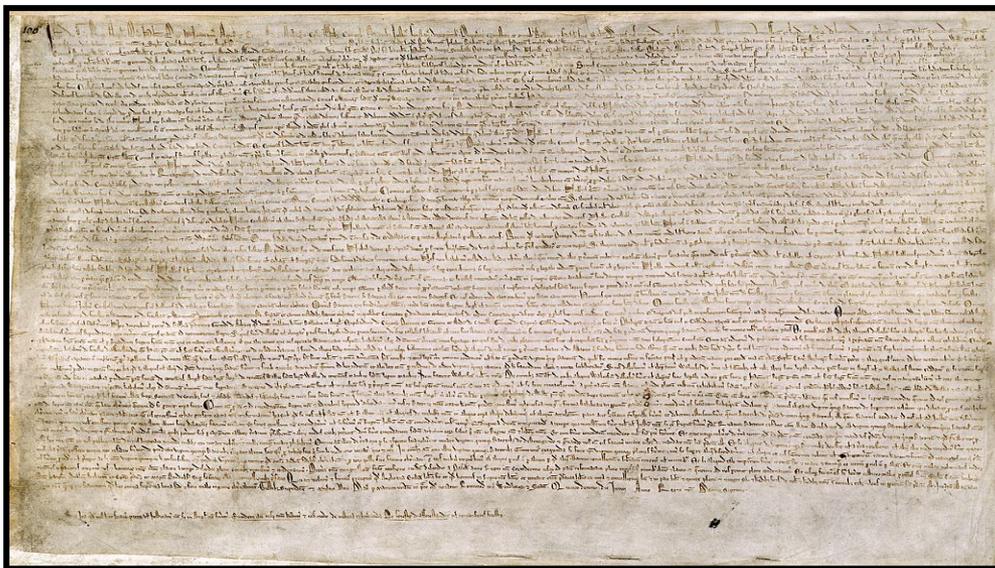
Обе палаты формируются **одновременно на основе свободного, всеобщего, равного и прямого избирательного права тайным голосованием**. Однако, при выборе депутатов применяется система **пропорционального представительства**, а выборы сенаторов проводятся **по мажоритарной системе**. Срок полномочий обеих палат составляет **4 года**.

Испанское законодательство не установило постоянного количественного состава палаты. Поэтому в соответствии с Конституцией Испании в «Конгресс депутатов» может быть избрано **от 300 до 400 депутатов** с использованием 3% барьера.

Как правило, в последние годы в состав «Конгресса депутатов» избирается **350 человек**, а в состав «Сената» отбирается **208 сенаторов**, и **46 назначаются** законодательными собраниями автономных сообществ.

## Средние века

Родиной современного парламентаризма считается Англия. Прообраз парламента был образован в **Англии в XIII веке**, когда король **Иоанн Безземельный** был вынужден подписать **«Великую хартию вольностей» (июнь 1215 г.)**. Согласно этому документу, король **не имел права вводить новые налоги** без согласия **королевского совета**.



Состоит из **63 статей**, регулировавших вопросы налогов, сборов и феодальных повинностей, судоустройства и судопроизводства, прав английской церкви и т.д.

## Средние века

С **1295 года** начинает свою работу английский парламент, в который вошли **представители рыцарства** и **городских коммун**. В Парламенте выделяются **палата лордов** и **палата общин**. Появляется должность **спикера** (англ. to speak — говорить), в чьи обязанности входило ведение заседаний нижней палаты.

Парламент имел три важнейших **полномочия, ограничивающих королевскую власть**: право на участие в издании законов, право решать вопросы о налогах и право контролировать деятельность должностных лиц.

После **Великой буржуазной революции** в Англии, **гражданской войны** и **реставрации монархии** ни одно решение **король не мог принять без согласия парламента**.

## Средние века

**Генеральные штаты** – высшее сословно-представительное собрание, которое состояло из депутатов **всех трех сословий: духовенства, дворянства** и представителей третьего сословия – **горожан**. Первые Генеральные штаты были созданы в **1302 году**, когда король **Филипп IV Красивый** хотел заручиться поддержкой сословий в борьбе с папой **Бонифацием VIII**.



Генеральные штаты просуществовали до **Великой Французской революции**. Заседания сословий **не были постоянными**. Король созывал Генеральные штаты, когда **необходимо было ввести новые налоги**. Это была их главная функция.

# Парламент современной Франции

Современный французский парламент состоит из двух палат: **Сената Франции** и **Национального собрания Франции**.

