ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ) МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Войтович Елена Андреевна

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ВЫСШЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОРГАНА АВСТРАЛИЙСКОГО СОЮЗА

Специальность: 12.00.02 – Конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
кандидат юридических наук,
доцент Кремянская Е.А.

Москва – 2021 г.

Оглавление

Введение 3

Глава 1. Парламентская система Австралийского Союза 18

1.1. Становление парламентской системы на Австралийском континенте 18

1.2. Парламент Австралийского Союза в системе высших органов власти 33

1.3. Особенности австралийского парламентаризма 39

Глава 2. Конституционно-правовые основы организации и деятельности Парламента Австралийского Союза 55

2.1. Порядок формирования палат Парламента Австралийского Союза 55

2.2. Структура и внутренняя организация Парламента..... 83

2.3. Правовой статус членов Парламента 106

Глава 3. Полномочия Парламента Австралийского Союза..... 119

3.1. Законодательные полномочия и законодательный процесс..... 119

3.2. Финансовые полномочия Парламента 135

3.3. Контрольные полномочия 140

3.4. Иные полномочия..... 157

Заключение..... 172

Список литературы..... 179

Приложение № 1 199

Приложение № 2 200

Приложение № 3 201

Приложение № 4 202

Введение

Актуальность темы исследования. Общепризнанно, что центральное место в системе разделения властей в демократических государствах занимает парламент. Одной из важнейших его функций признается законотворческая деятельность. Действительно, в правовых государствах, где презюмируется верховенство права, а закон стоит выше всего, парламент как творец законов определяет жизненно важные основы государства. Большое значение имеет и представительная функция, в этом контексте парламент выступает как орган, представляющий население и отстаивающий его интересы. А поскольку интересы разных слоев и групп населения зачастую противоположны, то и все внутриполитические разногласия и конфликты, равно как и внутриполитические договоры, возникают в парламенте. То есть парламент является в том числе и отражением политической жизни в стране.

Как указал русский правовед и один из известнейших государствоведов России Б.Н. Чичерин, в основе любого демократического государства лежит институт народного представительства[1]. Как отмечает профессор М.А. Могунова, современное государствоведение одним из принципов парламентаризма провозглашает представительную демократию или представительное правление; в соответствии с ним государственные органы, прежде всего парламент, «осуществляют суверенную власть не в силу собственного права, а в качестве представителей народа и от его имени»[2]. Развитию этого института в мире придается огромное значение. Так, еще в 1889 г. был создан Межпарламентский союз, стратегия которого направлена на усиление демократии через парламенты разных стран.

Некоторые ученые отмечают недостаточно быстрое реагирование парламентов на изменяющиеся правоотношения. В своем исследовании В.Е. Чиркин отметил, что в основном критика направлена на задержки с принятием

---

[1] Чичерин Б.Н. Курс государственной науки / [соч.] Б.Чичерина. Ч.1. - М. : Типо-лит. Выс. утв. Т-ва И. Н. Кушнерев и К°, 1894-1898. – С. 147-153.

[2] Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. – М.: РГГУ, 2001. – С. 115.

законов, а также на то, что законы «недостаточно проработаны». В силу такой тенденции возрастает роль исполнительной власти, которая в определенных ситуациях подменяет собой законодательный орган, принимая акты, «имеющие силу закона»[3]. А в последнее время вследствие возникшей в мире кризисной ситуации чрезвычайно расширились полномочия исполнительной власти, что увеличивает риск нарушения прав человека. В такой ситуации зачастую на первое место ставится контрольная функция парламента, означающая деятельность парламента по осуществлению контроля за исполнительной властью. Именно парламент, как орган, представляющий население государства, в рамках системы сдержек и противовесов, наделен правом расследовать деятельность правительства и призвать его к ответу.

Роль парламента напрямую зависит от формы правления, установленной в государстве. По мнению профессора М.А. Исаева, «возникновение парламентарной формы правления традиционно связывают с практикой государственной власти Англии XVIII в., основу которой составила теория «the omnipotence power of the Parliament», что означает «всесильная власть парламента»[4]. При этом важной особенностью такой формы правления является парламентаризм, проявляющийся, в том числе и во взаимозависимости и взаимовлиянии парламента и правительства. Это выражается в том, что исполнительная власть, формируемая законодательной властью, ей же подотчетна. При этом правительство зачастую занимает доминирующее положение, так как основа его – это правящая партия в Парламенте.

Одним из ярких примеров парламентарных государств, может служить Австралийский Союз – федеративное государство, характерными чертами которого являются сильный парламент и особая система организации государственной власти.

Развитие парламентской системы Австралийского Союза происходило постепенно начиная с 1787 г., когда была создана первая британская колония на

---

[3] Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование : монография / отв. ред. В.Е. Чиркин. – М.: Норма: ИНФРА М, 2019. С. 432–434.

[4] Исаев М.А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. – М.: Городец, 2004. – С. 230.

континенте, которая управлялась губернатором. В начале XIX в. экономические причины привели к притоку свободного населения в колонии, в результате чего возникла социальная потребность в развитии органов власти. Правовое регулирование в колониях осуществлялось актами Британской империи, на основании которых колониальным органам власти делегировались права, дающие возможность самостоятельного управления. К 1890 г. в австралийских колониях сложилась система органов власти по подобию Вестминстерской, что означало формирование двухпалатного парламента и ответственного правительства. Весь этот период в Австралии фактически происходила борьба за получение колониями самостоятельности.

В середине XIX в. наметилась тенденция к объединению всех колоний Австралии. Основой служили как внешние факторы, в частности военные угрозы, так и внутренние экономические проблемы, например межколониальные конфликты, связанные с взиманием пошлин. Более того, Великобритания не была против такого объединения, что упростило бы управление далекой территорией, а слабые колонии при объединении были бы поглощены сильными. Однако первая попытка создания федерации провалилась из-за недоверия колоний к центральной власти. Отказ колоний наделить федерацию соответствующими полномочиями, делегировав ей часть своего суверенитета, фактически привело лишь к созданию слабой конфедерации.

После неудачной попытки объединения такая тенденция не только не исчезла, а даже усилилась. Примером этому послужил успешный опыт Соединенных Штатов Америки. В ходе многочисленных конституционных конвентов колонии отказались от простого копирования уже привычной британской модели и от унитарной формы территориального устройства, переняв федеративную форму территориального устройства и принципы федерализма. То есть, объединяясь в единое государство, Австралия выбрала собственный путь. Заимствовав разные элементы внутреннего устройства Великобритании и США, создатели Конституции Австралийского Союза (далее – Конституция)

модифицировали их в единую систему, которая остается практически неизменной до настоящего времени.

Парламент Австралийского Союза – бикамеральный, а обе его палаты формируются путем прямых всеобщих выборов населением государства и штатов соответственно. Необходимо отметить, что с момента создания государства в 1901 г. и вплоть до 1949 г. в Парламенте Австралии существовала тенденция к переходу от классического парламентаризма к министериализму, в чем проявилось значительное влияние британской парламентской системы. Но проведенная избирательная реформа переломила такую линию развития. Смена избирательной системы верхней палаты на пропорциональную позволила Сенату стать более независимой от Правительства структурной единицей Парламента, чем Палата представителей. Как следствие верхняя палата получила возможность в полной мере реализовывать все контрольные полномочия, закрепленные в Конституции и Регламенте Сената.

Особенностью Парламента Австралии является специфическое разделение полномочий палат. Если нижняя палата в силу политических причин в основном реализует полномочия по формированию Правительства, то верхняя палата отвечает за контроль надлежащего исполнения своих обязанностей всеми органами исполнительной власти, а также играет роль сдерживающего фактора для правительственных инициатив.

Огромное значение при реализации контрольных полномочий австралийским Парламентом также имеет комитетская система, по-разному сформированная в каждой из палат Парламента. И если в комитетах Палаты представителей практически всегда большинство – это члены правящей партии, которые ввиду жесткой партийной дисциплины способствуют прохождению большинства инициатив Правительства, то в Сенате ситуация складывается иным образом. Состав верхней палаты вследствие применения пропорциональной системы может быть как целиком оппозиционным, так и близким к этому. Более того, именно комитеты Сената специализируются на оценке деятельности исполнительной власти по целому ряду параметров, таких как эффективность

выделения и расходования бюджетных средств, достижение органами власти плановых показателей, исходя из чего делаются выводы об эффективности их работы в целом. Пристальное внимание верхняя палата уделяет контролю делегированного законодательства.

Особое значение для Парламента Австралийского Союза имеет процедура разрешения внутрипарламентских конфликтов. Они возникают в случаях, когда верхняя палата не соглашаясь с законодательством, предлагаемым нижней палатой, используя свое право вето, отказывает Палате представителей в утверждении законопроекта. В случаях, когда палаты не могут преодолеть разногласия в рамках законодательной процедуры, глава государства уполномочен единовременно распустить обе палаты Парламента. После чего право разрешить законодательный конфликт переходит к населению, которое демократическим путем - путем выборов решает, какой политической партии отдать предпочтение, а следовательно определяет дальнейший путь развития государства. Если же все перечисленные меры не приводят к преодолению законодательного конфликта, тогда вопрос решается на совместном заседании обеих палат. В этом случае существенную роль играют другие конституционные нормы, используемые при формировании Парламента. Речь идет о правиле «нексус», согласно которому число членов нижней палаты должно быть максимально приближено к удвоенному количеству сенаторов, что может дать преимущество правящему большинству.

Выявление и глубокий анализ признаков, которые свойственны австралийской модели управления, приводят автора к выводу о том, что со временем в Австралийском Союзе сложилась система «интенсифицированного парламентаризма». То есть в противовес британскому министериализму Австралия с помощью заимствования принципов федерализма США и – в последующем – усовершенствования системы органов государственной власти, частности, укрепив роль верхней платы, смогла не просто сохранить классический парламентаризм, но и усилить его.

Еще одной особенностью австралийского Парламента являются его юрисдикционные полномочия. Многие из них были переданы Австралии

британским парламентом, о чем прямо говорится в Конституции. В этом вопросе Парламент Австралии руководствуется не только национальным законодательством, но и статутным и общим правом Великобритании. Юрисдикционные полномочия Парламента настолько существенны, что лица, признанные виновными в нарушении парламентских привилегий, могут быть лишены свободы на срок до шести месяцев. Безусловно, в свете теории разделения властей можно сказать, что это полномочие присуще исключительно судебной ветви власти. Однако Высокий суд Австралийского Союза подтвердил, что в случае нарушения парламентских привилегий Парламент вправе использовать такие полномочия, причем судебная система не может вмешиваться в процесс и пересматривать решение Парламента.

Важно отметить, что основы правового регулирования высшего законодательного органа Австралии, установленные создателями Конституции Австралийского Союза в 1900 г., утвержденные Британским парламентом и подписанные королевой, сохраняются практически в неизменном виде с момента вступления в силу Основного закона Австралии, что говорит о стабильности и успешном применении конституционных норм. Таким образом, изучение высшего законодательного органа Австралийского Союза представляет собой научный интерес с точки зрения формирования палат Парламента и организации их деятельности. Особый интерес представляют нормы, установленные Конституцией и федеральным законодательством Австралии в области избирательного права, в частности, касающиеся верхней палаты, формируемой посредством прямых выборов населением штатов. Существенный интерес представляют конституционные нормы права, которые в рамках концепции разделения властей регулируют взаимоотношения между палатами Парламента. В Австралийском Союзе такие нормы содержаться в Конституции, а также в Регламентах палат[5].

Особое внимание в свете усиления роли исполнительной власти в мире было уделено анализу полномочий палат Парламента в вопросе контроля за

[5] Конституционное право зарубежных стран: учебник / под общ. ред М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – 4-е изд., переаб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 180.

деятельностью исполнительной власти, тем более что в основном такой вопрос урегулирован конституционными обычаями, как являющимися британским наследием, так и сформированными самой Австралией.

Тема диссертационного исследования является актуальной с точки зрения развития общей теории парламентского права и парламентаризма. Автор полагает, что всестороннее исследование правового регулирования и деятельности Парламента Австралийского Союза как высшего законодательного органа Австралии представляет интерес для специалистов в области конституционного права и государственного управления в научных и практических целях. Актуальность проведенного исследования заключается в возможности практического использовании знаний об особенностях парламентарной формы правления в государствах с федеративным устройством. Интерес к представленному диссертантом исследованию обусловливается возможностью использования опыта Австралии в Российской Федерации, что, принимая во внимание прошедшую конституционную реформу 2020 года, особенно актуально. В Российской Федерации развитие парламента как основного демократического института в государстве является одним из приоритетных направлений, о чем сказал Председатель Государственной Думы В.В. Володин: «Мы хотим, чтобы национальные парламенты и межпарламентские структуры были более эффективны, чтобы они лучше слышали мнение людей и отражали его, чтобы можно было более эффективно представлять мнение своей страны на межпарламентской площадке»[6].

Степень разработанности темы исследования. Российскими учеными-конституционалистами было подробно изучены вопросы парламента и парламентаризма. По теме диссертационного исследования были публикованы работы таких известных правоведов, как С.А. Авакьян, М.В. Баглай, М.А. Исаев, А.Д. Керимов, Е.В. Коврякова, Ф.Ф. Кокошкин, Н.И. Лазаревский, Ю.И. Лейбо, М.А. Крутоголов, Н.С. Крылова, В.В. Маклаков, А.А. Мишин, М.А. Могунова, К.Н.

[6] Государственная Дума Федерального собрания Российской Федерации. Вячеслав Володин о Форуме «Развитие парламентаризма» [Электронный ресурс]. – URL: http://duma.gov.ru/news/45556 (дата обращения: 10.08.2019).

Соколов, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. Впрочем, обращает на себя внимание то, что в данных трудах в основном анализируются общетеоретические вопросы либо же они посвящены изучению правового статуса парламентов в разных странах мира, в том числе и в России. Необходимо отметить в этой области монографию под редакцией Т.Я. Хабриевой «Парламентское право России», в которой подробно рассмотрены вопросы, касающиеся деятельности парламента Российской Федерации, наряду с идеями развития парламентаризма в нашей стране.

Несмотря на вышеизложенное, количество работ, посвященных изучению правового статуса высшего законодательного органа Австралийского Союза крайне незначительно, ряд вопросов рассматривается фрагментарно, а диссертационные исследования на соответствующую тему отсутствуют. Например, в 1949 г. была защищена диссертация на тему «Федерализм в Австралии». Ее автор, И.М. Вайль[7], опубликовала в 1970 г. монографию «Австралия: федерализм и высшие органы власти»[8], в которой были кратко охарактеризованы все высшие органы власти Австралии, в том числе и Парламент. Ряд исследований посвящен раннему этапу конституционного развития Австралии. Так, А.А. Попова в 2006 г. защитила диссертацию о системе источников права колониального периода Австралии[9]. Н.С. Скоробогатых изучала вопросы исторического развития Австралии в период с 1788 по 2000 г., уделив внимание вопросам федерализации[10]. При этом комплексное и всестороннее исследование Парламента Австралии и его деятельности пока не осуществлялось.

Таким образом, данная диссертационная работа впервые предлагает проведение комплексного, системного исследования правового статуса законодательного органа Австралийского Союза.

---

[7] Федерализм в Австралии (Диссертация И.М. Вайль): [В Институте права Академии Наук СССР] / С. // Советское государство и право. – 1949. – № 2 (февраль). – С. 53–54.

[8] Вайль И.М. Австралия: федерализм и высшие органы власти / отв. ред. И.Д. Левин. М., 1970. С. 83–91.

[9] Попова А.А. Становление источников права Австралии в колониальный период: конец XVIII–XIX в. Дис. … канд. юрид. наук. – М., 2006.

[10] Скоробогатых Н.С. Вехи конституционного пути Австралии (1799–2000). – М.: Институт востоковедения РАН, 2000.

Целью настоящей работы являются всестороннее исследование теоретических основ конституционно-правового регулирования организации и деятельности высшего органа законодательной власти в Австралии, а именно Парламента Австралийского Союза; изучение характерных особенностей, отличающих Парламент Австралии от высших законодательных органов других зарубежных государств; выявление роли Парламента Австралии как высшего законодательного органа, органа народного представительства и контрольного органа федеративного государства; определение места Парламента в системе разделения властей и основных функций Парламента.

Достижение целей диссертационного исследования обеспечивается за счет решения следующих **основных задач:**

- проведение анализа процесса становления и развития парламентской системы Австралийского континента;
- анализ конституционно-правового развития Австралийского Союза;
- выявление ключевых характеристик австралийского парламентаризма;
- анализ общих принципов деятельности Парламента Австралии;
- анализ законодательства Австралийского Союза, регулирующего деятельность высшего законодательного органа, в том числе Конституции, регламентов палат Парламента Австралии и иных актов;
- определение степени влияния разных способов формирования палат Парламента на осуществление законодательной функции Парламента;
- выявление ключевых особенностей взаимоотношений между палатами Парламента;
- выявление особенностей осуществления контрольной функции в отношении органов исполнительной власти каждой из палат Парламента.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с формированием, деятельностью и реализацией полномочий Парламента Австралийского Союза.

Предметом исследования выступают конституционно-правовые нормы, регулирующие вопросы конституционно-правового статуса Парламента и его членов, порядок его деятельности, процессы формирования и прекращения полномочий высшего законодательного органа Австралийского Союза, а также конституционно-правовая доктрина и судебные решения, отражающие эволюцию австралийского парламентаризма.

Нормативную основу диссертации составили следующие нормативно-правовые акты Австралии и Соединенного Королевства: Закон о Новом Южном Уэльсе 1823 г., Конституционный закон Нового Южного Уэльса 1842 г., Закон о лучшем управлении Ее Величества австралийскими колониями 1850 г., Конституционный закон Нового Южного Уэльса 1855 г., Закон о Федеральном совете Австралазии 1855 г., Закон о создании Австралийского Союза (включая текст Конституции Австралийского Союза) 1900 г., Закон Австралийского Союза о выборах 1918 г., Вестминстерский статут 1931 г., Закон Австралии 1986 г., состоящий из двух взаимосвязанных актов британского и австралийского парламентов, Закон о парламентских привилегиях 1987 г., регламенты палат Парламента Австралийского Союза и другие акты.

Методологическую основу настоящей диссертации составили общенаучные методы, такие как анализ, синтез, аналогия, дедукция, индукция, а также частнонаучные (специально-юридические) методы. Историко-юридический метод позволил изучить становление и развитие парламентской системы Австралийского Союза, а также конституционно-правовое развитие данного государства. Применение сравнительно-правового метода помогло провести компаративистское исследование парламентских систем Австралийского Союза, Великобритании, США и других государств. Формально-юридический метод позволил проанализировать соответствующие нормы права.

Поскольку в настоящем диссертационном исследовании автором рассматривались процессы становления и развития Австралийского Союза, его генезис и современное состояние, логичным стало применение междисциплинарных подходов. Для комплексного изучения предмета автором

использовались достижения таких наук, как философия, история, социология, статистика.

Теоретическую основу настоящего исследования составляют труды российских и зарубежных правоведов, посвященные как изучению различных аспектов функционирования Австралийского Союза, так и общетеоретическим вопросам, затрагиваемым автором.

В отечественной доктрине литература по общим проблемам конституционного права России и зарубежных стран представлена работами следующих ученых: С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, И.А. Алебастровой, К.В. Арановского, А.М. Арбузкина, М.В. Баглая, Г.В. Барабашева, С.В. Боботова, Р.В. Енгибаряна, И.В. Ирхина, М.А. Исаева, С.О. Казакова, К.В. Карпенко, А.Д. Керимова, А.И.Ковлера, С.И. Коданевой, Ю.К. Краснова, Е.А. Кремянской, О.Е. Кутафина, В.И. Лафитского, И.В. Левакина, Ю.И.Лейбо, В.В. Маклакова, Н.В.Мамитовой, А.А. Мишина, М.А. Могуновой, Ж.И.Овсепян, А.М. Осавелюка, Е.Я. Павлова, И.А. Ракитской, Н.А. Сахарова, Б.А. Страшуна, Э.В. Тадевосяна, Ю.А. Тихомирова, Г.П. Толстопятенко, В.А.Туманова, И.А.Умновой-Конюховой, А.И. Черкасова, В.Е. Чиркина, М.Ф. Чудакова, Т.Я.Хабриевой и др.

За рубежом вопросы, отраженные в диссертационном исследовании, освещали такие авторы, как Дж. Кокберн, Б. Галлиган, Р. Гарран, С. Генгоф, С. Гриффит, Дж. Квик, Б. Пейдж, Р. Оджерс, С. Ратнапала, Дж. Совер, Э. Томпсон, Б. Уайз и др.

Научная новизна диссертационной работы заключается в том, при отсутствии в отечественной науке работ, посвященных изучению высшего органа законодательной власти Австралийского Союза, автор предлагает комплексное исследование вопросов, связанных с конституционно-правовым статусом Парламента, конституционно-правовым регулированием порядка его формирования и прекращения полномочий, организации палат и порядка их деятельности.

Теоретическая и практическая значимость работы состоит в том, что в рамках представленного исследования диссертантом предпринята попытка на

примере Парламента Австралийского Союза разработать понятие «интенсифицированного парламентаризма». Кроме того, всестороннее изучение положения высшего законодательного органа Австралийского Союза в системе высших органов государственной власти, особенно в части контрольных полномочий, и сделанные автором выводы могут быть применены как для дальнейших теоретических исследований, так и на практике, прежде всего при организации деятельности высшего законодательного органа Российской Федерации, в регулировании взаимоотношений между палатами парламента, а также для усовершенствования видов и форм контроля за деятельностью Правительства РФ.

Материалы и выводы, представленные в настоящем исследовании, могут быть использованы при чтении соответствующих курсов, таких как общая и особенная часть конституционного права зарубежных стран, административное право зарубежных стран, а также при подготовке иных учебных материалов и программ по иностранным государствам.