Сенат является верхней палатой парламента Франции. Согласно ст. 24 Конституции Франции Сенат избирается всеобщим непрямым голосованием и должен обеспечивать представительство в парламенте местных территориальных общин Франции. В нынешний состав Сената входит 348 сенаторов. Сенаторы должны быть не моложе 18 лет и избираются сроком на 6 лет.

Ассамблея состоит из **577 депутатов**, избираемых на 5 лет в ходе прямых всеобщих выборов, проходящих в два тура. Подобно сенаторам, депутаты выполняют двойную роль: наблюдают за действиями правительства, отчитывающимся перед Ассамблеей в письменном или устном виде, и принимают новые законы.

## Новгородское вече



Высшая власть принадлежала вечу. Вопросы принимались голосованием (криком). Бояре выбирали посадника, а концами управляли тысяцкие. Часто между жителями сторон происходили кровавые стычки.

## Земский собор 1550 года при Иване Грозном

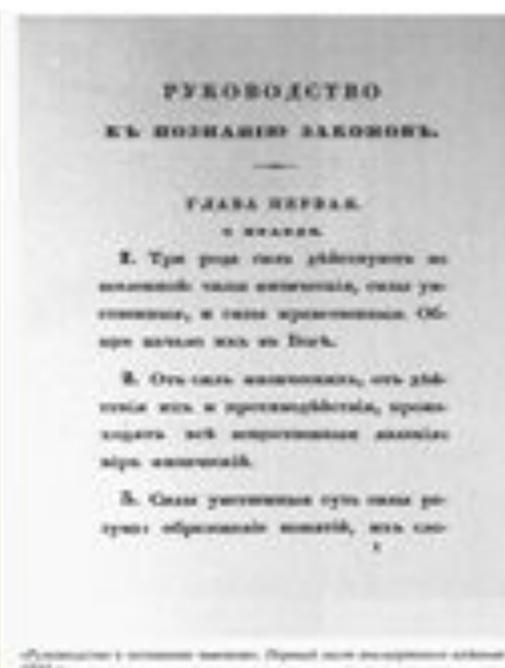
В **1549** году **Иван IV созвал** «Собор примирения»; впоследствии такие соборы стали называться Земскими. Слово «земский» могло обозначать «общегосударственный» (то есть дело «всей земли»). В. О. Ключевский определял земские соборы как «особый тип народного представительства, отличный от западных представительных собраний».

В свою очередь С. Ф. Платонов считал, что **земский собор** — это «совет всей земли», состоящий «из трёх необходимых частей»: 1) «освященного собора русской церкви с митрополитом, позднее с патриархом во главе»; 2) боярской думы; 3) «земских людей, представляющих собой различные группы населения и различные местности государства».

Такие собрания созывались для обсуждения важнейших вопросов внутренней и внешней политики Российского государства, налогов и сборов, преимущественно для военных нужд.

# Проект политических: замыслы и результаты

- **1803 г.** — «записки об устройстве судебных и правительственных учреждений в России».



## Проект политических: замыслы и результаты

■ **1809 г.** – «Введение к уложению государственных законов»:

1. Разделение властей;
2. Три сословия (дворянство, среднее состояние, народ рабочий);
3. Все сословия наделены гражданскими правами;
4. Свободные сословия обладают политическими правами;
5. 4-х ступенчатые выборы в Государственную Думу;
6. Руководителем государственной Думы являлся канцлер;
7. Избирательным правом наделялись собственники движимого и недвижимого имущества.

**Цель – ограничение самодержавия**

# Проект политических: замыслы и результаты

- **1 января 1810 г.** – манифест о создании Государственного Совета (законосовещательного органа при императоре).
- **1811 г.** – «Уложение правительствующего сената».

## I. РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ

Судебная власть  
Сенат

Законодательная власть  
Гос. Дума

Исполнительная власть  
Министерства

Законосовещ. Орган власти  
Государственный Совет

## II. ВЫДЕЛЕНИЕ 3-Х СОСЛОВИЙ:

1. **Дворянство**
2. **Среднее состояние (купцы, мещане)**
3. **«Народ рабочий»**

## Конституционный проект Н.Н. Новосильцева

1820 г. – «Уставная грамота Российской Империи» - проект Конституции России

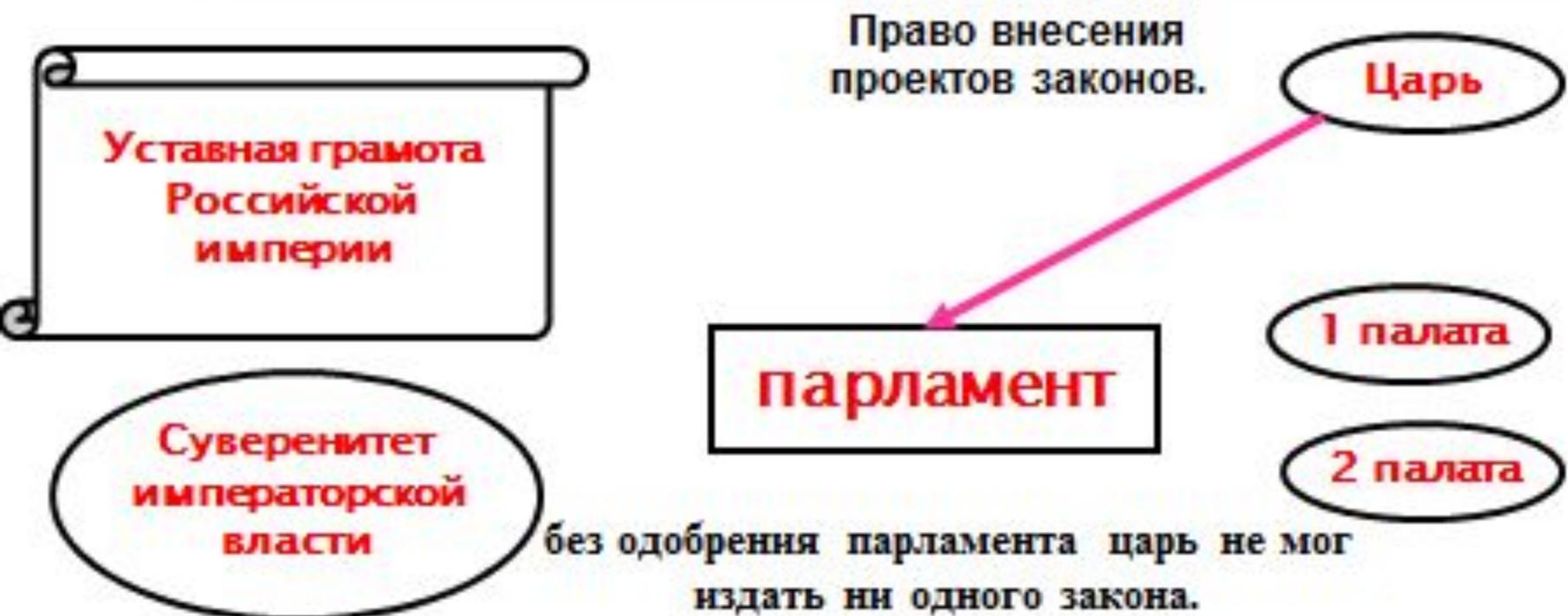


Н.Н. Новосильцев

- Суверенитет императора – исполнительная власть.
- Двухпалатный парламент – законодательная инициатива.
- Демократические права и свободы
- Федеративное устройство государства (наместничества с 2-х палатными парламентами)
- «Граждане» - категории свободных людей

НЕ БЫЛ ПОДПИСАН ИМПЕРАТОРОМ

## Реформаторский проект Н.Н. Новосильцева



Предполагалось предоставить гражданам России свободу слова, вероисповедания, равенство всех перед законом, неприкосновенность личности, право на частную собственность.

## Булыгинская Дума

- **6 августа 1905 г.** был издан Манифест о созыве представительного органа - Государственной думы. Последняя получала совещательные права, и власть императора, таким образом, по-прежнему оставалась неограниченной.
- Все избиратели делились на **три курии**: землевладельческую (преимущественно - помещики), городскую (крупные городские собственники) и крестьянскую.
- Депутаты Думы должны были выбираться губернскими избирательными собраниями. Широкие слои населения (женщины, рабочие, учащиеся, военнослужащие и др.) избирательных прав не получали.
- Итогом этой политики стал Манифест 17 октября 1905 года, положивший начало буржуазному конституционализму в России.

# СССР

10 июля 1918 г. V Всероссийский съезд Советов принял Конституцию РСФСР, которая провозглашала Советскую власть в форме диктатуры пролетариата и беднейшего крестьянства. Высшим органом власти становился Съезд Советов, а в промежутках между Съездами - ВЦИК. Исполнительная власть принадлежала Совету народных комиссаров.

Политическая доктрина того периода допускала разделение функций органов управления, но полностью отрицала какое бы то ни было разделение властей. На деле Советы занимали подчиненное положение, уступив приоритет органам партийно-политического руководства обществом и государством.