Степень достоверности и апробация результатов. Основные теоретические положения и практические выводы, сделанные в диссертации, нашли отражение в статьях, опубликованных автором в том числе в рецензируемых научных изданиях из перечня Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования РФ и в журналах, индексируемых в Web of Science, Scopus, а также в выступлениях на научно-практических конференциях, в практической деятельности при чтении лекционных курсов и проведении семинарских занятий на международно-правовом факультете, факультете международных отношений и других факультетах МГИМО МИД России. Указанные выводы диссертанта прошли обсуждение и были одобрены на заседании кафедры конституционного права МГИМО МИД России.

В результате проведенного исследования разработаны следующие новые и содержащие элемент новизны **положения, которые выносятся на защиту:**

1. На основании проведенного исследования диссертантом обосновано, что конституционное право Австралийского Союза складывалось преимущественно

под влиянием Великобритании. Как следствие в Конституции 1900 года имеются обширные лакуны в регулировании важнейших институтов, связанных с организацией и деятельностью исполнительной власти, а также взаимоотношений законодательной власти с исполнительной, что восполняется нормами британского неписаного права. По мнению диссертанта, такие пробелы в Основном законе государства, несмотря на его письменную форму, демонстрируют стремление конституционного законодателя подчеркнуть имманентную связь конституционного регулирования Австралийского Союза с конституционными регулированием, сложившимися в рамках Вестминстерской системы.

2. Диссертантом установлено, что специфика конституционного строя Австралийского Союза заключается в сочетании британской парламентской системы в государстве с федеративным территориальным устройством. При построении государства на выбор формы территориального устройства Австралийского Союза оказала влияние самостоятельность австралийских регионов, которые опирались на опыт Соединенных Штатов Америки в части наделения субъектов федерации широким объемом полномочий. При выстраивании модели государственной власти на уровне федерации приоритет был отдан Вестминстерским традициям. Автором отмечается, что Парламент Австралийского Союза был сформирован с учетом федеративного характера государства, вследствие чего высший законодательный орган Австралии, в отличие от британского парламента, стал типичным для федеративных государств: верхняя палата представляет штаты и их население, а нижняя обеспечивает общенациональное представительство.

3. В результате проведенного анализа диссертант доказал, что своеобразие избирательной системы Австралийского Союза, выражающееся в особом подходе к формированию палат Парламента, способствует возникновению рисков обострения взаимоотношений между ними. Поскольку нижняя палата избирается по мажоритарной системе абсолютного большинства с преференциальным голосованием, в ней всегда преобладают интересы правящей партии. В верхней палате вследствие применения пропорциональной системы с единственным

передаваемым голосом доминируют партии, отличные от правящей, что может превратить Сенат в по сути оппозиционную часть Парламента. В результате несовпадения представительства между палатами возникает конкуренция, приводящая в последующем к законодательным конфликтам. Такое положение вызывает серьезные риски невозможности реализации Парламентом Австралийского Союза законодательных полномочий, поскольку только при наличии одобрения законопроекта со стороны обеих палат происходит его формальное принятие.

4. По мнению диссертанта «двойной роспуск» Парламента Австралийского Союза, механизм, предусмотренный творцами Конституции для разрешения внутрипарламентских законодательных конфликтов, обеспечивает вовлеченность избирателей в законотворческий процесс, что способствует усилению демократии. В рамках уникальной процедуры двойного роспуска Парламента осуществляется одновременное прекращение полномочий обеих палат и выборы их нового состава. Именно избирателям принадлежит приоритетное право разрешения законодательного конфликта через институт выборов, что позволяет демократическим путем изменить политический баланс сил в обеих палатах Парламента.

5. На основе анализа структуры, состава и полномочий комитетов Парламента Австралийского Союза диссертантом сделан вывод о сбалансированном разграничении контрольных полномочий палат, что с одной стороны делает парламентский контроль за исполнительной властью в Австралийском Союзе дифференцированным и всеохватывающим, а с другой – не подрывает стабильности исполнительной власти. Верхняя палата реализует свои контрольные полномочия в основном через сенатские комитеты, в ряде которых правящая партия не имеет большинства. Комитеты Сената наделены правом контроля деятельности и оценки эффективности работы Правительства, в том числе прерогативой осуществления контроля делегированного законодательства, но при этом верхняя палата лишена права инициировать отставку Правительства. Нижняя палата, наделенная правом отправить Правительство в отставку, такое

право использует крайне редко в силу доминирования той же партии, которая формирует Правительство.

6. Диссертантом выявлено, что после проведения избирательной реформы 1949 года, в частности изменения избирательной системы в верхней палате Австралийского Союза, окончательно сложилась уникальная система взаимодействия органов власти, выражающаяся в сформулированном диссертантом понятии «интенсифицированный парламентаризм». Суть интенсифицированного парламентаризма, по мнению автора, выражается в сочетании ряда признаков: наличие двух палат, легитимируемых населением государства; использование различных избирательных, систем при формировании палат Парламента; наличие у верхней палаты права вето в отношении законопроектов, что определяет роль Сената в качестве сдерживающей исполнительную власть палаты; взаимозависимость численности палат Парламента друг от друга (правило нексус); наличие специфического разделения контрольных полномочий между палатами парламента, способствующих эффективности контроля Парламента за деятельностью исполнительной власти. Таким образом, диссертант приходит к выводу, что в Австралийском Союзе был усилен контроль за деятельностью Правительства и остановлена тенденция к ослаблению роли Парламента и переходу к «министериализму», вследствие чего в настоящее время сохраняется взаимодействие «сильного» Парламента с «сильным» Правительством.

Структура работы. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений, составивших методологическую и информационную основу разработки, и обоснования положений диссертации, выносимых на защиту.

Глава 1. Парламентская система Австралийского Союза

1.1. Становление парламентской системы на Австралийском континенте

Основы парламентской системы Австралийского Союза были заложены еще до создания единого государства, в колониальный период. Британские колонии, изначально полностью зависимые от Великобритании, постепенно становились самоуправляемыми, что предполагало формирование соответствующих органов власти.

Одной из первых колоний, в которых была создана парламентская система, стал будущий штат Австралийского Союза – Новый Южный Уэльс, на примере которого будут исследованы становление и эволюция парламентской системы Австралии.

История колонии началась в 1787 г., когда король Великобритании Георг III уполномочил капитана Королевского флота Артура Филлипа (Arthur Phillip) основать новую колонию и стать ее губернатором[11]. Континент Австралия начал заселяться подданными Британии 26 января 1788 г.[12], когда было основано первое поселение – Новый Южный Уэльс. Официально создание первой на континенте колонии провозгласили 7 февраля 1788 г., а капитан Артур Филлип был назначен ее губернатором. Созданная английская колония фактически являлась исправительной, и ее население состояло из заключенных, военных и их семей[13], а территория распространялась на бóльшую часть материка, а также на остров Тасманию[14].

В период с образования первой колонии (Новый Южный Уэльс) до формирования Австралийского Союза на территории колоний действовало английское право, соответственно, нормативно-правовое регулирование осуществлялось актами, принятыми парламентом Великобритании, и другими актами, такими как приказы в Совете, учредительные указы, королевские

---

[11] Governor Phillip's Instructions 25 April 1787 (GB) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.foundingdocs.gov.au/item-sdid-68.html (дата обращения: 08.08.2019).

[12] В настоящее время этот день отмечается как День Австралии.

[13] Bray G.W. New South Wales Year Book. No. 78, 1998. – Sydney: Australian Bureau of Statistics New South Wales; Alken Press Pty Ltd., 1998. – P. 21.

[14] Современное название. Прим.автора.

инструкции[15]. И поскольку новая английская колония была создана с указанной выше целью, первым британским актом, регулирующим отношения на ее территории, стал Устав правосудия от 2 апреля 1787 г.[16], в соответствии с которым были созданы только суды уголовной юрисдикции. При этом деятельность судов, рассматривающих гражданские дела, отдельно не регламентировалась.

Рост населения английской колонии требовал создания соответствующих органов власти. Закон о Новом Южном Уэльсе, принятый в 1823 г.[17], закрепил статус колонии и юридически оформил создание первого органа с законодательными функциями – Законодательного совета, – а также Высокого суда Нового Южного Уэльса. Члены Законодательного совета назначались министром по военным делам и колониальным вопросам Великобритании. Он состоял из пяти советников, с возможностью увеличения их числа до семи. Губернатор колонии обязан был перед принятием любого нового закона или постановления предоставлять его проект для согласования в Совет, а в случае несогласия большинства членов Совета с принимаемым документом, он не вступал в силу. Также Совет контролировал расходование денежных средств из бюджета колонии.

Существенным моментом, демонстрирующим процесс разделения власти, было то, что в соответствии с Законом о Новом Южном Уэльсе 1823 г. все принимаемые губернатором и Законодательным советом законопроекты должны были сначала представляться председателю Высокого суда Нового Южного Уэльса для проверки на соответствие британскому законодательству, а затем только направляться для утверждения в британский Парламент. При этом британский монарх имел право вето в отношении законодательства колонии.

Таким образом, хотя учрежденный Законодательный совет и не обладал всей полнотой власти в законодательном процессе, но его создание стало первым шагом

---

[15] Попова А.А. Становление источников права Австралии в колониальный период: конец XVIII–XIX в. Дис. …канд. юрид. наук. – М., 2006. С. 72.

[16] New South Wales Charter of Justice, Letters Patent 2 April 1787. The Museum of Australian Democracy at Old Parliament House [Электронный ресурс]. – URL: http://www.foundingdocs.gov.au/item-did-37.html (дата обращения: 10.08.2019).

[17] New South Wales Act 1823 (UK) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.foundingdocs.gov.au/scan-sid-1015.html (дата обращения: 10.08.2019).

на пути к появлению полноценного законодательного органа. А также, что немаловажно, был установлен судебный контроль принимаемого колониального законодательства.

В ст. 44 Закона о Новом Южном Уэльсе 1823 г. было предусмотрено выделение Земли Ван-Димена (в настоящее время – остров Тасмания) в отдельную колонию. В 1825 г. в соответствии с приказом в Совете на Тасмании была создана новая колония и был сформирован Законодательный совет (по аналогии с Законодательным советом Нового Южного Уэльса)[18]. В том же году был издан приказ в Совете о назначении губернатором Нового Южного Уэльса Ральфа Дарлинга[19], в котором содержалось указание о создании Исполнительного совета. В ведении последнего находились вопросы: административно-территориального деления, возведения фортов и укреплений, безопасности и обороны, создания гаваней, портов, рынков, организации аренды земельных участков. При этом предписывалось, что Законодательный совет (созданный на основании Закона о Новом Южном Уэльсе 1823 г.) расширялся до семи членов. Четверо из которых одновременно входили в Исполнительный совет, при этом, двое назначались монархом, а двое – губернатором. Последний обязан был действовать в соответствии с рекомендациями Исполнительного совета, за исключением случаев особой срочности, когда не было возможности получить консультацию этого учреждения. Но в таких ситуациях губернатор впоследствии был обязан сообщить о причинах, по которым он действовал без рекомендации Исполнительного совета, соответствующему министру Правительства Великобритании.

Таким образом, Новый Южный Уэльс стал первой колонией на Австралийском континенте, в которой был создан прототип органа исполнительной власти (правительства) и введены элементы ответственного правительства, в частности, утверждалась связь законодательного и исполнительного органов власти, а контрольная функция закреплялась за

---

[18] Order-in-Council separating Van Diemen's Land from New South Wales 14 June 1825 (UK) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.foundingdocs.gov.au/item-sdid-30.html (дата обращения: 10.08.2019).

[19] Governor Darling's Commission 1825 (UK) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.foundingdocs.gov.au/item-sdid-74.html (дата обращения: 10.08.2019).

Законодательным советом. Одновременно было введено понятие «губернатор в Совете», что ограничивало власть губернатора колонии.

В 1840 г. на основании приказа в Совете[20] колония Новый Южный Уэльс прекратила принимать осужденных. В этот же период времени подъем экономики колонии, вызванный золотой лихорадкой и увеличением производства шерсти и ее экспорта, способствовал притоку свободных поселенцев, число которых к 1842 г. выросло до 130 тыс. человек[21], что дало толчок к развитию политических и гражданских институтов на территории колонии. В итоге в 1842 г. британский Парламент принял Конституционный закон Нового Южного Уэльса[22], в соответствии с которым устанавливалась первая в австралийской истории парламентская система. В соответствии с Конституционным законом Нового Южного Уэльса существовавший ранее Законодательный совет, состоявший из назначаемых британским правительством членов, был реформирован. Новый Законодательный совет состоял из 36 членов, 12 из которых назначались монархом по рекомендации министров. При этом бóльшая часть Совета, 24 советника, избиралась населением Нового Южного Уэльса, а шесть членов – жителями округа Порт-Филлип (будущая территория колонии Виктория). Также шесть членов из числа назначаемых монархом обязаны были участвовать в Исполнительном совете. Срок полномочий Законодательного совета составлял пять лет.

При проведении выборов в Законодательный совет был установлен ряд цензов. В частности, активное избирательное право предоставлялось мужчинам, которые в совокупности:

– достигли 21 года;

– являлись урожденными или натурализованными подданными Великобритании;

---

[20] Order-in-Council ending transportation of convicts 22 May 1840 (UK) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.foundingdocs.gov.au/item-sdid-76.html (дата обращения: 10.08.2019).

[21] Hamer D. Can Responsible Government Survive in Australia? – Canberra: Department of the Senate, 2004. – P. 14–18.

[22] New South Wales Constitution Act 1842 (UK) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.foundingdocs.gov.au/item-sdid-77.html (дата обращения: 10.08.2019).

– имели в собственности землю или другую недвижимость на территории колонии стоимостью не менее 200 фунтов стерлингов, приобретенную не позднее, чем за полгода до даты проведения выборов.

Вследствие последнего ограничения электорат состоял только из богатых землевладельцев или собственников недвижимости. Избирательного права были лишены лица, осужденные или имеющие задолженности по налогам и сборам, установленным для собственников имущества, находящегося на территории колонии. Выборы были проведены в 1843 г. по мажоритарной системе относительного большинства. Необходимо отметить, что до 1858 г. выборы были открытыми, а голосование осуществлялось путем поднятия руки[23].

Пассивное избирательное право также ограничивалось существенными имущественными цензами, а именно – баллотироваться в Законодательный совет могли только британские подданные, имеющие в собственности имущество стоимостью не менее 2000 фунтов стерлингов.

К 1850 г. на Австралийском континенте были основаны четыре колонии: Новый Южный Уэльс, Тасмания, Южная Австралия и Западная Австралия. И в этом же году был принят один из важнейших в колониальной истории Австралии Закон об управлении Ее Величеством австралийскими колониями 1850 г.[24], касающийся всех существующих колоний.

Для Нового Южного Уэльса произошло существенное улучшение в области избирательного права. Так, в соответствии со ст. 4 Закона 1850 г. снизились избирательные цензы для выборов в Законодательный совет. Право избирать членов законодательного органа было предоставлено всем мужчинам, которые:

– достигли 21 года;

– имели в собственности имущество стоимостью не менее 100 фунтов стерлингов, проживали на территории колонии не менее шести месяцев до даты выборов; либо

---

[23] Thompson M.M.H. The First Election: The New South Wales Legislative Council Election of 1843. – Mittagong: Alpha Desktop Publishing, 1996. P. 142.

[24] An Act for the better government of Her Majesty’s Australian Colonies [Электронный ресурс]. – URL: https://www.foundingdocs.gov.au/scan-sid-943.html (дата обращения: 10.08.2019).

– имели семью, являлись домовладельцами с годовой стоимостью аренды жилого помещения не менее 10 фунтов стерлингов в год и проживали в арендованном помещении не менее трех лет до даты выборов.

Активное избирательное право у лица ограничивалось в случае, если такое лицо было приговорено к лишению свободы или имело налоговые задолженности.

В соответствии со ст. 2 Закона 1850 г. губернатор и Законодательный совет были уполномочены принять закон об учреждении и формировании двухпалатного парламента Нового Южного Уэльса, который должен был утверждаться Парламентом Великобритании. При этом право устанавливать общее количество членов было закреплено за губернатором и Законодательным советом. Обязательным условием для всех колоний, упоминаемых в Законе 1850 г., являлось только соблюдении пропорции: одна треть членов Законодательного совета назначалась монархом. В соответствии со ст. 32 Закона 1850 г. Законодательный совет также был вправе реформировать избирательную систему колонии, а именно устанавливать, изменять и отменять избирательные цензы для активного и пассивного избирательного права. Аналогичное право предоставлялось всем колониям. Таким образом, можно констатировать, что был сформирован первый колониальный прототип британского парламента, а колонии получили бóльшую независимость от Великобритании, но все еще оставались под ее контролем.

Законом 1850 г. создавалась пятая колония Австралии – Виктория. Органы власти колонии, а именно Законодательный и Исполнительный советы, формировались аналогично органам колонии Новый Южный Уэльс, в порядке, предусмотренном Конституционным законом Нового Южного Уэльса 1842 г.[25]

В 1855 г. проект Конституции Нового Южного Уэльса был утвержден британским Парламентом[26], в связи с чем был принят важнейший в колониальной истории этой территории акт – Конституционный закон Нового Южного Уэльса

---

[25] New South Wales Constitution Act 1842 (UK) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.foundingdocs.gov.au/item-sdid-77.html (дата обращения: 10.08.2019).

[26] Page B. The Legislative Council of New South Wales: past, present and future by Barbara Page. – Sydney: N.S.W. Parliamentary Library, 1990.

1855 г.[27] Данный документ даровал колонии самоуправление и утвердил создание двухпалатного парламента, состоявшего из Законодательного совета (верхняя палата) и Законодательного собрания (нижняя палата) вместо существовавшего ранее однопалатного Законодательного совета. Нижняя палата, состоящая из 54 членов, была полностью избираемой. В состав Законодательного собрания могло быть избрано любое лицо, обладающее активным избирательным правом, в соответствии с нижеизложенными критериями, за исключением лиц, получающих пенсию или состоящих на службе у Королевы, госслужащих, военнослужащих, священнослужителей. Необходимо отметить постепенную демократизацию общества, проявившуюся в смягчении избирательных цензов для обладателей активного избирательного права по сравнению с действовавшими ранее ограничениями. Благодаря этому существенно увеличился электорат и право участвовать в управлении колонией получили не только состоятельные слои населения. Так, активное избирательное право было предоставлено мужчинам и ограничивалось следующими цензами:

– возраст – не моложе 21 года;

– быть урожденным или натурализованным подданным Ее Величества или законно проживать в Новом Южном Уэльсе;

– иметь в собственности имущество стоимостью не менее 100 фунтов стерлингов, расположенное в округе, в котором проходило голосование, не менее чем за шесть месяцев до даты выборов, либо арендовать жилье стоимостью не менее 10 фунтов в год в течение не менее трех лет до даты выборов, либо получать заработную плату в размере не менее 100 фунтов стерлингов в год в течение шести месяцев до даты выборов;

– не быть приговоренным к лишению свободы и не находиться в местах лишения свободы;

– не иметь задолженности по налогам и сборам.

---

[27] New South Wales Constitution Act 1855 (UK) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.foundingdocs.gov.au/scan-sid-299.html (дата обращения: 10.08.2019).

Важно отметить, что если лицо соответствовало критериям активного избирательного права в нескольких округах, то оно на выборах обладало несколькими голосами. Выборы с 1843 по 1856 г. проводились по мажоритарной системе относительного большинства (First Past the Post). Пять членов (министров) Исполнительного совета должны были одновременно состоять в Законодательном собрании.

Пассивным правом обладали лица, включенные в избирательные списки, т.е. владеющие активным избирательным правом. Таким образом, почти все мужское население имело такое право, так как в рассматриваемый период в Австралии был недостаток рабочей силы, вследствие чего заработная плата свободных австралийских рабочих была одной из самых высоких в мире. Однако воспользоваться таким правом могли только состоятельные лица, поскольку проведение предвыборной агитации производилось за свой счет, а работа в законодательном органе, требующая значительной занятости, никаким образом не оплачивалась. Такое положение дел сохранялось вплоть до образования первых политических партий в 1889 г.

Законодательный совет состоял из 21 члена, которые назначались губернатором по рекомендации Исполнительного совета, причем срок полномочий при первом назначении составлял пять лет, а затем пожизненно. К таким назначениям не применялись цензы, за исключением запрета совмещать должности госслужащего и члена Законодательного совета. То есть впервые в Австралии был создан полноценный законодательный орган с выборной нижней палатой, назначаемой верхней палатой и ответственным правительством по аналогии с британским Парламентом.

В 1859 г. на основании Закона о Новом Южном Уэльсе 1842 г., предусматривающего выделение территорий для новых колоний, королевой по рекомендации Тайного совета было подписан учредительный указ о создании

новой, шестой колонии – Квинсленда, а также о создании в колонии органов законодательной и исполнительной власти[28].

Кроме политического развития колоний как самоуправляемых территорий и создания парламентской системы и института ответственного правительства, вторая половина XIX в. стала периодом бурного развития экономики данных территорий. Золотая лихорадка и торговля шерстью обеспечивали приток новых поселенцев[29]. В итоге в 1860 г. континент и расположенные рядом острова представляли собой ряд отдельных британских колоний[30], и практически все из них (за исключением Западной Австралии) стали самоуправляемыми: Новый Южный Уэльс, Западная Австралия, Южная Австралия (включая Северную территорию), Новая Зеландия, Квинсленд, Виктория, Тасмания, Фиджи[31]. Только Западная Австралия получила право самоуправления лишь в 1890 г.[32] Экономический рост, развитие торговли способствовали росту населения колоний, которое с момента создания первого поселения увеличилось и к 1860 г. достигло 1 145 585 человек[33]. Однако при этом возникало и немало практических проблем. Например, такие меры, как введение пошлин на товары из соседних колоний или дифференцированных тарифов на железнодорожные перевозки с целью увеличения товарооборота в собственных портах, приводили к серьезным противоречиям между колониями[34], и многие межколониальные вопросы требовали совместного решения.