Так, за период с 1930 по 1988 г. Верховный Совет СССР принял на сессиях лишь 1% всех действовавших законов; в основном же он утверждал (списком и единогласно) решения, введенные в действие указами Президиума Верховного Совета СССР.

### 3. Классификация парламентов

#### Классификация парламентов по структуре:

**Длительное время**, подавляющее большинство парламентов зарубежных стран **были двухпалатными (бикамерализм)**. Вторая, или **верхняя палата** была введена, во-первых, для **представительства аристократии** и, во-вторых, для **сдерживания радикализма нижней палаты**. Однопалатные парламенты составляли исключение (Дания, Люксембург, Финляндия, Гватемала, Парагвай, Новая Зеландия). Однако в настоящее время **большинство парламентов унитарных государств однопалатные**. Вторая палата имеет смысл в **федеративном государстве**, где она представляет интересы субъектов федерации.

# Классификация парламентов по объему компетенции:

**Парламенты с абсолютно определенной компетенцией**, для которых конституции устанавливают точный перечень вопросов, являющихся объектом их законодательной деятельности (конгресс США).

**Парламенты с абсолютно неопределенной компетенцией** т.е. те парламенты, которые юридически располагают неограниченными полномочиями и имеют право издавать законы по любому вопросу (парламенты Великобритании, Новой Зеландии, Италии, Ирландии).

**Парламенты с относительно определенной компетенцией.** Для таких парламентов характерна относительная подвижность границ, в пределах которых они осуществляют свои властные функции. Наиболее типичным примером в этом отношении является индийский парламент.

## **Классификация парламентов по степени взаимодействия между верховной представительной властью и правительством:**

**Доминирующие парламенты** — модель, при которой ведущую роль в политической жизни играют высшие представительные органы. Они формируют и «жестко» контролируют правительство (Франция времени Четвертой республики 1946-1958 гг., современная Италия).

**Автономные парламенты контролирует** законодательный процесс, но не имеют конституционных рычагов воздействия на правительство (формирование, отставка) (Конгресс США, парламенты Скандинавских стран).

**Ограниченно автономные парламенты** существуют в условиях острого соперничества правительства и оппозиции в высшем представительном собрании (палата общин в Великобритании).

**Подчиненные парламенты** возникают в странах, когда все или значительная часть верховных полномочий парламента концентрируются в руках главы государства (парламенты Боливии, Узбекистана, Белоруссии, Национальное собрание Франции до второй половины 1980-х гг.).

**Полностью подчиненные парламенты** функционируют в тех странах, где реальным центром принятия важнейших государственных решений являются не парламенты, а партия и партийные комитеты; режим работы общенациональных представительных органов не обеспечивает его полновластие в структуре представительства, так как они не являются постоянно действующими учреждениями (Верховные Советы в СССР, РСФСР и др.)

## 4. Порядок формирования парламентов

1. **Формирование верхних палат посредством непрямых** (многостепенных или косвенных) выборов (Индии, Норвегии и Франции).
2. **Формирование верхних палат посредством прямых выборов** (например, верхняя палата Конгресса США - Сенат - избирается непосредственно населением, но не по территориальным избирательным округам, как члены палаты представителей, а от каждого штата по два сенатора. Определение результатов голосования осуществляется по мажоритарной избирательной системе относительного большинства).
3. **Формирование верхней палаты посредством назначения** (ФРГ).

## Порядок формирования парламентов

4. **Феодальный способ формирования верхней палаты** применяется в Великобритании. В настоящее время в состав палаты лордов входит более 1200 пэров, которые подразделяются на следующие основные группы:

1) наследственные пэры, имеющие право передавать свой титул по наследству; 2) пожизненные пэры, не имеющие права передачи титула по наследству; 3) ирландские и шотландские пэры (в настоящее время их в палате лордов нет); 4) пэры по апелляции; 5) духовные пэры (епископы и архиепископы англиканской церкви).

5. **Формирование верхних палат парламентов смешанным путем**, при котором сочетаются элементы выборности, назначения и наследственности (сенат Бельгии, сенат Ирландии).

## 5. Статус депутатов парламента

**Мандат** (от лат. «mandatum» — поручение) — документ, **подтверждающий полномочия депутата**, предоставленные ему избирателями, интересы которых он представляет.