Попытки объединить колонии в конфедерацию с созданием единых конфедеративных органов – прототипа федеральных органов власти – предпринимались еще в 1849 г. Тайным советом Великобритании австралийским

---

[28] Letters Patent erecting Colony of Queensland 6 June 1859 (UK) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.foundingdocs.gov.au/item-sdid-47.html (дата обращения: 10.08.2019).
[29] Clifford A.V., Joyce R.B. Early Constitutional Development in Australia: New South Wales, 1788–1856. – Oxford University Press, 1934. – P. 427–443.
[30] Quick J., Garran R.R. The Annotated Constitution of the Australian Commonwealth. – Sydney: Legal Books, 1901. Repr. 1976. – P. 70–82.
[31] Official Year Book of the Commonwealth of Australia No. 1. – Melbourne: McCarron, Bird & Co., 1908. – P. 54–56.
[32] Western Australia Constitution Act 1890 (UK) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.foundingdocs.gov.au/item-sdid-12.html (дата обращения: 10.08.2019).
[33] Official Year Book of the Commonwealth of Australia No. 1. – P. 150.
[34] Wise B.R. The Commonwealth of Australia. – Boston: Little, Brown and Company, 1909. – P. 161.

колониям было рекомендовано ввести единые таможенные тарифы, а также назначить одного из действующих губернаторов генерал-губернатором Австралии и сформировать Генеральную ассамблею Австралии, состоящую из одной палаты численностью от 20 до 30 человек.

Первые практические шаги к реальному объединению колоний были сделаны в ходе конференций 1880 и 1881 гг., на которых представители колоний обсуждали вопрос о создании федерации и органах управления ею[35]. Страх перед германской агрессией в Новой Гвинее и французской аннексией Новых Гебрид, вопросы обороны, а также экономические и политические вопросы, такие как единые тарифы, единообразное управление и согласованное законодательство, подталкивали колонии к сближению. На следующем конвенте, созванном в 1883 г. в Сиднее, на котором присутствовали представители пяти колоний, расположенных на материке, Тасмании, Новой Зеландии и Фиджи, Сэмюэлем Гриффитом (бывшим премьер-министром Квинсленда) был представлен законопроект о создании Федерального совета[36]. И хотя речь на конференциях шла о создании федерации, в действительности проект закона предлагал учредить лишь межколониальный орган с ограниченными полномочиями.

В 1884 г. законодательные органы Виктории, Тасмании, Квинсленда, Западной Австралии и Фиджи обратились к королеве Виктории с просьбой об утверждении законопроекта о создании Федерального совета. В итоге 14 августа 1885 г. британский парламент принял акт, известный как Закон о Федеральном совете Австралазии 1885 г., и это стало первым практическим шагом к реализации идей федерализма на Австралийском континенте[37]. Однако сэр Генри Паркс (бывший премьер-министр Нового Южного Уэльса) утверждал, что такой Совет не

---

[35] Garran R. The Coming Commonwealth. An Australian Handbook of Federal Government. – Sydney: University of Sydney Library, 2000. – P. 114–115 [Электронный ресурс]. – URL: http://adc.library.usyd.edu.au/view?docId=ozlit/xml-main-texts/fed0016.xml;collection=federation;database=ozfed;query=; brand=ozfed (дата обращения: 31.10.2019).

[36] Deakin A. Federal Council of Australasia. – Sydney: University of Sydney Library, 2000. – P. 4.

[37] Federal Council of Australasia Act, 1885. The Parliament of Victoria [Электронный ресурс]. – URL: http://www.parliament.vic.gov.au/papers/govpub/VPARL1885No70.pdf (дата обращения: 31.09.2019).

будет способствовать созданию федерации, и в результате Новый Южный Уэльс не присоединился к Федеральному совету Австралазии[38].

На основании ст. 5 вышеупомянутого Закона был создан Федеральный совет, в который вошли по два представителя от каждой колонии. В соответствии со ст. 6 Закона вопрос о представительстве решался законодательным органом каждой колонии самостоятельно. Заседания проходили раз в два года в Хобарте. Статьей 15 Закона Совет наделялся законодательными полномочиями в отношении следующих вопросов: взаимоотношений колоний, являвшихся членами Совета, с островами Азиатско-Тихоокеанского региона; борьбы с преступностью; рыболовства в водах за пределами территориального моря; обеспечения работы службы судебных извещений за пределами колонии, в которой был начат гражданский процесс; обеспечения исполнения судебных решений по гражданским процессам за пределами колонии, где было принято решение; обеспечения исполнения судебных решений по уголовным процессам за пределами колонии, где был вынесен приговор, включая экстрадицию преступников (в том числе дезертиров); организации содержания под стражей преступников на борту судов за пределами территориального моря колоний. Дополнительно устанавливалось право Совета издавать законы в случае, если законодательные органы двух и более колоний примут решение о необходимости нормативного регулирования правоотношений в следующих сферах: оборона; карантин; патенты на изобретения и открытия; авторские права; простые и переводные векселя; унификация мер и весов; брак и развод; натурализация; признание статуса юридических лиц, а также другие области, где пересекаются интересы колоний, входящих в Совет.

В силу ряда обстоятельств Федеральный совет не стал в полной мере рабочим органом, поскольку не являлся выборным и не получал мандат непосредственно от народа. Совет не был наделен полномочиями в исполнительной сфере, не предусматривалось его финансирование, более того, в учредившем этот орган

[38] Official Year Book of the Commonwealth of Australia No. 2. – Melbourne: McCarron, Bird and Co., 1909. – P. 11–61.

власти Законе отсутствовали положения, регулировавшие разрешение конфликтов между ним и колониями. Также существенным фактором оказалось и то, что несколько колоний не участвовали в Совете, а именно: Новый Южный Уэльс не присоединился к Федеральному совету изначально, а Южная Австралия и Новая Зеландия впоследствии вышли из него[39].

В период с 1886 по 1899 г. Федеральный совет собирался всего восемь раз, были приняты некоторые акты в области гражданского процесса, рыболовства, наследственного права[40]. Деятельность Федерального совета была прекращена в связи с принятием Конституции Австралийского Союза[41]. Тем не менее развитие федерализма в Австралии не прекратилось. Следующим шагом к созданию единого государства на этом континенте стали проведение конференции в 1890 г. в Мельбурне и учреждение Конституционного конвента в 1891 г. в Сиднее.

В 1890 г. на конференции, возглавляемой сэром Генри Парксом, известным колониальным австралийским политиком и премьером колонии Новый Южный Уэльс, где присутствовали по два представителя от пяти колоний Австралии и от Новой Зеландии и один от Западной Австралии, была проведена подготовительная работа с целью организации Конституционного конвента для выработки проекта Конституции. В марте 1891 г. в соответствии с решениями конференции 1890 г. был созван Конституционный конвент, куда вошли по семь представителей от каждой австралийской колонии и три участника от Новой Зеландии. Указанным Конвентом был разработан проект, который впоследствии лег в основу Конституции и определил всю последующую работу над формированием федеративной системы Австралийского Союза[42].

В ходе работы Конституционного конвента в Сиднее предлагались разные варианты будущей Конституции и формы территориального устройства будущего государства. Так, сэр Генри Паркс предлагал создать централизованную

---

[39] Wise B.R. Op. cit. – P. 163.
[40] Lee H.P., Winterton G. Australian Constitutional Landmarks. – Cambridge University Press, 2004. – P. 10.
[41] Commonwealth of Australia Constitution Act [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2013Q00005 (дата обращения: 21.09.2019).
[42] Cockburn J.A. Australian Federation (1850–1929). – Sydney: University of Sydney Library, 2000. – P. 14.

федерацию, при которой федеральная власть делегирует ограниченные полномочия штатам. Однако участвовавшие в Конвенте сэр Инглис Кларк – известный австралийский конституционалист – и сэр Самюэль Гриффит – известный австралийский юрист – выступили за федерацию по типу США[43], которая бы характеризовалась тем, что большая часть полномочий закреплялась за бывшими колониями, а не за федеральной властью[44].

В 1891 г. работа по созданию проекта Конституции и федеративной системы Австралии не была доведена до конца и вновь возобновилась в 1895 г., когда всенародным голосованием были избраны по 10 делегатов от каждой австралийской колонии для участия в новом Конвенте. С 1897 по 1898 г. состоялся очередной Конституционный конвент, который проводился тремя сессиями: в 1897 г. – в Аделаиде и Сиднее, а в 1898 г. – в Мельбурне. В ходе этого Конвента предыдущий проект Конституции 1891 г. был доработан и затем вынесен на референдумы в колониях.

Первые референдумы по вопросу принятия проекта Конституции состоялись в 1898 г. в четырех колониях: Новом Южном Уэльсе, Виктории, Южной Австралии, Тасмании. Однако в Новом Южном Уэльсе число проголосовавших «за» и «против» оказалось практически равным, что являлось недостаточным для принятия решения. После внесения ряда поправок в 1899 г. проект Конституции был вынесен на повторное всенародное голосование. Референдум прошел 20 июня 1899 г. в следующих колониях: Новый Южный Уэльс, Виктория, Южная Австралия, Тасмания, Квинсленд. В этот раз проект был поддержан всеми указанными колониями, народ которых проголосовал за создание федерации и принятие Конституции Австралийского Союза[45].

Завершающим этапом стало рассмотрение законопроекта, содержащего Конституцию Австралийского Союза, в Парламенте Великобритании, который

---

[43] Ирхин И. В. Принцип субсидиарности: в поисках баланса между централизацией и децентрализацией (государственно-правовой аспект) / И.В.Ирхин // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 11. — С. 160–171.

[44] Кремянская Е.А. Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование: монография. М: МГИМО, 2015. – С. 17.

[45] Official Year Book of the Commonwealth of Australia No. 2. – P. 46.

принял документ практически без изменений, однако ограничил суверенитет нового государства, дополнив законопроект положением, устанавливающим возможность обжалования решений судов штатов в Высоком суде Великобритании или Тайном совете. 9 июля 1900 г. акт был одобрен монархом[46].

По экономическим причинам колония Западная Австралия вначале приняла решение не присоединяться к будущей федерации[47]. Ее экономика, основанная на добыче золота, месторождения которого были открыты в 1891 г., процветала. Примерно половина всего дохода колонии поступала от межколониальных таможенных пошлин[48]. Следовательно, присоединение к Австралийскому Союзу означало для колонии признание верховенства его Конституции, в ст. 92 которой говорится о создании единого рынка и запрете взимания пошлин при торговле между штатами. Для сглаживания такой ситуации Западной Австралии, в соответствии со ст. 95 Конституции, предоставлялся пятилетний срок, в течение которого штату разрешалось на определенных условиях взимать пошлины. Но даже с учетом предоставления такой льготы он лишался существенной доли собственного дохода.

Тем не менее на референдуме[49], состоявшемся 31 июля 1900 г., большинством голосов народ Западной Австралии одобрил проект Конституции[50], после чего эта колония была также включена в состав Союза в качестве исходного штата[51]. 17 сентября 1900 г. королева Виктория провозгласила Декларацию о присоединении Западной Австралии. С 1 января 1901 г. Конституция вступила в силу, и народы Нового Южного Уэльса, Виктории, Южной Австралии,

---

[46] Wise B.R. Op. cit. – P. 169.

[47] Ирхин, И. В. Территории с особым статусом в составе федеративных государств (конституционно-правовое исследование) : монография / И.В. Ирхин. — Москва : ИНФРА-М, 2022. — С.57-64.

[48] Shaw A.G.L. The Story of Australia. 2nd ed., rev. London: Faber and Faber, 1960. P. 195.

[49] Современное зарубежное избирательное право: монография / под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской; МГИМО (У) МИД России, каф. конституционного права. – М.: МГИМО-Университет, 2013. – С. 165.

[50] Quick J., Garran R. The Annotated Constitution of the Australian Commonwealth. – London: The Australian Book Company, 1901. – Repr. 1976. – P. 248–250.

[51] Исходный штат – это, в соответствии со ст. 6 Закона об Австралийском Союзе, такой штат, который присоединился к федерации в момент ее создания.

Квинсленда, Тасмании и Западной Австралии стали шестью штатами Австралийского Союза[52].

После вступления в силу Основного закона страны был сформирован федеральный Парламент Австралийского Союза, первое заседание которого состоялось 9 мая 1901 г. в Мельбурне. Выборы в Сенат и Палату представителей прошли 29 марта 1901 г. (для Нового Южного Уэльса, Виктории, Западной Австралии, Тасмании) и 30 марта 1901 г. (для Квинсленда и Южной Австралии).

Из вышесказанного следует вывод, что развитие парламентской системы Австралийского континента происходило постепенно. До 1900 года, в колониальный период Австралии, длящийся чуть более ста лет, был пройден этап от утверждения единственной должности губернатора колоний в первом поселении до создания двухпалатного парламента и ответственного правительства, что полностью соответствовало господствовавшей на Австралийском континенте Вестминстерской системе.

Одновременно с внутренним развитием колоний как самоуправляемых субъектов формировалась и тенденция к их объединению. В основе этого лежали разные факторы, такие как решение межколониальных вопросов и экономических проблем, защита от внешних угроз и – что немаловажно – фактор единства нации, поскольку все колонии являлись частью Британской империи, а большинство их жителей были британскими подданными. Однако, первая попытка колоний объединиться путем создания конфедерации не была успешной. Из чего следует вывод, что, несмотря на указанные факторы и издание соответствующих актов британского парламента в XIX в., до 1900 г. колонии не были готовы отказаться от своей самостоятельности и передать полномочия по управлению союзом центральному органу власти.

Оглядываясь на историю развития австралийских колоний, можно было предположить, что новое государство на Австралийском континенте будет создано по образу и подобию Великобритании. Но стремление колоний, обладавших собственными конституциями и сформированными органами власти, сохранить

[52] Official Year Book of the Commonwealth of Australia No. 1. – P. 54–56.

относительную независимость от центра, значительно повлияло на выбор формы территориального устройства будущего государства. Существенную роль в этом вопросе сыграл опыт Соединенных Штатов Америки, на который опирались создатели Австралийской Конституции. Это определило выбор федеративной формы территориального устройства по типу США, предполагавшей большую степень децентрализации государственной власти, и следовательно более широкую самостоятельность регионов.

1.2. Парламент Австралийского Союза в системе высших органов власти

Формирование теории разделения властей пришлось на период революций в Англии и Франции. Начало ей было положено в трудах мыслителей Нового времени Джона Локка, Шарля Луи Монтескье[53]. Они заложили научный фундамент принципа, который был закреплен в конституциях США и Франции. На протяжении XIX–XX вв. теория разделения властей завоевывала позиции, превратившись со временем в общепризнанный принцип цивилизации и демократии. Он нашел отражение в мировой практике развития демократических государств. Данный принцип означает, что ни одному из государственных органов не принадлежит вся государственная власть в полном объеме. Система сдержек и противовесов позволяет не допустить концентрацию власти в одних руках, что соответствует принципам демократии. Независимость каждой из трех ветвей власти не означает полной их изоляции друг от друга, а, напротив, предполагает тесное взаимодействие всех органов государственной власти[54].

Теория разделения властей возникает и начинает воплощаться в жизнь лишь на той стадии развития общества и государства, когда созревают все необходимые предпосылки для активного участия широких слоев общества в социально-политической жизни и политических процессах страны; среди интеллектуальных

---

[53] Монтескье Ш.Л. Избранные произведения / общ. ред. и вступ. ст. М.П. Баскина – М.: Гослитиздат, 1955. – С. 288–292.

[54] Алексеев А.А. К учению о парламентаризме: из «Журнала Министерства юстиции» (апрель-май 1908 г.) [Электронный ресурс]. – СПб.: Сенатская Тип., 1908. – С. 23–25. – URL: https://www.prlib.ru/item/417226 (дата обращения: 10.08.2020).

слоев общества идет усиленный поиск путей и средств создания надежных гарантий прав и свобод подданных или граждан; предпринимаются попытки ограждения их, а вместе с ними – всего общества и государства, от возможной узурпации всей государственной власти со стороны как отдельных лиц, так и определенных органов государства[55].

Как отмечает В.Е. Чиркин, государственная власть должна обладать единством: функциональным, структурным, организационным и проявляющимся в действиях разных ее органов в одном направлении, – это необходимое условие «согласованного руководства обществом». Но значение принципа разделения власти от этого не умаляется, и по-прежнему реализуется «концепция единства государственной власти и разделения ее ветвей»[56].

В США основополагающим принципом стало не только горизонтальное, но и вертикальное разделение власти (между федерацией и штатами). В фундамент детально разработанной системы сдержек и противовесов были заложены следующие основополагающие принципы: различные источники формирования органов государственной власти, разный срок их полномочий, создание продуманного механизма предотвращения узурпации власти.

Конституция Австралии разграничивает власть на три основные ветви: законодательную, исполнительную и судебную. И хотя в тексте Основного закона прямо не указывается на разделение власти, такой вывод можно сделать, основываясь на самой его структуре. По форме Конституция Австралии является писаной, а по структуре – некодифицированной, поскольку конституционные нормы не только содержаться в едином акте, изложенном на бумаге, но и закреплены в конституционных обычаях[57]. В соответствии с классификацией, предложенной Т.Я. Хабриевой, основные законы такого вида определяются как

---

[55] Марченко М.Н. Теория государства и права. – М.: ТК Велби; Проспект, 2004. С. 363.
[56] Чиркин В.Е. Законодательная власть: монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. – С. 74–77.
[57] Левакин И.В. Об отчуждении по общественному договору: компаративистский анализ основных черт алиенации и деалиенации в конституциях буржуазно-демократических, социалистических, постсоциалистических и религиозных государств / И.В.Левакин // Сравнительная политика. – 2019. - № 10(3). С.22-31.

неконсолидированные[58]. По порядку издания Конституция является одобренной на референдуме, и, как отметил А.М. Арбузкин, способ принятия конституции с помощью всенародного голосования можно охарактеризовать как наиболее демократичный[59].

Австралия является федераций с монархической формой правления, и в данном случае автор согласен с мнением профессора Ю.И. Лейбо о том, что в мире достаточно мало федераций такого типа, так как федеративное государство по своей природе более демократичное, чем унитарное, поэтому существующие в мире федерации в основном имеют республиканскую форму правления[60].

В соответствии с принципами федерализма Конституцией учрежден бикамеральный Парламент. Согласно гл. I Конституции законодательная власть в Австралийском Союзе принадлежит федеральному Парламенту. Эта же статья утверждает общую структуру Парламента, состоящего из королевы, Сената и Палаты представителей. Парламент является трехпалатным, или «триединым»[61], так как монарх Великобритании входит в его состав. Статья 2 Конституции определяет, что представителем ее величества в Австралийском Союзе является генерал-губернатор, назначаемый королевой[62] (в настоящее время – Елизаветой II).

Сенат состоит из 76 членов, избираемых, независимо от численности населения штатов, по 12 от каждого из шести штатов и по два от каждой материковой территории по пропорциональной избирательной системе с единственным передаваемым голосом. Сенаторы от штатов избираются сроком на шесть лет, при этом ротация происходит каждые три года. Четыре сенатора, которые представляют Австралийскую столичную и Северную территории, каждый раз избираются сроком на три года[63]. Палата представителей состоит из 151 члена (по состоянию на 2019 г.), избираемых на срок не более трех лет с

---

[58] Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. – М.: Норма, 2019. – С. 106.
[59] Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран: учебное пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. – С. 32.
[60] Конституционное право зарубежных стран: учебник. – С. 51–52.
[61] Чиркин В.Е. Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование. – С. 7.
[62] Commonwealth of Australia Constitution Act [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2013Q00005 (дата обращения: 21.09.2019).
[63] Parliament of Australia [Электронный ресурс]. – URL: http://www.aph.gov.au (дата обращения: 16.04.2019)

момента первого заседания Палаты по мажоритарной системе абсолютного большинства с использованием преференциального голосования.

Парламент Австралийского Союза занимает центральное место в системе высших органов государственной власти Союза, в связи с чем можно выделить четыре его основные функции[64]: представительную (в отношении как всего населения государства, так и населения штатов), законотворческую, учредительную, контрольную.

Законотворческая функция Парламента реализуется им в рамках законодательной процедуры, в которую, на основании конституционных норм и регламентов палат, вовлечены как все члены Парламента и члены Правительства, так и генерал-губернатор.

В рамках законодательной процедуры генерал-губернатор, в соответствии со ст. 56 Конституции, дает предварительное согласие, необходимое для принятия финансовых законопроектов. На основании ст. 58 Конституции после принятия законопроекта обеими палатами Парламента генерал-губернатор осуществляет его промульгацию либо вносит поправки. Во втором случае законопроект возвращается в Парламент.

При разрешении законодательных конфликтов между палатами Парламента генерал-губернатор, на основании ст. 57 Конституции, вправе осуществить единовременный роспуск обеих палат Парламента и назначить новые выборы, после чего созвать совместное совещание обеих палат вновь избранного Парламента для окончательного урегулирования законодательного конфликта.

Кроме полномочий, прямо или косвенно связанных с законодательным процессом, у генерал-губернатора существует еще ряд прав в отношении Парламента Австралийского Союза. Так, в соответствии со ст. 5 Конституции генерал-губернатор по своему усмотрению вправе определять сроки проведения сессий Парламента, объявлять перерыв в работе Парламента, а также распускать Палату представителей. Согласно ст. 32 Конституции он назначает всеобщие

[64] Парламентское право Российской Федерации : учебное пособие для бакалавриата / отв. ред. А.Н. Кокотов. – М.: Норма, 2020. – С. 44–46.

выборы. На основании ст. 42 Конституции генерал-губернатор, лично или уполномочив какое-либо лицо, принимает присягу каждого вновь избранного парламентария.