- **Императивный мандат:** депутат совмещает свою деятельность с основной работой на предприятии, в учреждении, организации; депутат несет ответственность перед избирателями; каждый депутат обязан выражать волю избирателей и может быть отозван ими; депутат связан наказами избирателей — поручениями общественно значимого характера, которые депутат обязан положить в основу своей деятельности.
- **Свободный (общенациональный) мандат:** отсутствие ответственности депутата перед избирателями; отсутствие у избирателей права отзыва депутата.

## 5. Статус депутатов парламента

**Индемнитет.** В конституционном праве термин имеет два значения: освобождение от ответственности и вознаграждение за парламентскую деятельность, включая покрытие расходов на резиденцию, переписку, служебные поездки и т.д.

**Иммунитет.** Законодательство демократических государств предоставляет депутату целый ряд прав и привилегий, которые должны гарантировать его независимость. Важнейшими элементами депутатского иммунитета являются свобода слова и голосования и депутатская неприкосновенность. Свобода слова и голосования сводятся к тому, что депутат не может быть привлечен к уголовной ответственности за высказывания в парламенте и за голосование, поскольку они осуществляются в силу мандата. Однако парламентская практика различных стран знает много юридических и фактических ограничений этих свобод.

## 6. Полномочия парламента

1) **Главная задача парламента** – принятие законов.

Современный зарубежный парламента **почти целиком утратил право законодательной инициативы**. Принимаемые им акты разрабатываются и вносятся **главным образом правительством** в широком смысле слова, т.е. министерствами, ведомствами, департаментами и другими центральными административными органами.

2) Парламент избирает, назначает другие высшие органы государства, формируя их целиком или в части. Например, на Украине парламента дает согласие президенту на назначение генерального прокурора.

3) Во многих странах парламента образует весь состав правительства: после чего правительство назначается актом главы государства.

4) Парламент формирует конституционный суд, верховный суд.

## Полномочия парламента

- 5) Полномочия по образованию высших органов и назначению высших должностных лиц.
- 6) В области внешней политики парламент ратифицирует международные договоры или дает согласие президенту на их ратификацию, решает вопрос об использовании вооруженных сил за пределами страны.
- 7) Он обладает некоторыми квазисудебными полномочиями: решает вопросы об импичменте президента и некоторых иных должностных лиц (например, в США — федеральных судей).
- 8) Особое значение имеют финансовые и контрольные полномочия парламента. В большинстве стран только он вправе принимать решения о государственных займах, устанавливать налоги.

## 7. Методы осуществления контроля над деятельностью правительства

1. **Постановка вопроса о доверии**, применяемая лишь в парламентарных странах, где правительство несет ответственность перед парламентом (обычно перед нижней палатой) за свою деятельность. В современной парламентской практике уход правительства в отставку в результате вынесения ему вотума недоверия представляет собой достаточно редкое явление и чаще всего его жертвой становятся коалиционные правительства (Италия).

2. **Резолюция порицания**, которая в отличие от вотума недоверия вносится не по инициативе правительства, а по предложению палаты. Правовые последствия принятия резолюции порицания те же самые, что и при вынесении вотума недоверия. Этот вид парламентского контроля особенно тщательно регламентируется во Франции.

3. **Интерпелляция**, т.е. обращенное к правительству требование дать объяснение по поводу проводимой им внутренней или внешней политики или по какому-либо конкретному вопросу. Интерпелляции применяются в парламентской практике многих стран (Италия, Бельгия, Дания, Финляндия, Нидерланды, Норвегия, Япония).

4. **Вопросы устные и письменные**. Эта форма широко применяется в парламентарных странах и служит не столько для контроля правительства, сколько для его критики. Парламентские вопросы носят самый различный характер - от чисто информационных до откровенно антиправительственных.

5. **Деятельность расследовательских комитетов и комиссий**, которые создаются парламентами всех стран, вне зависимости от формы правления. Эти органы используются не только для ревизии деятельности административного аппарата, но и распространяют свою активность на работу политических партий, профсоюзов, общественных организаций.

## Методы осуществления контроля над деятельностью правительства

Своеобразной формой осуществления парламентского контроля над деятельностью правительства и подчиненной ему администрации является институт **омбудсманов**. Омбудсманы назначаются на должность парламентами и являются их должностными лицами. Они наделяются парламентами достаточно широкими контрольными полномочиями.

Судебные полномочия парламентов являются ограниченными, и их реализация не занимает заметного места в обычной парламентской деятельности. Наделение парламентов апелляционной юрисдикцией также представляет исключение (палата лордов в Великобритании). В целом ряде стран парламентам предоставлено право осуществления особой судебной процедуры (импичмент) по делам определенной категории должностных лиц.