Исполнительная власть, в соответствии с гл. II Конституции, принадлежит монарху и осуществляется генерал-губернатором. Последний назначает членов Федерального исполнительного совета, который является консультативным органом, по рекомендации которого действует генерал-губернатор.

Аналогично британской характеристике полномочий монарха как «короля в Совете», в Австралии существует понятие «генерал-губернатор в Совете». В соответствии со ст. 62 Конституции членами Федерального исполнительного совета являются назначаемые генерал-губернатором министры. Поскольку должность премьер-министра, понятие Правительства Австралийского Союза и процедура формирования Правительства формально в Конституции не закреплены, а осуществляются на основании конституционных обычаев в рамках Вестминстерской системы[65], на практике премьер-министр предлагает генерал-губернатору кандидатуры министров, которые затем входят и в Федеральный исполнительный совет, по рекомендации которого действует генерал-губернатор. В этой связи необходимо отметить, при возврате генерал-губернатором законопроекта, утвержденного палатами, на доработку, он фактически выражает мнение Федерального исполнительного совета, что можно расценивать как влияние Правительства на законодательный орган.

Формирование Правительства в Австралийском Союзе осуществляется Палатой представителей без участия Сената. Политическая партия (или коалиция), которая получает большинство на выборах в нижнюю палату, фактически определяет состав Правительства. Поскольку в Палате представителей 151 член[66], соответственно, партия, которая будет формировать Правительство, должна получить как минимум 76 мест. На выборах 2019 г. Либерально-национальная коалиция получила 77 мест в нижней палате и, следовательно, образовала

[65] Ирхин И. В. К дискуссии о природе принципов права (правовых принципов) в условиях конвергенции правовых систем / И.В.Ирхин // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 4. — С. 117—129.
[66] По состоянию на дату последних выборов в 2019 г.

Правительство. Лидер самой многочисленной партии Либерально-национальной коалиции – Либеральной партии Австралии – Скотт Моррисон был назначен премьер-министром. Его заместителем стал Майкл Маккормак, глава второй по величине партии в коалиции – Национальной партии Австралии. Такой порядок назначения не закрепляется в Конституции или иных нормативных правовых актах, а является конституционным обычаем Австралийского Союза. Связующей конституционной нормой, подтверждающей парламентарную форму правления, является положение ст.64 Конституции обязывающей министров быть членами либо верхней палаты, либо нижней.

Палата представителей, формирующая Правительство, вправе принять резолюцию порицания или вынести вотум недоверия, после чего Правительство может быть отправлено в отставку. То есть оно осуществляет деятельность до тех пор, пока сохраняет поддержку большинства Палаты представителей. Правительство в свою очередь обладает влиянием на Палату представителей. По аналогии с британскими традициями, премьер-министр вправе обратиться к генерал-губернатору с предложением досрочного роспуска Палаты представителей.

В гл. III австралийской Конституции «Судебная власть» ведущая роль отводится Высокому суду Австралийского Союза. Взаимоотношения Парламента и судебной ветви власти, на основании ст. 71 Конституции, заключаются в праве Парламента принимать соответствующее законодательство о создании судов, наделении их федеральной юрисдикцией и определении их полномочий, установлении численности судей. Так, в 1903 г. Парламентом был принят Закон о судебной власти 1903 г.[67], в котором были закреплены юрисдикция и полномочия Высокого суда Австралийского Союза. В 1976 г. на основании Закона о Федеральном суде Австралии был учрежден новый суд[68]. В 1975 г. появился

[67] Judiciary Act 1903 Act No. 6 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00347 (дата обращения: 10.12.2019).

[68] Federal Court of Australia Act 1976 No. 156 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00342 (дата обращения: 10.12.2019).

Семейный суд[69]; в 1999 г. был принят Закон о Федеральном окружном суде Австралии[70]. Назначения судей производятся генерал-губернатором в Совете.

Завершая рассмотрение основ государственного устройства и места Парламента Австралийского Союза в системе высших органов государственной власти, необходимо отметить, что, взаимоотношения Парламента с другими высшими органами государственной власти регламентируются различными источниками. В Конституции закреплены лишь нормы, касающиеся конституционно-правового статуса Парламента и его формирования, общие полномочия генерал-губернатора в исполнительной власти, взаимоотношения главы государства и Парламента.

При этом диссертантом выявлены значительные лакуны в конституционном регулировании высших органов власти. Так, в Конституции Австралийского Союза отсутствуют положения касающиеся Правительства, его формирования, взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти, не упоминается должность Премьер-министра, равно как и его полномочия. Все эти вопросы в соответствии с Вестминстерскими традициями урегулированы нормами британского обычного права. Опираясь на историю происхождения и развития британских колоний австралийского континента, будущих штатов федеративного государства, диссертант приходит к выводу, что творцы Конституции Австралийского Союза предпочли не отказываться от исторических корней и оставили за пределами текста основного закона традиции британского конституционализма, при этом поддержав стремление австралийских штатов сохранить относительную независимость от центра.

1.3. Особенности австралийского парламентаризма

Тип парламента в государстве во многом определяется его положением в системе высших органов власти. Например, в США Конгресс обособлен от

---

[69] Family Law Act 1975 No. 53 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00182 (дата обращения: 10.12.2019).

[70] Federal Circuit Court of Australia Act 1999 No. 193 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00044 (дата обращения: 05.02.2020).

исполнительной власти, что является элементом системы сдержек и противовесов, при которой правительство (кабинет) не несет ответственность перед Конгрессом[71], а население отдельно формирует две ветви власти: избирая Президента (главу государства и исполнительной власти) и парламент (законодательную власть). Другая же система основывается на принципе непосредственной ответственности правительства перед парламентом, т.е. прямой контроль за деятельностью правительства осуществляется парламентом. Его избирает население, а он впоследствии формирует высший орган исполнительной власти. Как отметила И.А. Ракитская, указанная форма организации государственной власти характерна для государств, в которых установлена парламентарная система правления, лежащая в основе парламентаризма[72].

Понятие «парламентаризм» изучалось многими учеными. Так, известный российский исследователь зарубежного права М.А. Могунова разграничивала такие понятия, как «форма правления» и «парламентаризм». В своей работе «Скандинавский парламентаризм. Теория и практика» М.А. Могунова отмечает, что в доктрину необходимо ввести новое понятие – «государственный режим», поскольку в теории имеется пробел в категориальном аппарате, а вышеупомянутый концепт стал бы «соединительным звеном между формой правления и политическим режимом». При этом парламентаризм определяется М.А. Могуновой как нечто, отличное от формы правления, а именно как «метод осуществления государственной власти», при этом подчеркивается необходимость наличия взаимоотношений между исполнительной и законодательной ветвями власти и ведущей роли парламента в таких взаимоотношениях[73].

Действительно, при первом взгляде в этих двух понятиях можно найти общие черты. Три элемента: форма правления, политический режим и территориальное устройство, – в совокупности характеризуют государство и, по сути, составляют его форму. Такие элементы дают достаточно полное представление о том, как

---

[71] Кремянская Е.А. Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование: монография. – С. 132.
[72] Конституционное право зарубежных стран: учебник. – С. 248.
[73] Могунова М.А. Указ. соч. – С. 26.

организована власть, а именно о системе, по которой строятся отношения между высшими органами власти и населением этого государства, о том, какими способами и средствами действует публичная власть, каково территориальное устройство государства. Форма правления определяет взаимоотношения между населением и публичной властью. На основе волеизъявления народа формируются органы публичной власти, под управлением которых, в свою очередь, находится население государства. Принципы взаимодействия между органами власти могут быть установлены в конституции. Принимая подход М.А. Могуновой, мы хотели бы отметить, что на наш взгляд, можно говорить о смешении понятий форма правления и государственный режим.

Ю.И. Лейбо особо выделяет понятие «метод осуществления государственной власти», но подчеркивает, что этот метод характеризует взаимоотношения государства в лице государственных органов и населения, а также степень его политической свободы. При этом ученый указывает, что такое понятие отлично от категории «государственный режим», которая, по его мнению, отражает «реальный механизм осуществления государственной власти» и «реальные взаимоотношения между законодательной и исполнительной властью». Также Ю.И. Лейбо, рассматривая понятие государственного режима применительно к Великобритании, отмечает, что здесь при неизменной форме правления – парламентарной монархии – государственный режим изменился. В XVIII в. Великобритания по форме правления являлась парламентарной монархией, а в XIX в. уже характеризовалась как «классическая страна парламентаризма». При этом выделяются признаки парламентаризма, такие как ведущая роль парламента в государственном механизме; формирование правительства на парламентской основе, базирующееся на определенном соотношении политических сил в палате; политическая ответственность правительства перед парламентом; развитый институт политического контроля в отношении исполнительной ветви власти; ограничение власти монарха. Со временем, после прошедших в государстве реформ, усилилась роль Кабинета министров, а парламентаризм превратился в «режим кабинетного правления», или «министериализм», т.е. произошло

изменение государственного режима, тогда как форма правления осталась прежней. Таким образом, Ю.И. Лейбо связывает понятие «парламентаризм» с категорией «государственный режим»[74].

М.А. Исаев, анализируя понятие парламентаризма, основной его чертой полагает «зависимость правительства как органа исполнительной власти от органа законодательной власти». Также ученый отмечает существование «института парламентской ответственности правительства», основой которого может выступать как формальное право, так и конституционный обычай. При этом такой институт подвержен существенному влиянию политических обстоятельств, следствием чего является невозможность урегулирования некоторых элементов парламентаризма только юридическими средствами. М.А. Исаев указывает на еще один признак парламентаризма, а именно на «сотрудничество двух главных ветвей государственной власти, основанное на доверии», подразумевая при этом парламент и правительство. В своем исследовании М.А. Исаев поддерживает точку зрения Т.Я. Хабриевой об отождествлении понятий «государственный режим» и «парламентаризм», поскольку именно парламентаризм отражает реальный механизм государственной власти, что не охватывается понятием «особый способ организации государственной власти»[75]. Т.Я. Хабриева в работе «Парламентское право России», рассматривая явление парламентаризма с разных точек зрения, со своей стороны добавляет несколько характерных черт, а именно наличие независимости и самостоятельности парламента. При этом она отмечает, что не существует точного определения понятия «парламентаризм», и квалифицирует такое явление как «особую систему управления в государстве»[76].

А.С. Автономов и В.Е. Чиркин отмечают, что в зарубежной литературе часто встречается термин «режим правления», применяемый к понятию парламентаризма[77]. А.И. Лукьянов определяет парламентаризм как «систему

---

[74] Конституционное право зарубежных стран: учебник. – С. 176–182.
[75] Исаев М.А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. – С. 230–244.
[76] Парламентское право России: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Издание Государственной Думы, 2013. – С. 15–16.
[77] Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография. – С. 379.

организации государственной власти», отдавая приоритет вопросу выборности и коллегиальности «органа народного представительства»[78].

Как следует из вышесказанного, понятие «парламентаризм» может пересекаться с такими категориями, как «форма правления», «политический режим», «государственный режим», но при этом, по мнению диссертанта, является более узким и одновременно более глубоким. Оно включает в себя главенствующую роль парламента во взаимоотношениях между законодательной и исполнительной ветвями власти, проявляющуюся в формировании высшего исполнительного органа власти и контроле за его деятельностью парламентом, и ответственность правительства перед парламентом. Такие отношения не проявляются случайно, а определяются системой, закрепленной в конституциях, конституционных обычаях, конституционных соглашениях. Таким образом, по мнению диссертанта, можно сформулировать следующее определение парламентаризма через его признаки: парламентаризм – это особая модель организации государственной власти, при которой фактически независимый и сильный парламент, при его выраженной главенствующей роли, формирует высший орган исполнительной власти и осуществляет контроль за ним в соответствии с принципами юридической и политической ответственности правительства перед парламентом.

Австралийский Союз имеет парламентарную форму правления с момента создания государства, а также систему взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти, которую можно охарактеризовать как парламентаризм или систему ответственного правительства. Конституцией Австралийского Союза закрепляется разделение власти на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную, – учреждаются высшие органы власти как отдельные институты. При этом отсутствуют какие-либо конституционные нормы, устанавливающие то, каким образом формируется

[78] Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. – С. 13–25.

правительство, и как взаимодействуют между собой законодательная и исполнительная ветви власти.

На наш взгляд, одной из характерных черт формы правления Австралийского Союза, является то, что при наличии писаной Конституции форма правления основана на неписаных традициях Вестминстерской системы, включающих в себя принцип ответственного правительства[79], заимствованных у Великобритании австралийскими колониями и воспринятых в качестве исторического наследия Австралийским Союзом. Единственной связью между нормами, закрепленными в Конституции, и конституционными обычаями, устанавливающими институт ответственности правительства, является закрепленная в ст. 64 Конституции обязанность министров быть членами Парламента, Сената или Палаты представителей[80].

При такой системе основной акцент приходится на взаимоотношения между законодательной и исполнительной властью, и, как отмечал известный философ и экономист Уолтер Бэджгот, такой союз означает практически полное слияние законодательной и исполнительной власти, а основным связующим звеном является кабинет министров[81]. Здесь необходимо отметить, что при такой системе явно прослеживается опасность оказания слишком большого влияния исполнительной властью на законодательную и, как следствие, потери последней самостоятельности.

Вестминстерская система устанавливает, что министр обязан быть членом парламента, но во многих странах с парламентарной формой правления, где развит институт ответственного правительства, не требуется от министров членства в парламенте, а в каких-то государствах даже запрещено такое членство. Например, подобный запрет установлен в Нидерландах, Швеции, Дании[82]. В европейских

---

[79] Дайси А.В. Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской Конституции / ред. П.Г. Виноградов; пер. О.В. Полторацкая. – М.: Тип. И.Д. Сытина и К°, 1905. – С. 30–31.

[80] Commonwealth of Australia Constitution Act [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2013Q00005 (дата обращения: 21.09.2019).

[81] Bagehot W. The English Constitution. 4th ed. London: Fontana, 1965. P. 65–68.

[82] Исаев М.А. Основы конституционного права Дании / МГИМО(У) МИД России. – М.: Муравей, 2002. – С. 226–239.

государствах чаще всего используется модель[83], при которой может быть установлена форма выражения недоверия правительству, с указанием, каким количеством членов парламента выносится вотум недоверия правительству[84].

В Великобритании парламентарная система характеризуется тем, что Палата общин, избираемая демократическим путем (прямые всеобщие равные выборы), формирует правительство, а точнее, кабинет министров. При этом, как отметил Ю.И. Лейбо, вторая палата – Палата лордов – после реформирования «потеряла свое значение как часть законодательного органа»[85]. Соответственно, сильной частью Парламента Великобритании, реально влияющей на управление государством, по-прежнему остается Палата общин. А поскольку бóльшая часть палаты состоит из членов партии, победившей на выборах и формирующей правительство, можно сказать, что фактически государством управляет Кабинет министров, что соответствует понятию «министериализм». Б.А. Страшун, описывая «министериализм», отмечает, что хотя формально парламент и осуществляет контроль за деятельностью исполнительной власти, однако фактически именно исполнительная власть «большинством через партийную фракцию полностью контролирует работу парламента»[86].

В Австралийском Союзе парламентаризм и институт ответственного правительства формировались изначально по подобию Великобритании, но использование федеративной модели по образцу США внесло свои коррективы. Еще до создания нового государства в своем выступлении в ходе Австралийского федерального конвента 1981 г. Сэмюэль Гриффит, известный австралийский политик, высказал новую для того времени мысль: суть ответственного правительства заключается в том, что министры должны заседать в парламенте, но правительство будет связано только с одной палатой, и в случае потери доверия этой палаты «министр уйдет со своей должности». В то же время механизм

---

[83] Mill J.S. Considerations on Representative Government. – Oxford, 1991. – P. 271–282.
[84] Чиркин В.Е. Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование. – М.: Норма, 2009. – С. 14–16.
[85] Конституционное право зарубежных стран: учебник. – С. 177.
[86] Конституционное (государственное право) зарубежных стран: в 4 т. Т. 1–2. Часть общая: учебник / отв. ред. Б.А. Страшун – 3-е изд., обновл. и дораб.– М.: Издательство БЕК, 2000. – С. 207.

государственной власти в целом будет в равной степени зависеть и от другой палаты – Сената[87].

При этом высказывались серьезные опасения, что институт ответственного правительства будет несовместимым с федеративной формой государственно-территориального устройства и с бикамерализмом, а также предполагалось, что Сенат выступит в качестве ограничителя исполнительной власти, но при этом не сможет инициировать отставку самого Правительства[88]. В итоге в Конституцию не был включен институт политической ответственности Правительства перед Парламентом, он вошел в конституционную практику Австралийского Союза вместе с британскими обычным правом[89]. То есть практика применения конституционных обычаев в Австралии развивалась под влиянием подобного регулирования в Великобритании[90]. Как представляется, важнейшее условие демократии при Вестминстерской системе заключается в том, что определенная партия получает большинство в нижней палате, пользуясь доверием избирателей, а правительство управляет государством, заручившись доверием нижней палаты. В случае нарушения такой связи в любом из звеньев происходит смена управленческого состава либо путем отставки правительства, либо путем изменения предпочтений избирателей на следующих выборах. Члены партии, которая побеждает на выборах, обязаны голосовать в соответствии с ее программой, что подкрепляется перспективой политического и карьерного роста этих парламентариев от «заднескамеечников» к «переднескамеечникам». Это порождает принцип жесткой партийной дисциплины и способствует стабильности Правительства Австралийского Союза. При такой партийной дисциплине создается не просто Правительство, а ответственное партийное Правительство, и

---

[87] Griffith S. Official Report of the National Australasian Convention Debates. March 1891. – P. 34–36 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Records_of_the_Australasian_Federal_Conventions_of_the_1890s (дата обращения: 03.10.2021).

[88] Hamer D. Can Responsible Government Survive in Australia? – Canberra: Department of the Senate, 2006. – P. 46–48.

[89] Авакьян С.А. Государственно-правовые нормы и обычаи: соотношение в регулировании деятельности Советов // Советское государство и право. – 1978. – № 8. – С. 16–17.

[90] Барциц И.Н. Конституционный обычай: признаки и значение // Журнал российского права. – 2019. – № 9. – С. 30–47.

тогда слабая позиция нижней палаты по отношению к исполнительной власти не имеет значения, поскольку «партии представляют народ, а исполнительная власть контролируется партиями»[91].

Таким образом, при формировании системы высших государственных органов Австралийского Союза создатели фактически очень близко придерживались традиций Вестминстерской системы. Однако в отличие от Великобритании, где «парламентом» зачастую называют только нижнюю палату, поскольку именно она представляет население, в Австралийском Союзе, с учетом его федеративного характера, обе палаты изначально избираются гражданами. При сохранении Австралией традиций Вестминстерской системы в части формирования и отставки Правительства, в Парламенте Австралийского Союза имеются существенные отличительные черты. Если в британском Парламенте именно в нижней палате сконцентрированы все рычаги влияния в отношении исполнительной власти, а именно: формирование, отставка Правительства и контроль, то в австралийском Парламенте новизной стало функциональное разделение полномочий между Палатой представителей и Сенатом, касающихся исполнительной власти. Именно Сенату австралийского Парламента были предоставлены широчайшие контрольные полномочия в отношении Правительства и других органов исполнительной власти, обеспечивающие его роль основного сдерживающего фактора в отношении исполнительной власти, в том числе с помощью права законодательного вето и работы сенатских комитетов. Таким образом, в Парламенте Австралийского Союза особенностью стало то, что формирование и отставка Правительства – это функции нижней палаты, а контроль за надлежащим исполнением обязанностей и сдерживание исполнительной власти в большей степени присущи верхней палате, что является элементом системы сдержек и противовесов Австралийского Союза.

Необходимо отметить, что такая система сложилась не сразу после образования государства. До 1949 г. австралийская модель организации высшей

[91] Thompson E. Australian Parliamentary Democracy after a Century: What Gains, What Losses? Research Paper No. 23. 1999–2000. – Canberra: Department of the Parliamentary Library, 2000. – P. 12–15.

власти была более схожа с британской моделью, поскольку в Австралии для обеих палат Парламента применялась такая же избирательная система, как и в Великобритании. На основании Закона Австралийского Союза о выборах 1918 г.[92] вплоть до 1949 г. для выборов и в Палату представителей, и в Сенат была установлена мажоритарная избирательная система, в результате чего на выборах 1946 г. в Сенате от оппозиции было избрано всего три сенатора, а остальные 33 сенатора представляли правительственную партию[93]. То есть две палаты по своим политическим взглядам не отличались друг от друга и представляли в основном одну и ту же партию. Соответственно, поддержка инициатив исполнительной власти в этот период была максимальной. Такое положение нивелировало значение верхней палаты австралийского Парламента, фактически нарушая систему сдержек и противовесов и постепенно приближая австралийский парламентаризм к британскому министериализму.

В 1949 г. после внесения изменений в избирательное законодательство и введения пропорциональной избирательной системы на выборах в Сенат ситуация изменилась[94]: соотношение политических сил в верхней палате Парламента претерпело существенное изменение. После избирательной реформы 1949 г. в Сенате правительственная партия получила всего чуть более 50% голосов, остальные голоса были отданы кандидатам от оппозиции и независимым кандидатам[95]. То есть после 1949 г. политическое влияние исполнительной власти в Сенате существенно снизилось. Это позволило в полной мере реализовывать контрольные полномочия Сената, а также его конституционное право вето. Последнее проявляется в возможности Сената отклонить законопроект, предложенный Палатой представителей (особенно в финансовой и бюджетной

---

[92] Commonwealth Electoral Act 1918, No. 27, 1918 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00400 (дата обращения: 10.12.2020).

[93] Official election statistics. 1946 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aec.gov.au/Elections/Federal_Elections/Stats_CDRom.htm (дата обращения: 30.06.2019).

[94] An Act to amend the Commonwealth Electoral Act 1918–1946 and the Senate Elections Act 1903–1922 (Commonwealth Electoral Act 1948) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C1948A00017 (дата обращения: 30.09.2021).

[95] House of Representatives – Two party preferred results 1949 – present [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aec.gov.au/Elections/Australian_Electoral_History/House_of_Representative_1949_Present.htm (дата обращения: 30.06.2019).

сферах в случае несогласия с ним. Последствием применения вето является одновременный роспуск обеих палат Парламента – так называемый двойной роспуск (эта процедура рассматривается диссертантом в § 2.1 «Порядок формирования палат Парламента Австралийского Союза»). Необходимо отметить, что выборы всего Сената после двойного роспуска обеспечивают еще большее представительство малочисленных партий и независимых кандидатов вследствие снижения избирательной квоты, а, следовательно, партии, формирующей правительство, требуются большие усилия для обеспечения прохождения правительственных законопроектов в обеих палатах.

Стоит отметить, что своем исследовании В.Е. Чиркин на основе проведенного анализа сделал вывод об общей, «хотя и не безусловной», тенденции к ослаблению роли парламентов в мире[96]. Благодаря реформе 1949 г. Австралийский Союз переломил тенденцию к ослаблению Парламента и перехода от парламентаризма к министериализму.

Система организации государственной власти в Австралийском Союзе имеет сложный механизм. Так, конституционно закрепленные полномочия главы государства, законодательной и исполнительной власти, которые отражают взаимоотношения между ними, сравнимы с полномочиями, характерными для высших органов власти в Соединенных Штатах Америки, где присутствуют такие элементы, как бикамерализм с сильными полномочиями верхней палаты, полномочия главы государства в законодательной и – особенно – исполнительной сферах, федерализм, определяющий взаимоотношения между центром и субъектами федерации. Последние, по мнению автора, характерны скорее для президентской формы правления. Однако парламентарная форма правления, существующая в силу неписаных конституционных обычаев, закрепляет положения о тех взаимоотношениях, регулирование которых в Конституции полностью отсутствует, а именно ключевые элементы парламентаризма: формирование Правительства Парламентом, ответственное правительство, полномочия премьер-министра.

---

[96] Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография. – С. 433.

В настоящее время в конституционном праве формируется новая теория, которая такую систему определяет как полупарламентаризм. Профессор Потсдамского университета Штеффен Гангхоф на основании проведенного им анализа 29 демократических стран рассматривает сложившуюся в Австралии систему высших органов государственной власти как полупарламентаризм в противовес полупрезидентской форме правления. В основе этой теории лежат такие особенности управления Австралийским Союзом, как сочетание бикамерализма и ответственного правительства с элементами, свойственными президентским республикам, а точнее, «австралийский бикамерализм как полупарламентаризм»[97].

Ранее подобные особенности системы управления в Австралии рассматривались другими учеными, хотя представленные теории не связывались с понятием парламентаризма. Так, Элейн Томпсон предложила квалифицировать «смешанную систему» Австралийского Союза как сочетание «вестминстерских традиций Великобритании и федеральной модели Соединенных Штатов Америки», называя такой симбиоз «Washminster»[98]. Такая система включает в себя компоненты парламентарной формы правления и президентской республики. При этом Элейн Томпсон отмечает, что ни в одном нормативном правовом акте не закреплены пределы доминирования Сената в отношении нижней палаты и исполнительной ветви власти. Однако, по мнению профессора Мельбурнского университета Брайана Галлигана, при определении системы в таком качестве не учитывается разделение власти по вертикали и федеральные принципы. Рассматривая «систему ответственного правительства и федерального конституционализма», он отмечает, что мнение о доминировании ответственного правительства в австралийской политической системе преувеличено, так как конституционно закрепленные принципы федерализма и роль Сената в

[97] Ganghof S., Eppner S., Pörschke A. Australian Bicameralism as Semi-parliamentarism: patterns of majority formation in 29 democracies // Australian Journal of Political Science. – 2018. – Vol. 53. – Issue 2. – P. 211–233.
[98] Thompson E. The Washminster Mutation // Politics. – 1980. – Vol. 15. – Issue 2. – P. 32–40.

политической системе имеют значительный вес[99]. Сенат формируется населением штатов, при их равном представительстве, т.е. имеет сильные федеральные корни. Также в случае любых конституционных изменений обязательно требуется «двойное согласие» – одобрение населением всего государства и большинством штатов, в которых большинство жителей должно поддержать изменения. Более того, при одновременном роспуске обеих палат и назначении новых выборов опять же решение о смене правящей политической партии принимает население государства и население каждого штата, избирая вновь Палату представителей и Сенат. Таким образом, федерализм является существенным сдерживающим фактором в австралийском парламентаризме.

Анализируя предложенные теории, можно сделать вывод, что наиболее полно особенности австралийского парламентаризма охвачены теорией Штеффена Гангхофа. Однако с учетом мнения Брайана Галлигана относительно австралийского федерализма необходимо отметить, что такой элемент как федерализм следует включить в перечень признаков.

Автор диссертационного исследования полагает, что нецелесообразно применять термин «полупарламентаризм» к системе взаимоотношений высших органов власти Австралии, так как приставка «полу-» говорит о том, что в какой-то части отсутствуют взаимоотношения, характерные для парламентаризма. Однако история развития австралийского парламента подтверждает наличие всех без исключения характеристик парламентаризма, который был усилен за счет конституционных полномочий генерал-губернатора и с течением времени верхней палаты Парламента Австралийского Союза. Поэтому автором предлагается ввести понятие «интенсифицированный парламентаризм», которое раскрывается через следующие признаки.

Первый – это наличие в Парламенте Австралии двух палат, каждая из которых легитимируется населением государства. Действительно, бикамерализм существует в Австралии с основания государства и выражен в наличии двух палат

[99] Galligan B. Parliamentary Responsible Government and the Protection of Rights. Papers on Parliament No. 18. Canberra: Department of the Parliamentary Library, 1992. – P. 3–5.

– Сената и Палаты представителей. Сенат избирается непосредственно населением штатов, Палата представителей – прямым голосованием граждан всего государства.

Второй признак, возникший лишь в 1949г.: формирование обеих палат Парламента осуществляется с использованием разных избирательных систем. Палата представителей образуется на основе мажоритарной избирательной системы, что характерно для Вестминстерской системы, а Сенат – на основе пропорциональной избирательной системы. В результате большинство парламентариев в Палате представителей – члены партии, формирующей Правительство, а Сенат состоит из представителей правительственной партии, оппозиционных и мелких партий, а также независимых сенаторов, что зачастую превращает его в оппозиционную палату[100].

Третий признак связан с ролью верхней палаты как сдерживающего фактора в отношении исполнительной власти. Это достигается за счет наличия у Сената права вето в законодательном процессе. Такое положение закрепляется конституционными нормами, а также Регламентами палат. В частности, Сенат в процессе принятия законодательства вправе блокировать в том числе и финансовые законопроекты, которые инициируются исполнительной властью, жизненно необходимы ей для управления государством и могут быть внесены только в Палату представителей и лишь министром, после чего передаются Сенату для утверждения. Преодоление вето Сената возможно с помощью внесения поправок принимаемых обеими палатами, либо путем их одновременного роспуска (подробно вопрос раскрывается в § 3.1 «Законодательные полномочия и законодательный процесс»).

Четвертый признак определяется Конституцией Австралийского Союза, что выражается в зависимости численности парламентариев: Палата представителей не может быть увеличена (даже при значительном росте населения государства) без увеличения численности Сената (правило нексус). При этом увеличение

[100] Bennett S., Lundie R. Australian Electoral Systems. Research Paper, 2007–08. – Canberra: Parliamentary Library, 2007. – P. 19.

численности Сената может быть произведено только на основании закона, для чего необходимо согласие обеих палат.

Последний (пятый) признак связан со специфическим разделением контрольных полномочий палат австралийского Парламента (подробно рассматривается далее в § 2.2 «Структура и внутренняя организация Парламента», § 3.3 «Контрольные полномочия»). Палата представителей непосредственно связана с исполнительной властью, наделена полномочиями по формированию Правительства и его отставке или отставке премьер-министра в случае потери доверия большинства. В Сенате сосредоточен основной контроль за надлежащей работой исполнительной власти.

На основании изложенного автор полагает, что в Австралийском Союзе сложилась система, определяемая понятием «интенсифицированный парламентаризм».

Диссертантом установлено, что форма правления Австралийского Союза сложилась под влиянием британского традиционализма - была сохранена парламентарная форма государственного устройства, принятая в колониальный период, с модификацией Парламента в федеративном стиле. В отличие от британского парламента, и верхняя, и нижняя палаты австралийского Парламента, формируются населением штатов и население государства соответственно.

Парламент Австралийского Союза можно охарактеризовать как «сильный» законодательный и представительный орган, что в настоящее время во многом обеспечивается за счет полномочий Сената.

Диссертант отмечает, что до проведения реформы избирательной системы правящее большинство присутствовало в обеих палатах Парламента, что не позволяло Сенату реализовывать свои конституционные полномочия в полной мере. Введение в верхней палате пропорциональной избирательной системы в 1949г. привело к изменению представительства в ней. По итогам выборов в Сенат проходит широкий спектр различных партий, в том числе малочисленных и региональных, которые в сумме зачастую превращают верхнюю палату в оппозиционную. Иная ситуация складывается в Палате представителей,

формируемой по мажоритарной системе, поскольку большинство в ней принадлежит партии, победившей на выборах и формирующей Правительство, то есть большинство нижней палаты составляют министры и поддерживающие их «заднескамеечники», связанные партийной дисциплиной.

Таким образом, избирательная реформа способствовала более эффективной реализации Сенатом своих полномочий в области законотворчества и контроля за деятельностью исполнительной власти, поскольку верхняя палата стала менее зависимой от давления большинства правящей партии, а отмеченная тенденция перехода Парламента Австралийского Союза к министериализму была переломлена.

Диссертантом выявлен ряд существенных признаков, характерных для Парламента Австралийского Союза: обе палаты Парламента избираются населением (штатов и государства соответственно); ни одна из палат не может увеличить количество своих членов без увеличения численности другой палаты; наличие специфического разделения контрольных полномочий между палатами парламента, способствующих эффективности контроля Парламента за деятельностью исполнительной власти, при этом не подрывая ее стабильности; существенная роль верхней палаты как сдерживающего фактора в отношении исполнительной власти (за счет наличия у Сената права вето в законодательном процессе); использование смешанной избирательной системы при формировании палат Парламента (в Сенате - пропорциональная, в палате представителей – мажоритарная).

На основании перечисленных признаков диссертант приходит к выводу, что с образованием в 1949г. последнего признака – смешанной избирательной системы, в Австралийском Союзе сложилась модель, определяемая понятием «интенсифицированного парламентаризма». Таким образом, в настоящее время в Австралийском Союзе «сильный» Парламент взаимодействует с «сильным» Правительством.

Глава 2. Конституционно-правовые основы организации и деятельности Парламента Австралийского Союза

2.1. Порядок формирования палат Парламента Австралийского Союза

Конституцией Австралийского Союза был учрежден федеральный Парламент, являющийся законодательным, представительным, учредительным и контрольным органом государства и состоящий из двух палат. В соответствии со статистическими данными в период с 1901 г. и по настоящее время было проведено 48 выборов в Палату представителей и 46 – в Сенат. Средний промежуток времени между выборами в Палату представителей составляет 2 года и 7 месяцев[101]. Парламент текущего созыва – 46-й.

Сенату посвящена ч. 2 гл. 1 Конституции, в соответствии с которой Сенат – это палата федерального Парламента Австралии, фактически являющаяся представительным органом штатов. Указанный вывод проистекает из анализа содержания ст. 7 Конституции, согласно которой Сенат состоит из сенаторов, избираемых от каждого штата прямым голосованием населением штата. При этом «прямой способ голосования считается наиболее демократичным, так как между избирателями и их представителями отсутствуют какие-либо промежуточные инстанции»[102].

В процессе создания проекта Конституции название верхней палаты будущего Парламента Австралии претерпевало изменения. В редакции проекта Конституции 1891 г. палату, представляющую субъекты федерации, предполагалось назвать «Ассамблея штатов», но на первой сессии Конституционного конвента, проводимого в Аделаиде в 1897 г. предложенное в проекте название было заменено на «Сенат», по аналогии с верхней палатой Конгресса США[103].

На момент принятия Конституции Австралийского Союза ее ст. 7 предусматривала, что от каждого штата избирается по шесть сенаторов. В этой же

---

[101] Barber S. Federal Election Results. Research paper series. 2018–19. – Canberra: Parliamentary Library, 2018.
[102] Конституционное право зарубежных стран: учебник. – С. 246–251.
[103] Griffith S. Australasian Federal Convention. – Adelaide: Government Printer, 1897. – P. 481–482.

статье закреплено право Парламента изменить число сенаторов, подлежащих избранию в Сенат от субъектов[104]. Таким образом, конституционные нормы закрепляют и количество членов Сената для первых выборов, а также содержат антидискриминационные положения в отношении исходных штатов. То есть в случае реализации Парламентом своего права изменять численный состав Сената должно выполняться два требования: сохранение равного представительства каждого исходного штата в верхней палате Парламента Австралии, избрание не менее шести сенаторов от каждого исходного штата. Их количество было увеличено в 1948 г. до 10, а в 1983 г. – в соответствии со ст. 3 Закона о представительстве 1983 г.[105] – до 12.

Необходимо отметить, что при создании соответствующих норм Конституции во многом брались за образец механизмы, используемые для формирования и функционирования верхней палаты Парламента Соединенных Штатов Америки. Например, была заимствована система ротации сенаторов, но в отличие от Сената США, где проводится ротация на треть состава Сената каждые два года[106], в Австралийском Сенате лишь половина сенаторов уходит в отставку каждые три года. Так же как и в США, субъекты представлены одинаковым количеством сенаторов вне зависимости от численности населения. Однако в Сенате США на момент создания Конституции Австралийского Союза (до 1913 г.) сенаторы избирались косвенным способом легислатурами штатов, тогда как в парламентскую систему Австралийского Союза была введена новая, более демократичная для рассматриваемого периода времени конституционная конструкция, заключающаяся в выборе сенаторов непосредственно народом.

---

[104] Commonwealth of Australia Constitution Act. An Act to constitute the Commonwealth of Australia.1900. The Museum of Australian Democracy at Old Parliament House [Электронный ресурс]. – URL: http://www.foundingdocs.gov.au/resources/transcripts/cth1_doc_1900.pdf (дата обращения: 10.02.2019). Статья 7 Конституции Австралии гласит: «До тех пор, пока Парламентом не будет предусмотрено иное, от каждого исходного штата, который является первоначально образовавшим Союз, избирается по шесть сенаторов. Парламент вправе принимать законы, увеличивающие или уменьшающие число сенаторов от каждого штата, но так, чтобы сохранялось равное представительство нескольких исходных штатов и чтобы от каждого из них избиралось не менее шести сенаторов».

[105] Representation Act 1983. Act No. 109 of 1983 as amended, taking into account amendments up to Act No. 58 of 1985. The Federal Register of Legislation (the Legislation Register) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2004C00214 (дата обращения: 02.06.2019).

[106] Лафитский В.И. Конституционный строй США. – М.: Контракт, 2007. – С. 208.

Таким образом, одним из важнейших демократических принципов, заложенных при создании Конституции Австралийского Союза, является принцип прямых выборов сенаторов населением каждого субъекта федерации[107]. Кроме того, в отличие от Сената США Сенат австралийского Парламента может быть полностью досрочно распущен на основании ст. 57 Конституции в случае возникновения законодательного конфликта с Палатой представителей[108] и применения процедуры двойного роспуска.

Следует отметить, что австралийские штаты значительно различаются по населенности. Так, на дату первой переписи во вновь созданном Союзе самым многочисленным штатом оказался Новый Южный Уэльс с численностью населения старше 15 лет 867 850 человек, тогда как в значительном по территории штате Западная Австралия проживало всего 130 854 человека, а в Тасмании – 108 450 человек[109]. Создателями Конституции была предусмотрена гарантия представительства малочисленных штатов в нижней палате Парламента: любой штат, вне зависимости от численности населения, должен быть представлен в Палате представителей как минимум пятью депутатами. Таким образом, указанная норма устанавливает антидискриминационные исключения из правила о пропорциональном представительстве, наделяя дополнительными привилегиями малочисленные штаты.

Для того, чтобы сформировать первый австралийского Парламента при создании проекта Конституции в ст. 25 было предусмотрено, какое количество депутатов должно быть избрано от каждого исходного штата. И поскольку Западная Австралия успела присоединиться к Союзу в качестве исходного штата, то количество депутатов первого Парламента составило 75 человек: от Нового Южного Уэльса было избрано 26 депутатов, от штата Виктория – 23, от штата Квинсленд – 9, от штата Южная Австралия – 7, от штата Западная Австралия и от Тасмании – по 5 депутатов. Из этого следует вывод, что принцип формирования

---

[107] Wise B.R. Op. cit. – P. 161.
[108] Odgers J.R. Odgers' Australian Senate Practice. 14th ed. – Canberra: CanPrint Communications Pty Ltd., 2016. – P. 113–114.
[109] Official Year Book of the Commonwealth of Australia No. 1. – P. 44–51.

первого Парламента Австралийского Союза был выведен из-под действия ст. 24 Конституции, вследствие применения нормы о минимальном представительстве в Палате представителей. Соотношение парламентариев в верхней и нижней палатах составило 36 и 75 членов соответственно, тогда как при соблюдении правила нексус в Палате представителей должно было избираться на три депутата меньше, что подчеркнуло стремление конституционного законодателя закрепить приоритет интересов будущих субъектов федерации.

Вторая палата федерального Парламента Австралийского Союза – Палата представителей. Основы конституционно-правового регулирования формирования Палаты представителей сосредоточены в гл. 1 Конституции в разделе «Палата представителей». Ст.24 указанного раздела включает основополагающие нормы, определяющие состав нижней палаты. В первую очередь закрепляется соотношение количества членов обеих палат Парламента, которое в конституционном праве Австралии известно как правило нексус (nexus). Суть данного правила заключается в том, что число депутатов Палаты представителей, избираемых населением Союза, должно быть максимально приближено к двойному количеству членов Сената. Исходя из анализа и буквального толкования этого правила, можно сделать несколько выводов. Во-первых, численность депутатов Палаты представителей напрямую зависит от количества сенаторов. Во-вторых, конституционная норма, вводящая данное правило, не устанавливает фиксированный численный состав нижней палаты, а имеет целью достичь закрепленное Конституцией соотношение численности членов обеих палат Парламента.

Ст.24 Конституции также закрепляется порядок расчета количества депутатов Палаты представителей. Сначала определяется квота: общее число жителей Союза (согласно последним статистическим данным) делится на удвоенное количество сенаторов. Далее число кандидатов в депутаты, которые будут избираться на выборах в нижнюю палату, определяется путем деления количества населения каждого штата и территории на исчисленную квоту. В последнюю очередь определяется остаток, полученный при делении на квоту, и в

случае если образуется остаток, превышающий 0,5, то штат избирает в Палату представителей на одного члена больше. Таким образом, число членов Палаты представителей, избираемых в штатах, находится в пропорциональной зависимости и от количества населения этих штатов, и от численности сенаторов.

Конституцией закреплены основные критерии для определения количества депутатов, однако норма ее ст. 27 наделяет федеральный Парламент правом изменять количество членов Палаты представителей, соблюдая при этом правила, установленные в ст. 24 Основного закона. Вслед за численностью Палаты представителей увеличивается количество сенаторов. Срок, на который избираются депутаты, составляет три года с момента первого заседания палаты после выборов, однако палата может быть распущена и до истечения указанного срока.

Необходимо также отметить, что в процессе развития федерации, в Австралийском Союзе были образованы новые субъекты – территории. Конституционно-правовые основы создания новых штатов и территорий Австралийского Союза закреплены в гл. 6 Конституции. В частности, в ст. 124 Основного закона установлена возможность формирования нового штата путем отделения части территории существующего штата. А в соответствии со ст. 122 Конституции Парламент вправе издавать законы для управления любой территорией, уступаемой любым штатом или Союзом, или любой территорией, переданной Королевой под управление и принятой Союзом либо приобретенной другим способом. Таким образом, представительство территорий в Палате представителей урегулировано не конституционными нормами, а положениями, закрепленными в актах Парламента.

В соответствии со ст. 132 Конституции в отношении новых штатов (или территорий), не являющихся исходными, Парламент обладает полномочием определять квоту представительства. На основании ст. 44 Закона Союза о выборах 1918 г. для территорий установлен такой же порядок определения количества членов Палаты представителей, как и для исходных штатов.

Выборы в Парламент от федеральных территорий регламентируются отдельными актами Парламента Австралии: Законом о выборах от Северной территории 2004 г.[110] и Законом о выборах от Австралийской столичной территории 1992 г.[111] Здесь проявляется различие в правовом регулировании исходных штатов и территорий: если для первых основы избирательного права закреплены в Конституции Австралийского Союза, то для вторых они устанавливаются актами Парламента.

До 1973 г. участие территорий в Парламенте было ограничено только Палатой представителей. Так, начиная с 1922 г. Северная территория была представлена в нижней палате одним членом, с 1949 г. представительство в нижней палате федерального Парламента получила Австралийская столичная территория, от нее избирался также один депутат.

В 1973 г. положение дел изменилось, когда вступил в силу Закон о Сенате 1973 г., который распространил свое действие на следующие австралийские территории: Австралийскую столичную территорию (включая округ Джервис-Бей) и Северную территорию (включая внешние территории Австралии). Начиная с 1975 г. в соответствии со ст. 4 Закона 1973 г. каждая из указанных территорий получила право избирать в Сенат Австралийского Союза двух сенаторов путем прямых выборов населением территорий. Таким образом, начиная с указанного периода территории получили представительство в обеих палатах, в чем приблизились по своему положению к исходным штатам. Однако до сих пор существует ограничение по сроку полномочий: для сенаторов от исходных штатов он равняется шести годам, а для сенаторов от территорий – всего трем, за исключением случаев двойного роспуска.

Поскольку процесс выборов в обе палаты Парламента урегулирован как нормами Конституции, так и специальным законодательством, которое изменялось

---

[110] Australian Capital Territory (Electoral) Amendment Act 1991. The Federal Register of Legislation (the Legislation Register) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2004C00214 (дата обращения: 10.08.2019).

[111] Northern Territory Electoral act 2004. The Federal Register of Legislation (the Legislation Register) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2004C00214 (дата обращения: 10.08.2019).

с течением времени, целесообразно отдельно рассмотреть вопросы становления и развития избирательного права Австралии.

По мнению доктора юридических наук И.А. Алебастровой, термин «избирательное право» можно употреблять как в объективном, так и в субъективном значениях, и если объективное избирательное право можно рассматривать как совокупность правовых норм, регулирующих правоотношения в сфере проведения и организации выборов, то под субъективным правом подразумевается «комплекс юридических возможностей личности по участию в выборах», а составляющими такого комплекса будут активное и пассивное избирательные права[112], т.е. право «избирать и избираться»[113].

При формирования первого австралийского Парламента была применена норма, закрепленная ст. 108 Конституции «Сохранение действия законодательства штатов», которая определила, что при отсутствии федерального законодательства в какой-либо области, используется законодательство штатов. Это позволило использовать для первых выборов существующее колониальное законодательство штатов[114]. На момент образования Австралийского Союза системы голосования в разных штатах существенным образом различались. Например, в Новом Южном Уэльсе, Виктории, Квинсленде и Западной Австралии использовалась мажоритарная избирательная система относительного большинства, в Южной Австралии – система блокированного голосования, в Тасмании – разновидность пропорциональной системы, система единого передаваемого голоса[115]. Также существовали различия и в избирательном корпусе, например, в штатах Новый Южный Уэльс, Квинсленд, Виктория и Тасмания отсутствовало избирательное

---

[112] Конституционное право зарубежных стран: учебник / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – С. 190–193.

[113] Алебастрова И.А. и др. Конституционное право зарубежных стран: учебное пособие. Вопросы и ответы. – М., 2003. – С. 32.

[114] Любое действующее законодательство колонии, которая стала или становится штатом, включая вопросы, находящиеся в исключительном ведении Парламента Союза, в случае если эти нормативные правовые акты не противоречат настоящей Конституции, сохраняет свою силу, пока Парламентом Союза не будет принято регулирование в отношении таких вопросов. Парламент штата имеет такие же полномочия по отмене или изменению в отношении указанного законодательства, какие были у парламента колонии до момента ее преобразования в штат.

[115] Thompson M.M.H. The First Election: The New South Wales Legislative Council Election of 1843. – P. 143.

право у женщин, а в штате Южная Австралия и женщины, и аборигены имели право голоса. При этом основополагающие принципы и основные избирательные цензы, относящиеся к активному и пассивному избирательным правам, изначально были закреплены в самой Конституции. Принцип всеобщности избирательного права действует с учетом определенных требований, а именно — в отношении активного избирательного права для выборов в Сенат Австралийского Союза ст. 8 Конституции «Избирательные цензы для выборов в Сенат» устанавливается равное избирательное право для населения каждого штата, при этом каждый избиратель может проголосовать только один раз. Для того чтобы избежать дублирования аналогичных норм, в рассматриваемой статье также содержится отсылка к ст. 30 Конституции «Избирательные цензы для выборов в Палату представителей», в которой закреплено и для выборов в Сенат, и для выборов в Палату представителей правило, гласящее, что избирательные цензы для избирателей устанавливаются на основании законодательства каждого штата до тех пор, пока Парламент не примет иное регулирование. Таким образом, большинство норм для проведения первых выборов в федеральный Парламент Австралии были закреплены в колониальном законодательстве штатов, но использовались в части, не противоречащей Конституции Австралийского Союза[116].

В отношении пассивного избирательного права в ст. 34 Конституции закреплен ряд цензов: достижение кандидатом совершеннолетнего возраста (21 год); обладание активным избирательным правом; обязанность проживания в пределах территории Австралийского Союза в течение трех лет, включая время, когда проходят выборы; он обязан быть подданным короны по рождению, либо являться натурализованным подданным и находиться в таком статусе не менее пяти лет. Анализируя конституционные нормы, касающиеся избирательного права, можно сказать, что такие нормы носят общий характер и не могут детально регулировать такую обширную область, как избирательное право, более того, со временем они устаревают.

[116] Garran R. Prosper the Commonwealth. Melbourne: Angus and Robertson, 1958. – P. 138–144.

С развитием государственности на Австралийском континенте требовалось совершенствование избирательной системы, и поскольку ст. 34 Конституции содержит оговорку «до тех пор, пока Парламентом не будет установлено иное», это выразилось в неоднократном изменении законодательства о выборах.

Федеральным Парламентом Австралии первого созыва был принят Закон Союза о выборах 1902 г.[117] и Закон об избирательных цензах того же года[118], в соответствии с которыми было введено всеобщее избирательное право при тайном голосовании. Ст. 3 Закона об избирательных цензах устанавливалось, что голосовать на выборах в Палату представителей и Сенат могут все лица с 21 года, независимо от пола и семейного положения, т.е. всем женщинам в возрасте 21 года и старше было предоставлено право избирать и быть избранными в федеральный Парламент. Вводились ценз оседлости (проживание на территории Австралии не менее шести месяцев), требование наличие британского подданства (с рождения или путем натурализации), а также необходимость включения в любой избирательный список Австралийского Союза. Ст. 4 закрепляла ограничения избирательных прав в отношении лиц, страдающих психическими заболеваниями, осужденных за измену, обвиняемых или ожидающих вынесения приговора за совершение преступления, наказание за которое влечет лишение свободы на срок от одного года в соответствии с законодательством Британской империи.

На основании принятого в 1902 г. законодательства (законы Союза о выборах и об избирательных цензах) была введена мажоритарная система относительного большинства (first-past-the-post) и для Сената, и для Палаты представителей, а также был сформирован соответствующий орган, отвечающий за подготовку и проведение выборов – Управление внутренних дел, впоследствии реорганизованное в Австралийскую избирательную службу, а с 1984 г. – в Австралийскую избирательную комиссию[119].

---

[117] Commonwealth Electoral Act 1902 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C1902A00019 (дата обращения: 15.12.2020).

[118] Commonwealth Franchise Act 1902 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C1902A00008 (дата обращения: 15.12.2020).

[119] См.: Современные избирательные системы. Вып. 4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия / науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М: РЦОИТ: Ин-октаво, 2009. С. 18.

Однако при всех положительных, демократических изменениях, в том числе выражавшихся в упразднении дискриминации по гендерному признаку, Конституция Австралийского Союза и принятое в 1902 г. законодательство о выборах содержали ряд норм недемократического характера. Так, в п. xxvi ст. 51 Конституции был установлен запрет на принятие законов в отношении аборигенов, а ст. 127 этого же документа содержала запрет на осуществление переписи аборигенов. Эти положения привели к тому, что аборигены не рассматривались государством как население, не учитывались при расчете квоты и не могли голосовать. Ст. 4 Закона об избирательных цензах 1902 г. устанавливала прямой запрет на участие в выборах «коренных жителей Австралии, Азии, Африки или островов Тихого океана, за исключением Новой Зеландии», при условии, что их имена не были ранее включены в избирательный список штата или федерации. То есть коренное население Австралии фактически не существовало для государства, не обладало избирательными правами и не могло получать никакую медицинскую и социальную помощь, включая пенсионное обеспечение.

С целью усовершенствования избирательной системы в 1906 г. была внесена первая поправка в Конституцию Австралийского Союза, целью которой являлся перенос даты выборов в Сенат с 1 января на 1 июля, что позволило проводить выборы в обе палаты Парламента одновременно.

В 1918 г. Парламентом был осуществлен кардинальный пересмотр текущего законодательства в области избирательного права, вследствие чего Закон Союза о выборах 1902 г. был отменен, а вместо него принят новый Закон, полное название которого – «Закон о консолидации и изменении законодательства, касающегося парламентских и иных выборов»[120], в том числе включивший в себя Закон о выборах в Сенат 1903 г.[121], содержащий дополнительные положения о случайных вакансиях в Сенате.

---

[120] Commonwealth Electoral Act No. 27, 1918 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00140 (дата обращения: 10.03.2021).

[121] Senate Elections Act 1903 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C1903A00002 (дата обращения: 15.06.2019).

Новым Законом 1918 г. была изменена система выборов для обеих палат Парламента, а именно существующую мажоритарную систему дополнили преференциальной системой голосования – преференциальная система, в соответствии с которой избиратели самостоятельно должны были расположить кандидатов в бюллетене для голосования в порядке своих предпочтений. Побеждали кандидаты, набравшие 50% голосов и один голос.

Еще более значительные изменения произошли в 1949 г., после того как в 1948 г. в Закон Союза о выборах 1918 г. был внесен ряд нововведений, затронувших порядок избрания сенаторов[122]. Была изменена избирательная система с мажоритарной на пропорциональную, с системой единственного передаваемого голоса, с сохранением преференциальной системы голосования, а количество сенаторов, избираемых от каждого штата, было увеличено до 10 человек (вместо шести, как было изначально установлено Конституцией). Значение таких нововведений в избирательной системе, приведших к усилению роли Сената и смене тенденции к ослаблению Парламента после 1949 г., отмечено выше.

Отдельно необходимо отметить положительные изменения в отношении избирательного права аборигенов в 1967 г. По итогам проведенного референдума были внесены две поправки в Конституцию. Изменения в п. xxvi ст. 51 Конституции позволили принимать законодательство в отношении аборигенов, а ст. 127[123] Конституции была полностью отменена. Таким образом, только в 1967 г. всем коренным жителям Австралии были предоставлены избирательные и другие права наравне с гражданами государства. В 1984 г. для всех коренных народов был введен обязательный вотум[124]. На этом же референдуме 1967 г. была предпринята попытка отменить правило нексус, закрепленное в ст. 24 Конституции,

---

[122] An Act to amend the Commonwealth Electoral Act 1918–1946 and the Senate Elections Act 1903–1922 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C1948A00017 (дата обращения: 15.12.2019).

[123] Commonwealth of Australia Constitution Act. An Act to constitute the Commonwealth of Australia. 1900. The Museum of Australian Democracy at Old Parliament House [Электронный ресурс]. – URL: http://www.foundingdocs.gov.au/resources/transcripts/cth1_doc_1900.pdf (дата обращения: 10.02.2019).

[124] McCann J. 110th Anniversary of the Commonwealth Franchise Act 1902. 2012 [Электронный ресурс]. – URL: http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2012/June/110th_anniversary_of_the_Commonwealth_Franchise_Act_1902 (дата обращения: 22.12.2019).

определяющее соотношение сенаторов и депутатов в Парламенте, но население Австралии проголосовало против такого изменения Основного закона, поддержав только легализацию коренного населения.

В 1983 г. была проведена масштабная реформа избирательной системы, в ходе которой в Закон Союза о выборах 1918 г. были внесены изменения, вводящие для выборов в Сенат списки группового преференциального голосования (group voting tickets) для системы голосования «над линией». Изменения в законодательство были внесены в связи с тем, что к 1983 г. количество недействительных бюллетеней на выборах в Сенат достигло более 9%, тогда как процент испорченных бюллетеней на выборах в Палату представителей составляет всего около 2%[125]. Необходимо пояснить, что бюллетень для выборов в Сенат представляет собой объемный бланк, разделенный пополам по горизонтали. Над линией располагаются названия партий, а под линией – имена всех кандидатов, как от партий, так и независимых. Избиратель вправе проголосовать или над линией, или под линией.

До реформы 1983 г. на основании ст. 123 Закона Союза о выборах 1918 г. (редакция 1973 г.)[126] при голосовании за кандидатов необходимо было заполнять абсолютно все ячейки, начиная с указания первого предпочтения под цифрой один. Помарки и иные знаки, кроме цифр, не допускались. В соответствии со ст. 133 Закона Союза о выборах 1918 г. (редакция 1973 г.) бюллетени, заполненные ненадлежащим образом, признавались недействительными. Указанные обстоятельства в 1983 г. были расследованы совместным временным комитетом по реформе избирательной системы[127], в докладе которого было установлено, что 75% недействительных бюллетеней стали таковыми в результате случайных ошибок,

---

[125] Informality (%) House of Representatives and Senate [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aec.gov.au/Voting/Informal_Voting/summary.htm (дата обращения: 15.12.2019).

[126] Commonwealth Electoral Act No. 27, 1918 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00140 (дата обращения: 10.03.2021).

[127] First report – Electoral Reform. Parl. paper No. 227/83. 13.09.1983 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=report_register/bycomlist.asp?id=150 (дата обращения: 15.12.2019).

допущенных при заполнении достаточно сложного бюллетеня, вследствие чего комитетом было рекомендовано упростить этот процесс.

На основании заключения комитета был принят Закон о внесении поправок в избирательное законодательство 1983 г.[128], изменяющий Закон Союза о выборах 1918 г. Во-первых, на выборах могли регистрироваться не только политические партии, но и группы кандидатов, состоящие из двух и более человек, что было активно использовано кандидатами от малочисленных партий. Таким образом, часть бюллетеня над линией состояла из групп кандидатов и политических партий, проголосовать можно было, отметив всего одну графу напротив партии или группы. В части под линией содержались имена всех кандидатов, участвующих в выборах: от партий, от групп и не вступивших в какие-либо объединения, независимых кандидатов. Для голосования «под линией» была сохранена полная преференциальная система, при которой избиратель обязан был заполнить абсолютно все графы в порядке своих предпочтений, цифрами и без помарок.

Партиям и группам кандидатов было дано право подать до трех списков группового преференциального голосования (group voting tickets). Такие списки содержали заранее составленную схему распределения поданных за группу или партию голосов избирателей в отношении всех кандидатов из данной группы или партии. Обязанность регистрировать такие списки была возложена на Австралийскую избирательную комиссию. Так как партии стали заключать между собой преференциальные соглашения, искусственно создавать соответствующие группы кандидатов с целью манипуляции голосами избирателей, голосование «над линией» зачастую приводило к тому, что мандаты получали кандидаты, которым избиратели не отдавали свое предпочтение.

К 2013 г., учитывая сложившуюся конъюнктуру, для участия в выборах зарегистрировалось рекордное количество кандидатов. Например, в бюллетень для голосования за кандидатов в Сенат от Нового Южного Уэльса «под линией» было включено 110 кандидатов. По словам очевидцев, длина бюллетеня на выборах в

[128] Commonwealth Electoral Legislation Amendment Act No. 144, 1983 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A02861 (дата обращения: 15.12.2019).

Сенат от Нового Южного Уэльса составила 1 м 10 см, бюллетень был напечатан настолько мелким шрифтом, что сотрудники Австралийской избирательной комиссии были вынуждены предоставить лупы избирателям. При этом кабинка для голосования была небольшой – ее сторона составляла 60 см[129]. То есть сочетание ряда факторов: огромное количество кандидатов в бюллетене, сложность алгоритма заполнения бюллетеня и ограниченность пространства, – существенно затрудняло процесс голосования «под линией», даже с физической точки зрения.

С другой стороны, при голосовании «над линией» достаточно было проставить всего одну отметку, но тогда возникала неясность в связи с огромным количеством зарегистрированных списков группового преференциального голосования, представленных группами кандидатов и политическим партиями. Так, Австралийской избирательной комиссией при регистрации каждого поданного списка преференциального голосования ему присваивалась буква. На выборах 2013 г. были исчерпаны все буквы английского алфавита от «A» до «Z», после чего стали присваиваться двойные буквы, начиная с «A», таким образом, последней зарегистрированной карточке был присвоен индекс «AR»[130].

Кроме того, особенностью выборов 2013 г. стало то, что ряд либеральных партий имели схожие названия и избиратели зачастую путали, какую партию собирались поддержать. Так, если рассмотреть названия либеральных партий, принимавших участие в выборах 2013 г., то можно выявить явное сходство[131]: Liberal Party, Liberal Democratic Party, Liberal & Nationals, Liberal/Nationals[132].

При всех указанных фактах обычному избирателю практически невозможно было просчитать возможные итоги при голосовании «над линией». Таким образом, избиратель был поставлен перед непростым, в том числе с точки зрения

---

[129] Green A. Is It Time for a Fundamental Review of the Senate's Electoral System? Papers on Parliament No. 62. Senate Occasional Lecture Series at Parliament House. – Canberra: Department of the Senate, 2014. – P. 2.

[130] Senate State Group Voting Tickets 2013. Australian Electoral Commission [Электронный ресурс]. – URL: https://results.aec.gov.au/17496/Website/SenateStateGroupVotingTickets-17496-NSW.htm (дата обращения: 22.12.2019).

[131] Political Parties [Электронный ресурс]. – URL: https://results.aec.gov.au/17496/Website/GeneralPartyDetails-17496.htm (дата обращения: 22.12.2019).

[132] Либеральная партия, Либерально-демократическая партия, Либерально-национальная партия, Либеральная/Национальная партия.

демократии, выбором – определить свои предпочтения самостоятельно, заполнив безошибочно 110 пунктов под линией в достаточно сложных условиях, или предпочесть простой путь и непрозрачный выбор, проставив одну отметку над линией и исполнив свою обязанность проголосовать. Выбор был очевидным: 96% избирателей предпочли голосование «над линией».

Результатом таких выборов стало то, что в Сенате более 23% голосов пришлось на микропартии и независимых кандидатов[133]. Дополнительным осложняющим фактором в ходе подсчета голосов стало то, что часть бюллетеней голосования в Сенат от штата Западная Австралия были утеряны, и 20 февраля 2014 г. Высоким судом Австралийского Союза результаты выборов в штате были признаны недействительными[134]. Сразу после дополнительных выборов в штате Западная Австралия, проведенных 5 апреля 2014 г., полный состав Сената Парламента Австралийского Союза 44-го созыва был представлен следующим образом: Либерально-национальная коалиция получила 33 места, Австралийская лейбористская партия – 26 мест, Австралийские зеленые – 9 мест, группа Ника Ксенофонта – один голос, «Австралийская партия Каттера» – один голос, «Объединенная партия Палмера» – три места, Либерально-демократическая партия – одно место, «Семья прежде всего» – одно место, Партия австралийских автолюбителей – одно место, Демократическая лейбористская партия – одно место, независимый депутат – одно место[135].

В Палату представителей были выбраны следующие партии: Либерально-национальная коалиция – 90 голосов, Австралийская лейбористская партия – 55 голосов, Австралийские зеленые – один голос, «Объединенная партия Палмера» – один голос, – и два независимых депутата[136]. Таким образом, в Сенат были избраны

---

[133] Party Senate Representations 2013. Australian Electoral Commission [Электронный ресурс]. – URL: https://results.aec.gov.au/17496/Website/SenatePartyRepresentation-17496.htm (дата обращения: 22.12.2018).

[134] The Result of the 2013 Federal Election of Western Australian Senators [Электронный ресурс]. – URL: https://results.aec.gov.au/17496/Website/Default.htm (дата обращения: 22.12.2019).

[135] Candidates for Western Australia [Электронный ресурс]. – URL: https://results.aec.gov.au/17496/Website/SenateCandidates-17496-WA.htm (дата обращения: 22.12.2019).

[136] Party House of Representatives Representations 2013. Australian Electoral Commission [Электронный ресурс]. – URL: https://results.aec.gov.au/17496/Website/HousePartyRepresentationLeading-17496.htm. (дата обращения: 22.12.2019).

партии, никогда ранее не представлявшие интересы избирателей в Парламенте, а соотношение сил в Сенате сложилось не в пользу правительственной партии, так как Австралийские зеленые и некоторые другие неправительственные партии поддержали оппозицию. В Палате представителей Либерально-национальная коалиция получила большинство. Такая расстановка сил стала препятствием для принятия законопроектов, предлагаемых Правительством, что привело к двойному роспуску Парламента 44-го созыва в 2016 г.[137]

В 2016 г. на основании расследования итогов парламентских выборов 2013 г. Постоянный совместный комитет по вопросам выборов составил заключение[138], в котором рекомендовал упростить процесс голосования на выборах в Сенат и сделать его более прозрачным. Предлагалось отменить списки группового преференциального голосования, установить систему факультативного преференциального голосования как «над линией», так и «под линией», а также разрешить партиям размещать в бюллетени для голосования свои логотипы рядом с названиями для большей наглядности. На основании такого заключения в 2016 г. был принят Закон о внесении поправок в избирательное законодательство[139], в котором были учтены предложенные комиссией изменения, и, соответственно, на выборах 2016 г. после двойного роспуска Парламента были применены новые нормы, на основании которых избиратели обязаны были указать шесть своих предпочтений при голосовании «над линией» и всего 12 предпочтений при голосовании «под линией».

Вопросы избирательного права в настоящее время регулируются Конституцией и Законом Австралийского Союза о выборах 1918 г. в редакции 2019 г. Перечислим соответствующие нормы:

---

[137] 44th Parliament in review. Politics and Public Administration Section. Research paper series, 2016–17. [Электронный ресурс]. – URL: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id:%22library/prspub/4955465%22 upload_binary/4955465.pdf. (Дата обращения: 10.06.2019).

[138] Interim report on the inquiry into the conduct of the 2013 Federal Election Senate voting practices. Joint Standing Committee on Electoral Matters. [Electronic resource]. – Mode of access: https://www.aph.gov.au/parliamentary_business/committees/joint/electoral_matters/2013_general_election/interim_report. (Дата обращения: 22.12.2019).

[139] Commonwealth Electoral Amendment Act 2016 No. 25, 2016. [Electronic resource]. – Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2016A00025. (Дата обращения: 22.12.2019).

Возрастной ценз действует до момента совершеннолетия (18 лет); избиратели должны являться дееспособными гражданами Австралийского Союза (после принятия Закона о гражданстве 1948 г.[140]) либо британскими подданными, включенными в избирательные списки до 26 января 1984 г. (для Австралийской столичной территории – до 1973 г., для австралийской Северной территории – до 1922 г.).

Избиратели не должны быть душевнобольным лицами, не способными понимать и осознавать природу и значение голосования.

Избиратели не должны быть осуждены за государственную измену или за иные преступления, наказание за которые предусмотрено в виде лишения свободы на срок более трех лет.

Необходимо отметить, что установленные ст. 34 Конституции квалификационные требования к членам Парламента Австралийского Союза действовали до 1973 г. и были изменены Законом Союза о выборах 1918 г. в редакции 1973 г. В настоящее время пассивное избирательное право, применяемое в отношении кандидатов в члены Палаты представителей и Сената, предполагает следующие требования:

Достижение 18 лет.

Постоянное проживание на территории Австралийского Союза не менее трех лет до даты выборов.

Наличие права голоса на выборах членов Палаты представителей (т.е. фамилия избирателя должна быть внесена в избирательные списки).

Пассивное избирательное право ограничивается в отношении лица, которое:

на момент выдвижения является членом парламента любого штата или законодательного собрания любой территории;

принесло присягу верноподданства любому иностранному государству, или является гражданином иностранного государства, или приравнивается в правах к гражданину иностранного государства;

---

[140] Australian Citizenship Act No. 83, 1948 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2006C00317 (дата обращения: 22.12.2019).

которому предъявлено обвинение в государственной измене или которое осуждено либо отбывает наказание в виде лишения свободы сроком на один год или более;

которое признано банкротом или несостоятельным (должником);

имеет прямой или косвенный материальный интерес в заключении каких-либо соглашений с публичной властью (за исключением случаев, когда лицо является участником юридического лица, состоящего как минимум из 25 членов).

является государственным служащим либо получает пенсионное обеспечение из казны Австралийского Союза (за исключением должностей федеральных министров ее величества, министров в штатах, а также офицеров и служащих Королевских военно-морских сил, военно-морских и вооруженных сил Союза, в том числе, в том числе получающими пенсию, при условии их частичной занятости);

В ст. 45 Конституции закреплены дополнительные дисквалификационные требования, применяемые к членам Парламента (сенаторам и членам Палаты представителей). Если любой член Парламента подпадает под них, то его место становиться вакантным. Это происходит в следующих ситуациях:

при наступлении любого случая ограничения пассивного избирательного права, из числа указанных выше;

при получении выгоды от лоббирования внесения, изменения или других действий с законодательством, связанным с вопросами банкротства и признанием лиц неплатежеспособными.

если депутат получает взятки за услуги, оказываемые Союзу, или за услуги, оказываемые в Парламенте любому лицу или штату.

Законом Союза о выборах устанавливается также запрет на избрание в члены Парламента в отношении лиц, признанных виновными во взяточничестве и неправомерном вмешательстве в осуществление политических свобод (в течение двух лет с даты принятие такого решения судом).

Вопрос о применении любой дисквалификации кандидата в Парламент Австралийского Союза, на основании разд. XXII Закона Союза о выборах, решается только Высоким судом.

В отношении сенаторов процесс дополнительных выборов при образовании случайных вакансий установлен в ст. 15 Конституции и в первую очередь направлен на максимальное сохранение пропорциональности представительства в Сенате. Этой цели служат следующие нормы:

Парламент штата на совместном заседании палат (либо губернатор штата, по рекомендации высшего исполнительного органа штата, в случаях, когда Парламент штата не заседает, не позднее 14 дней до даты следующего заседания), в котором должен был участвовать выбывший сенатор, назначает нового сенатора.

Выбор (насколько это возможно) производится среди членов той же политической партии, членом которой был выбывший сенатор; соответственно, партия либо выдвигает кандидата, либо, если претендентов больше двух, голосует за нового кандидата.

Срок полномочий нового сенатора не будет превышать срока полномочий выбывшего сенатора.

В Палате представителей заполнение вакансий производится иным способом, а именно: на основании ст. 33 Конституции проводятся дополнительные выборы по приказу спикера, а в случае его отсутствия – генерал-губернатором, при этом сроки, в которые такой приказ издается после появления вакансии, ни конституционно, ни законодательно не установлены, и такие выборы проводятся в соответствии с Законом Союза о выборах 1918 г., как и обычные.

Таким образом, анализируя требования Конституции и законодательства о выборах, можно отметить, что рассмотренные нормы содержат справедливые требования к кандидатам в отношении зрелости, умственного здоровья, отсутствия криминальной составляющей, а также устраняют влияние иностранного элемента на управление государством, и предотвращают чрезмерное влияние исполнительной ветви власти на законодательную.

Особенностью избирательного права Австралии является признание действия принципа обязательного вотума, т.е. обязательного участия граждан-избирателей в голосовании. Данный принцип был введен в избирательное право в 1924 г. Причиной изменения добровольного голосования на обязательное стало снижение явки избирателей. В 1919 г. был зафиксирован ее резкий спад – с 71 до 60%. На очередных выборах, сразу после введения обязательного голосования в 1925 г., явка составила 91%. В период между 1925 и 2016 гг. голосовало в среднем около 95% избирателей, а в 2016 г. отмечено небольшое снижение избирательной активности до 91%[141]. Те из них, кто не принял участие в голосовании при отсутствии уважительной причины, подвергаются штрафу в размере 20 австралийских долларов в соответствии с процедурой, установленной ст. 245 Закона Союза о выборах 1918 г.[142] В целях исполнения рассматриваемой нормы в течение трех месяцев со дня голосования председателем избирательной комиссии составляются списки избирателей, не проголосовавших на выборах, и рассылаются уведомления о штрафе, после получения которого у оштрафованного лица появляется ряд прав: ответить на уведомление, либо сообщив о факте голосования и обстоятельствах, при которых оно состоялось, либо указав причины отказа от голосования, либо уплатить штраф.

Если в срок, установленный в уведомлении, избиратель уплатит штраф или предоставит достаточное обоснование невозможности участия в выборах, то делопроизводство прекращается. В случае если основания для освобождения от уплаты штрафа председатель избирательной комиссии не сочтет достаточными, избирателю направляется уведомление об уплате штрафа. После направления повторных уведомлений и в случае отсутствия ответа избирателя или уплаты штрафа, такое правонарушение считается уголовным преступлением и на нарушителя налагается штраф в размере одной штрафной единицы. В соответствии

---

[141] Australian Electoral Commission [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aec.gov.au/About_AEC/Publications/voting/files/compulsory-voting.pdf (дата обращения: 05.07.2020).

[142] Commonwealth Electoral Act No. 27, 1918 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00103 (дата обращения: 10.08.2019).

со ст. 4AA Уголовного закона 1914 г. (в ред. от 2019 г.)[143] с 1 июля 2017 г. штрафная единица означает сумму 209 австралийских долларов (в штатах штрафная единица устанавливается законодательством штатов). В случае неуплаты штрафа в соответствии со ст. 6.1 Уголовного кодекса 1995 г.[144] наступает уголовная ответственность, и дело рассматривается в рамках уголовного судопроизводства.

Кандидаты в Палату представителей и Сенат выдвигаются политической партией или группой избирателей в количестве не менее 100 человек. Для независимых парламентариев, выдвигающих свою кандидатуру, необходима всего одна подпись. Для участия в выборах от каждого кандидата требуется внесение денежного депозита в размере 2000 австралийских долларов, который возвращается при условии, если кандидат или партия избраны или получили более 4% первых предпочтений.

Все политические партии подлежат регистрации, органом, уполномоченным вести реестр политических партий, является Австралийская избирательная комиссия. Правовые основы создания и прекращения деятельности политических партий закреплены в Законе Союза о выборах 1918 г., в соответствии с которым выделяются два типа политических партий: парламентские и обычные. В ст. 123 Закона установлено, что термин «парламентская партия» означает политическую партию, по крайней мере один участник которой является членом Парламента. При регистрации политической партии обычные партии должны иметь не менее 500 членов, для парламентских партий такого ограничения не установлено. Для всех партий обязателен устав.

Период выдвижения кандидатов длится от 10 до 27 дней с даты принятия генерал-губернатором приказа о назначении выборов. День проведения голосования должен быть назначен не ранее чем через 23 дня и не позже чем через 31 день после выдвижения кандидатов. Голосование в Австралии проводится в субботу.

---

[143] Crimes Act No. 12, 1914 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00408 (дата обращения: 25.09.2021).

[144] Criminal Code Act 1995 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00360 (дата обращения: 25.09.2021).

В соответствии с Законом Союза о выборах 1918 г. избиратели вправе голосовать не только лично, но и с использованием почтовой связи. Допускается досрочное голосование. Голосуя за члена Палаты представителей, избиратель должен поставить цифру 1 рядом с кандидатом, который имеет наивысший приоритет, а цифры 2, 3 и т.д. напротив остальных кандидатов в порядке уменьшения предпочтений; все графы должны быть заполнены[145].

Голосуя за члена Сената «над линией», избиратели должны в соответствии со своими предпочтениями проставить цифры от 1 до 6 напротив выбранных ими партий или групп кандидатов, а при голосовании «ниже линии» – заполнить графы цифрами от 1 до 12 напротив выбранных кандидатов. Наглядным примером заполнения бюллетеня для голосования в 2019 г. может служить бюллетень голосования за кандидатов в Сенат от штата Новый Южный Уэльс[146].

Избранным в Палату представителей считается кандидат, набравший более 50% голосов от общего числа голосов избирателей. Если ни один из кандидатов не получает необходимого количества голосов, то кандидат с наименьшим количеством голосов исключается из списка, а полученные им голоса перераспределяются в соответствии со вторыми предпочтениями избирателей в избирательных бюллетенях с именем исключенного кандидата. Процесс исключения кандидатов и перераспределения голосов продолжается до тех пор, пока кто-то из оставшихся в списке кандидатов не набирает абсолютное большинство голосов.

При распределении мандатов в Сенате в Австралийском Союзе используется пропорциональная избирательная система. Места в верхней палате распределяются с использованием метода избирательной квоты, а подсчет голосов может занимать несколько недель. Вначале все избирательные бюллетени сортируются в соответствии с первым предпочтением избирателя, кандидаты в Сенат должны набрать минимальную квоту голосов, необходимую для избрания. Квота определяется по методу Друпа путем деления общего числа избирательных

[145] См. Приложение № 1 «Бюллетень голосования за кандидатов в члены Палаты представителей».
[146] См. Приложение № 2 «Бюллетень голосования за кандидатов в Сенат от штата Новый Южный Уэльс».

бюллетеней на количество вакантных мест плюс одно место с округлением в меньшую сторону и прибавлением единицы. Кандидаты, набравшие этот минимум голосов, занимают вакансии, при этом образующийся у них остаток голосов сверх квоты перераспределяется, для чего рассчитывается коэффициент передачи голосов (количество излишних голосов делится на количество голосов, поданное за кандидата). Излишек голосов, умноженный на исчисленный коэффициент, передается кандидату, который являлся вторым выбором избирателей. Как и в голосовании на выборах в Палату представителей, кандидат, набравший наименьшее количество голосов, исключается из подсчета, а его голоса передаются другим кандидатам, которые оказались под вторым номером в преференциальном списке данных бюллетеней. Указанный процесс повторяется до тех пор, пока все вакантные места не будут заполнены.

Порядок прекращения полномочий Парламента зависит от ряда обстоятельств. При обычных обстоятельствах Сенат можно было бы назвать постоянно действующим органом, что обеспечивается системой ротации сенаторов, если бы не конституционная процедура двойного роспуска. Полномочия Палаты представителей прекращаются вместе со сроком истечения полномочий депутатов – по завершении трех лет с даты первого заседания Парламента (в соответствии со ст. 28 Конституции Австралийского Союза). Ранее нижняя палата могла быть распущена генерал-губернатором после обращения премьер-министра с соответствующей просьбой либо одновременно с Сенатом при двойном роспуске.

Как отмечает Б.А. Страшун, в парламентарных формах правления в случае возникновения разногласий при принятии законодательства между палатами право разрешения таких законодательных конфликтов передается избирателям. Для этого конституционно закрепляется механизм роспуска парламента, а избиратели своим голосованием на новых выборах разрешают такой спор. Однако, как правило,

возможность досрочного роспуска в таких случаях относится лишь к нижним палатам парламентов[147].

Австралийский Союз выделяется в ряду государств с парламентарной формой правления конституционно закрепленной возможностью досрочного прекращения полномочий обеих палат Парламента одновременно, которое реализуется в рамках процедуры двойного роспуска и имеет целью разрешение законодательного конфликта между палатами[148].

Такая процедура закреплена в ст. 57 Конституции и может быть инициирована генерал-губернатором при наступлении нескольких условий:

1. Законопроект должен быть инициирован в нижней палате.

2. Сенат не одобряет законопроект либо вносит правки, которые не принимаются Палатой представителей.

3. По истечении трех месяцев с даты отклонения этого законопроекта Сенатом, в текущей или следующей сессии Парламента, документ повторно направляется в Сенат Палатой представителей.

4. Сенат снова отклоняет этот законопроект либо вносит правки, которые не принимаются Палатой представителей.

5. До даты истечения срока полномочий Палаты представителей остается более шести месяцев.

Если после формирования нового Парламента ситуация повторяется и Палата представителей вновь принимает тот же законопроект, а Сенат вновь не принимает его либо поправки Сената к законопроекту отклоняются Палатой представителей, генерал-губернатор вправе созвать совместное заседание членов Сената и Палаты представителей, на котором члены обеих палат голосуют по спорному законопроекту. Для его принятия необходимо согласие абсолютного большинства, т.е. более половины от общего числа членов обеих палат[149], что означает

---

[147] Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / отв. ред. Б.А. Страшун. – С. 290–291.

[148] Умнова-Конюхова И.А., Алешкова И.А. (2019). А.В. Никитина. Конституционно-правовые споры / И.А.Умнова_Конюхова. И.А.Алешкова // Государство и право. - 2019. - № 9. С. 181–183.

[149] Commonwealth of Australia Constitution Act. – Federal Register of Legislation [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2013Q00005 (дата обращения: 21.12.2020).

возможность преодоления вето Сената. Например, в Парламенте текущего созыва (выборы прошли в 2019 г.) общее количество парламентариев – 227 членов (правительственная коалиция – 113, оппозиция – 94, Австралийские зеленые – 10, остальные парламентарии – 10), абсолютным большинством является 114 членов совместного заседания. То есть правящей партии были бы нужны всего два голоса для получения большинства на совместном заседании.

Таким образом, именно в процедуре двойного роспуска проявляются полномочия Сената, выступающего ограничивающим фактором, сдерживающим исполнительную власть, ведь именно Правительство является основным инициатором законодательства в нижней палате Парламента.

Отличительной особенностью процедуры двойного роспуска является то, что творцы Конституции предложили установить переизбрание Парламента до того, как будут исчерпаны все внутрипарламентские способы разрешения конфликта, в частности совместное заседание палат Парламента, что способствует вовлечению населения в законодательный процесс и усилению демократии.

Также необходимо отметить, что процедура двойного роспуска не позволяет определять Сенат австралийского Парламента как постоянно действующий орган в отличие от Сената в США. Такой вывод подтверждается тем, что в Конституции предусмотрен механизм для восстановления нормальной работы Сената, в том числе системы ротации после каждого роспуска Сената. На основании ст. 13 Основного закона Австралийского Союза определение срока полномочий вновь избранных сенаторов после двойного роспуска происходит на первом заседании Сената путем голосования. При этом все сенаторы разделяются на две категории: на тех, чьи полномочия будут длиться шесть лет, и тех, кто получает мандат на три года. Интересно отметить, что первоначальный проект Конституции Австралийского Союза 1891 г. предусматривал такое деление сенаторов на основании жеребьевки. А такой метод был использован после первых выборов Сената в Соединенных Штатах для определения сроков полномочий для сенаторов в два, четыре и шесть лет.

Статьей 282 Закона Союза о выборах 1918 г. с 1984 г. был определен порядок возобновления системы ротации, основанный на пересчете голосов избирателей, учтенных при выборах в Сенат: общее число голосов, отданных за кандидатов первого предпочтения, делится на количество, на единицу большее, чем половина кандидатов в сенаторы. Однако на практике такой порядок не используется: ввиду наличия конституционной нормы и ее приоритета деление сенаторов осуществляется в соответствии с Конституцией.

Двойные роспуски происходили семь раз за всю историю федерального Парламента: в 1914, 1951, 1974, 1975, 1983, 1987 и 2016 гг. Единственный случай, когда впоследствии было проведено совместное заседание, произошел 6 августа 1974г.

Последний двойной роспуск был инициирован относительно недавно, в 2016 г., в Парламенте 44-го созыва. Палатой представителей были представлены для утверждения в Сенат два законопроекта в области трудовых отношений: «О внесении изменений в Закон о справедливых условиях труда (о зарегистрированных организациях) 2009 года»[150] и «О внесении изменений в Закон о строительстве и строительной индустрии 2013 года (переходные положения)»[151], которые были дважды, с соблюдением трехмесячного срока, отклонены Сенатом. Первый законопроект не был принят 17 июня 2014 г.[152] и 2 марта 2015 г.[153], второй – 17 августа 2015 г.[154] и 18 апреля 2016 г.[155] соответственно. Первое заседание Палаты представителей 44-го созыва состоялось 12 ноября 2013 г., следовательно,

---

[150] Fair Work (Registered Organisations) Act 2009 No. 86, 1988 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00147 (дата обращения: 15.12.2019).

[151] Building and Construction Industry (Consequential and Transitional Provisions) Bill 2013 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2016B00114 (дата обращения: 15.12.2019).

[152] Journals of the Senate, 2 March 2015, p. 2209 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/Journals_of_the_Senate (дата обращения: 15.12.2019).

[153] Journals of the Senate, 17 August 2015, p. 2963 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/Journals_of_the_Senate (дата обращения: 15.12.2019).

[154] Journals of the Senate, 17 August 2015, p. 2955–2956 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/Journals_of_the_Senate (дата обращения: 15.12.2019).

[155] Journals of the Senate, 18 April 2016, p. 4118 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/Journals_of_the_Senate (дата обращения: 15.12.2019).

последний день истечения ее полномочий приходился на 11 ноября 2016 г., т.е. более чем за полгода до даты двойного роспуска. В соответствии со сложившимся конституционным обычаем премьер-министр Малкольм Тернбулл направил генерал-губернатору обращение от 8 мая 2016 г. № MS16-001702 о двойном роспуске Парламента и назначении выборов на 2 июля 2016 г. Вместе с обращением премьер-министр представил заключение генерального прокурора о соблюдении всех условий для начала процедуры двойного роспуска в соответствии с положениями ст. 57 Конституции, после чего генерал-губернатор принял решение распустить Сенат и Палату представителей 9 мая 2016 г. в 9 часов утра.

На обычных выборах половины Сената квота составляет около 14,3% голосов. При двойном роспуске квота составляет около 7,7% голосов[156]. В результате при двойном роспуске порог для избрания в Сенат становится намного ниже, что способствует избранию представителей мелких партий, однако при этом для независимых депутатов и малочисленных партий представляется довольно сложным провести внеочередные выборы и набрать достаточное количество голосов.

Выборы 2019 г. являются первыми выборами, в которых в Палату представителей избирался 151 депутат вместо обычного количества, равного 150. Такие изменения связаны с ростом населения, в частности, штат Виктория и Австралийская столичная территория получили по одному дополнительному месту, а штат Южная Австралия из-за снижения численности населения потерял одно место в Парламенте. Интересно отметить, что, по состоянию на 30 сентября 2019 г., в Сенате зафиксировано равное гендерное представительство.

Анализируя процесс становления и эволюции избирательного права Австралийского Союза автор делает вывод о демократизации этой области. Изначально нормы, основанные на законодательстве колоний, и нормы, закрепленные в Конституции вплоть до 1967 г., содержали в себе ряд антидемократичных цензов, особенно в отношении коренного населения.

---

[156] Australian Electoral Commission [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aec.gov.au (дата обращения: 15.12.2019).

Изменения, внесенные в Конституцию и законодательство в области избирательного права, исправили такое дискредитирующее Австралийский Союз положение. Всему населению государства было предоставлено всеобщее избирательное право для участия в выборах, введено единое регулирование избирательного процесса на федеральном уровне, отменившее дискриминационные нормы по гендерному, имущественному и расовому признакам.

Избирательные системы, используемые при формировании палат Парламента, претерпевали существенные изменения. Однако, не все реформы, в отличие от реформы 1949г., приводили к положительному результату. Реформа 1983 г. имела негативные последствия, установив непрозрачные правила для подсчета итогов голосования, и привела к законодательному конфликту и роспуску Парламента, что потребовало проведения еще одной реформы с целью устранения недостатков предыдущей. В итоге в результате эволюции избирательной системы Австралийского Союза была закреплена система, гарантирующая прозрачность выборов, что в сочетании с обязательным вотумом обеспечивает высокую эффективность работы избирательной системы Австралийского Союза в целом.

В отношении конституционного регулирования формирования палат Парламента Австралийского Союза, можно отметить, что установленное создателями Конституции, утвержденное британским Парламентом и подписанное королевой, оно сохраняется практически в неизменном виде, что говорит о стабильности и успешной реализации таких конституционных норм. Диссертант отмечает стремление конституционного законодателя подчеркнуть приоритет первоначальных штатов, в частности при формировании верхней палаты их представительство не зависит от численности населения штата, более того, первый Парламент был сформирован с перевесом численности сенаторов в нарушение правила нексус.

В отношении досрочного прекращения полномочий палат Парламента, важно отметить уникальную процедуру двойного роспуска, при которой происходит единовременное прекращение полномочий обеих палат Парламента. В

этой процедуре проявляется значимость Сената, так как именно с вето верхней палаты при принятии законопроекта начинается эта процедура. В случае если нижняя палата не прислушивается к мнению Сената, и в свою очередь обостряет законодательный конфликт не исправляя спорный билль, это может привести к двойному роспуску.

Обращает на себя внимание очередность этапов проведения такой процедуры. Ведь в первую очередь право решить законодательный конфликт путем перевыборов предоставляется населению государства. Именно граждане решают поддержать прежний состав Парламента, отдав предпочтение предыдущей правящей партии, или изменить баланс сил в Парламенте, что подчеркивает демократический характер государства.

При этом вполне вероятно, что конфликт будет возобновлен вновь, если в результате выборов партийный состав в Парламенте не меняется. Для этих целей в Конституции предусмотрен второй этап процедуры – совместное заседание палат, в рамках которого спорные законопроекты принимаются абсолютным большинством членов Парламента.

2.2. Структура и внутренняя организация Парламента

В соответствии со ст. 1 Конституции Парламент Австралийского Союза состоит из королевы, представленной генерал-губернатором, и двух палат – Сената и Палаты представителей. В общую структуру Парламента входят палаты Парламента и ряд департаментов, которые обеспечивают работу всего законодательного органа, осуществляя административно-хозяйственную и консультационную деятельность: Аппарат Парламента, Бюджетное управление, Департамент Сената и Департамент Палаты представителей.

Аппарат обеспечивает функционирование Парламента в целом и в его ведении находятся следующие вопросы: библиотечный сервис, аналитическая работа, техническое, информационно-коммуникационное и аудиовизуальное

обеспечение деятельности Парламента, питание его сотрудников, охрана и обслуживание зданий и помещений и прочая административная работа. На Бюджетное управление возложены аналитические функции по всем вопросам, связанным с финансами и бюджетными средствами, в том числе финансовая оценка всех предложений членов Парламента по их запросу, а также финансовая оценка средств, затраченных политическими партиями на избирательную кампанию. Департамент Сената обеспечивает деятельность Сената, выполняя консультативную и иную вспомогательную деятельность, подчиняется непосредственно Сенату и возглавляется клерком Сената. Департамент Палаты представителей осуществляет аналогичную деятельность, подчиняется нижней палате и возглавляется ее клерком.

Структура Парламента Австралийского Союза является схожей с аналогичными органами демократических федеративных государств. Но на формирование австралийского Парламента существенное влияние оказала и Вестминстерская система, являющаяся наследием британского колониального прошлого Австралии, и федеральная конституционная конструкция Соединенных Штатов Америки[157].

Важную роль в Парламенте Австралийского Союза играют политические партии, в частности, неформальное разделение членов правительственной партии на «переднескамеечников» и «заднескамеечников» существенно укрепляет партийную дисциплину, обеспечивая успешное прохождение в Палате представителей правительственных законопроектов. В каждой из палат выделяют правительственную или правящую партию, неправительственные партии и независимых депутатов. Неправительственные партии включают в себя оппозицию и другие неправительственные партии (малочисленные партии, не являющимися оппозиционными). Фракции в Парламенте Австралии отсутствуют. Партийное влияние отразилось и в названиях ряда должностных лиц в Парламенте.

---

[157] Galligan B. Parliament's Development of Federalism. The Vision in Hindsight: Parliament and the Constitution: Paper No. 13. – Canberra: Department of the Parliamentary Library, 2001. – P. 8–9.

Руководящие органы и должностные лица Парламента Австралийского Союза это председатель Сената, его заместитель, коллегия Председателя, лидер Правительства в Сенате, лидер и заместитель лидера оппозиции в Сенате, клерк Сената, координаторы деятельности правящей партии и оппозиционной партии, партийные «кнуты», спикер Палаты представителей, вице-спикер, второй вице-спикер, коллегия, назначенная спикером, лидер Палаты представителей, лидер и заместитель лидера оппозиции в Палате представителей, клерк Палаты представителей, координатор деятельности оппозиции в Палате представителей, партийные кнуты.

Рассмотрим более подробно внутреннюю организацию палат Парламента Австралийского Союза. Помимо Конституции рассматриваемый вопрос регулируется регламентами палат Парламента, поскольку в ст. 50 Конституции за Сенатом и Палатой представителей закреплено право издавать правила и распоряжения в отношении полномочий, привилегий и иммунитетов палат, а также порядка ведения дел и осуществления процедур.

Отдельно необходимо отметить, что в соответствии с Резолюцией Палаты представителей от 5 мая 1995 г. (Приложение к Регламенту Палаты представителей) и ст. 43 Регламента Сената все дебаты в палатах и комитетах записываются специально созданной службой в Парламенте. Система записей, в которой хранятся стенограммы всех заседаний, отчеты и другие парламентские документы, называется «Hansard», по аналогии с британским Парламентом. Все материалы, за исключением закрытых, находятся в открытом доступе.

Каждая палата Парламента имеет свой перечень должностных лиц. Также и в Сенате, и в Палате представителей существуют деление на министров и частных членов. В Сенате это частные сенаторы, а в Палате представителей ее частные члены. В соответствии с определением Регламента Палаты представителей и как это вытекает из Регламента Сената, частные члены – это те парламентарии, которые не являются председателем Сената, или спикером нижней палаты, или министрами. На основании ст. 64 Конституции каждый министр обязан быть сенатором или

членом Палаты представителей, следовательно, министры заседают и в верхней, и в нижней палатах Парламента Австралийского Союза.

Каждая из палат формирует собственную систему комитетов, существование которых вытекает из ст. 49 Конституции «Привилегии палат Парламента», закрепляющей положения о полномочиях Сената и Палаты представителей, а также членов и комитетов каждой палаты. То есть в Конституции лишь подразумевается существование комитетов обеих палат, а более подробное правовое регулирование формирования и деятельности комитетов закреплено в регламентах палат Парламента. Обе палаты вправе формировать совместные комитеты.

Сенат возглавляется председателем. В ст. 17 Конституции и гл. 2 Регламента Сената[158] установлено, что перед началом работы нового состава верхней палаты[159] ее члены должны избрать председателя из своего числа. Выборы проводятся каждый раз, когда должность председателя становится вакантной. Как установлено в ст. 5 Регламента, указанная должность всегда становится вакантной после очередных выборов в Сенат либо после роспуска Сената. Кроме указанных оснований, освобождение председателя от занимаемой должности происходит при прекращении его полномочий как сенатора, в случае его досрочного отстранения от должности голосованием Сената, а также если председатель воспользовался своим правом и добровольно сложил полномочия, письменно уведомив об этом генерал-губернатора[160]. Выборы председателя осуществляются тайным голосованием членов Сената.

Основные функции председателя Сената можно разделить на две группы: представительные и церемониальные; парламентские и административные.

---

[158] Standing Orders of the Senate [Электронный ресурс]. – URL: http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/standingorders/b00 (дата обращения: 10.08.2019).

[159] Кремянская Е.А. и др. Депутат зарубежного парламента: коллективная монография / отв. ред. А.Г. Орлов, Е.А. Кремянская. – М. : МГИМО-Университет, 2014. – С. 198.

[160] Commonwealth of Australia Constitution Act [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2013Q00005 (дата обращения: 21.09.2019).

Первая группа функций – представительные и церемониальные – реализуются председателем, когда он выступает в качестве представителя Сената в отношениях с Палатой представителей, генерал-губернатором, другими органами власти, при встречах с иностранными делегациями, другими лицами, а также при открытии каждой новой сессии (после очередных выборов или после роспуска Сената).

Вторая группа функций представляет собой парламентские и административные обязанности председателя. Он осуществляет организационный контроль и управление Сенатом, отвечает за функционирование Сената, в том числе за разъяснение и толкование положений Регламента, проведение заседаний, процедурные вопросы, осуществляет контроль над Департаментом Сената, совместно со спикером Палаты представителей контролирует работу Аппарата Парламента, возглавляет Постоянный комитет по ассигнованиям, кадровому обеспечению и безопасности, который определяет годовой бюджет Сената и его департаментов, и является членом Комитета по процедурным вопросам, заместителем председателя совместного комитета по трансляции парламентских слушаний[161]. На основании ст. 23 Конституции председатель Сената имеет право голосовать по всем вопросам повестки, поскольку он является сенатором и представителем штата и лишение права голосовать нарушило бы установленный Конституцией принцип равного представительства всех штатов.

Вторая по значению должность в Сенате – заместитель председателя. В соответствии с гл. 3 Регламента[162] процедура его избрания аналогична выборам на должность председателя. На основании ст. 11 Регламента заместитель председателя является председателем Комитета всей палаты Сената каждый раз, когда Сенат принимает решение о создании такого комитета. В соответствии со ст. 17 Регламента он возглавляет Процедурный комитет. Кроме того, он исполняет

---

[161] Senate Brief, No. 6, October 2016, Department of the Senate [Электронный ресурс]. – URL: http://www.aph.gov.au/About_Parliament/ Senate/ Powers_practice_n_procedures/Senate_Briefs/Brief06 (дата обращения: 22.12.2019).

[162] Standing Orders of the Senate [Электронный ресурс]. – URL: http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/standingorders/b00 (дата обращения: 10.08.2019).

обязанности председателя во время его отсутствия в соответствии со ст. 13 Регламента либо – по прямому поручению председателя – на основании ст. 15 Регламента. Заместитель Председателя также осуществляет руководящий контроль над всеми комитетами Сената.

Согласно сложившейся практике Сената Австралийского Союза пост председателя Сената занимает представитель правительственной партии или коалиции, а заместителя председателя Сената – лидер крупнейшей неправительственной партии, представленной в Сенате, как правило оппозиционной, что можно определить как конституционный обычай Австралийского Союза.

Во время отсутствия председателя и его заместителя обязанности председателя на основании ст. 12 Регламента могут исполняться членами коллегии Сената, состоящей как минимум из двух сенаторов, назначаемых председателем Сената.

Лидер Правительства в Сенате – это наиболее высокопоставленный министр, одновременно являющийся министром финансов[163]. Лидер Правительства представляет в Сенате Правительство в целом, а также министров, отсутствующих на заседании во время «часа вопросов», защищает позицию Правительства при рассмотрении и принятии законопроектов[164].

Лидер оппозиции в Сенате – лицо, назначенное крупнейшей оппозиционной партией (или коалицией) с целью представления оппозиции и теневого кабинета в Сенате.

Координаторы деятельности правящей и оппозиционной партий назначаются от каждой партии соответственно для обеспечения и координации работы Правительства, теневого кабинета и Сената.

---

[163] Current Ministry List [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Parliamentary_Handbook/Current_Ministry_List (дата обращения: 02.06.19).

[164] Button J. The Role of the Leader of the Government in the Senate. Papers on Parliament No. 14. February 1992 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Research_and_Education/~/~/link.aspx?_id=9A2B2399B59B4EFF838FC0CAFA2C9502 (дата обращения: 22.12.2019).

Еще одна из важнейших должностей в Сенате – клерк. В соответствии со ст. 6 Регламента в период, когда должность председателя Сената становится вакантной (после очередных выборов или после роспуска Сената), именно клерк Сената вправе временно исполнять обязанности председателя. В соответствии с Законом о парламентской службе 1999 г.[165] клерк Сената назначается председателем после обсуждения кандидатуры с сенаторами. Срок полномочий клерка – 10 лет. Его полномочия достаточно обширны и включают в себя руководство Департаментом Сената, а также решение административных вопросов, в том числе касающихся организации деятельности и процедур Сената и его комитетов.

В структуре Департамента Сената существует должность герольдмейстера, которая является и церемониальной, и административной. Исторически такая должность возникла в Великобритании в XIV в. с целью поддержания порядка в верхней палате Парламента. Атрибут этой должности – черный жезл. В австралийском Сенате в обязанности такого должностного лица входят поддержание порядка, обеспечение безопасности здания, сопровождение председателя в зал перед началом и из зала после окончания каждого заседания, фиксация явки сенаторов на заседания, объявление о прибытии генерал-губернатора на открытие заседания Парламента, обмен документами между Сенатом и Палатой представителей[166] и т.п.

Основной чертой, характеризующей австралийский Сенат как сильную верхнюю палату, является сочетание нескольких существенных полномочий: контроля, анализа и оценки деятельности исполнительной власти в Австралийском Союзе; практически равных с Палатой представителей законодательных полномочий; права блокирования законопроектов, предлагаемых нижней палатой. Вся деятельность по реализации указанных полномочий может осуществляться Сенатом самостоятельно либо поручаться сенатским комитетам. Именно

---

[165] Parliamentary Service Act No. 145, 1999 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00092 (дата обращения: 22.12.2019).

[166] Senate Brief, No. 16, February 2019, Department of the Senate [Электронный ресурс]. – URL: http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Senate_Briefs/Brief16 (дата обращения: 22.12.2019).

существование особых комитетов, наделенных эксклюзивными полномочиями в определенных областях, является характерной чертой Сената Австралийского Союза. Эффективная работа Сената в отношении контроля и оценки деятельности исполнительной власти достигается путем того, что при многопартийном подходе к формированию комитетов во многих их них установлено равное число представителей правительственной партии и других сенаторов. А в ряде комитетов количество сенаторов от правительственной партии находится в меньшинстве.

Центральной задачей, стоящей перед комитетами, являются проведение расследований (либо исследований) по конкретным вопросам, направляемым Сенатом в комитет с соответствующей специализацией, и последующее формирование отчета Сенату, для чего комитеты вправе получать необходимые доказательства и заслушивать свидетельские показания в отношении расследуемого вопроса. Комитеты также вправе по поручению Сената выполнять любые функции, включая рассмотрение и оценку принимаемых Сенатом законопроектов, контроль, а также обеспечение участия граждан в законотворчестве, в том числе путем проведения выездных заседаний комитетов.

Кворум при голосовании в комитетах и подкомитетах по общему правилу (ст. 29 Регламента) составляет большинство членов либо два члена, из которых один представляет правительственную партию, а другой – оппозицию. Из этого правила могут быть исключения, что закрепляется в соответствующей статье Регламента, устанавливающей порядок формирования и полномочия такого комитета. Назначения членов комитетов из числа представителей оппозиции, неправительственных партий и независимых сенаторов определяются соглашениями между ними. В случае отсутствия согласия об этом уведомляется председатель Сената, и вопрос о представительстве в комитете решается палатой.

Среди сенатских комитетов различают постоянные и временные. Как установлено гл. 5 Регламента, постоянные комитеты создаются в начале каждой новой сессии после очередных выборов или после двойного роспуска. Постоянные комитеты могут создаваться на основании Регламента Сената или закона.

Временные комитеты действуют в течение периода, необходимого для решения конкретной поставленной задачи[167].

В Сенате Австралии формируются также особые виды комитетов: Комитет всей палаты, а также совместные (с Палатой представителей) комитеты, которые могут быть как постоянными, так и временными.

Постоянные комитеты Сената подразделяются на три группы: внутренние комитеты; специализированные контрольные комитеты; комитеты по вопросам законодательства, действующие в парах с информационно-аналитическими комитетами.

Первая группа – это внутренние комитеты, которые обеспечивают деятельность Сената, такие как комитет по привилегиям, комитет распределения законопроектов, комитет палаты, комитет по ассигнованиям, кадровым вопросам и безопасности, комитет по процедурным вопросам, комитет учета сведений об имуществе сенаторов, комитет, отвечающий за публикации, библиотечный комитет, комитет по управлению помещениями.

Статьей 18 Регламента[168] Сената устанавливается создание комитета по привилегиям, состоящего из восьми сенаторов, три из которых назначаются лидером Правительства в Сенате, четыре – лидером оппозиции в Сенате, а один – от иных малочисленных партий и независимых сенаторов. Комитет возглавляет председатель, избираемый из числа членов, назначенных лидером оппозиции. Особенностью рассматриваемого комитета является то, что в соответствии с п. 2 ст. 18 Регламента он вправе заседать даже во время парламентских каникул. В комитете наблюдается перевес представителей неправительственных партий.

Основной функцией Комитета является проведение расследований случаев нарушения привилегий и иммунитетов, неуважения к привилегиям, ситуаций, которые могут препятствовать работе Сената и отдельных его членов. Основными

---

[167] Dewar J. Australian Senate Select Committees: Senate composition, party partisanship and democracy // Social Alternatives. – 2015. – Vol. 34. – No. 3. – P. 18–24.

[168] Standing Orders of the Senate [Электронный ресурс]. – URL: http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/standingorders/b00 (дата обращения: 10.08.2019).

правовыми документами, которыми руководствуется в своей деятельности Комитет, являются Закон о привилегиях 1987 г., устанавливающий полномочия, привилегии и иммунитеты каждой палаты Парламента, а также членов и комитетов каждой палаты[169], и Резолюция Сената «Парламентские привилегии», принятая на заседании 25 февраля 1988 г.[170] Также на основании ст. 5 Резолюции в ведении комитета находятся вопросы защиты лиц, которые были задействованы или упомянуты в расследованиях Сената.

Комитет распределения законопроектов, правовое урегулирование деятельности которого осуществляется на основании ст. 24A Регламента Сената[171], осуществляет функцию распределения законопроектов, вносимых в Сенат или получаемых от Палаты представителей, за исключением законопроектов, которые не содержат иных положений, кроме финансовых. В состав комитета входят правительственный кнут, два сенатора, назначаемых лидером Правительства в Сенате, кнут оппозиционной партии, два сенатора, назначаемых лидером оппозиции в Сенате, а также кнут иной неправительственной партии. Возглавляет комитет правительственный кнут. В полномочия рассматриваемого комитета входят рекомендации Сенату о том, какие законопроекты, в какой комитет и на какой стадии их прохождения должны быть направлены, а также о дате, к которой комитет должен представить отчет по направленному в него законопроекту. В этом комитете наблюдается перевес членов от неправительственных партий.

Комитет по ассигнованиям, кадровым вопросам и безопасности формирует бюджет Сената, определяет штатное расписание, отвечает за кадровую политику. Состоит их председателя, заместителя председателя, лидера Правительства в Сенате, трех представителей правительственной партии, лидера оппозиции в

---

[169] Parliamentary Privileges Act No. 21, 1987. [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00951 (дата обращения: 22.12.2019).

[170] Parliamentary Privilege Resolutions Agreed to by the Senate on 25 February 1988 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Privileges/Completed%20inquiries/2004-07/report_125/e02 (дата обращения: 22.12.2019).

[171] Standing Orders of the Senate [Электронный ресурс]. – URL: http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/standingorders/b00 (дата обращения: 10.08.2019).

Сенате и трех представителей неправительственных партий, назначаемых лидером оппозиции в Сенате, то есть имеется равное представительство правительственной и иных партий.

Комитет учета сведений об имуществе сенаторов ведет соответствующий реестр, наделен полномочием проводить расследования. Состоит из трех членов правительственной партии, четырех – оппозиционной, одного от иных партий или независимого депутата, что означает перевес в пользу неправительственных партий.

Комитет по процедурным вопросам осуществляет консультирование сенаторов по процедурам Сената. Комитет, отвечающий за публикации занимается изданием парламентских документов. Библиотечный комитет отвечает за все вопросы, связанные с библиотекой. Комитет по управлению помещениями отвечает за обеспечение Сената необходимыми помещениями. Состав этих комитетов ограничен только количеством членов без указания их партийной принадлежности, в основном в таких комитетах равное представительство членов правительственной партии и сенаторов, не принадлежащих к ней.

Вторая группа – это специализированные контрольные комитеты. Все законопроекты и акты делегированного законодательства, которые представляются в Парламент, проверяются на соответствие определенным принципам, в том числе касающимся личных прав и свобод граждан. К этой группе относятся два комитета: комитет по контролю за законопроектами и комитет по контролю за делегированным законодательством.

Комитет по контролю за законопроектами является постоянно действующим и создается на основании ст. 24 Регламента[172]. В соответствии с п. 1 этой статьи в функции рассматриваемого комитета входит представление заключений в отношении законопроектов, как внесенных на рассмотрение Сената, так и планируемых к этому, а также в отношении других актов Парламента. До рассмотрения законопроектов в Сенате комитет осуществляет проверку на предмет

---

[172] Standing Orders of the Senate [Электронный ресурс]. – URL: http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/standingorders/b00 (дата обращения: 10.08.2019).

нарушения прав и свобод лиц. Комитет состоит из трех членов от правительственной партии и трех членов от иных партий или независимых депутатов, под председательством члена от оппозиционной партии. В рассматриваемом комитете равное представительство, но председатель от оппозиции наделен правом решающего голоса.

В соответствии со ст. 23 Регламента[173] Комитет по контролю за делегированным законодательством является постоянным. Этот Комитет уникален по своим функциям, так как среди всех существующих комитетов Парламента только он вправе осуществлять всеобъемлющий контроль за делегированным законодательством. В Палате представителей подобный комитет отсутствует. В соответствии с п. 1 ст. 23 Регламента Сената все акты делегированного законодательства, издаваемые органами исполнительной власти передаются на рассмотрение Комитета. Он формируется из шести сенаторов, три из которых назначаются лидером Правительства в Сенате, а три – лидером оппозиции в Сенате из числа неправительственных партий и независимых сенаторов. В рассматриваемом Комитете наблюдается равенство представительства правительственной партии и других сенаторов, но при этом председатель (представитель правящей партии) имеет решающий голос.

Третья группа – это комитеты по работе с законопроектами, действующие совместно с информационно-аналитическими комитетами. В соответствии со ст. 25 Регламента особенностью рассматриваемых комитетов является то, что они работают парами: каждому комитету по работе с законопроектами соответствует свой информационно-аналитический комитет. На основании ст.25 Регламента Сената формируется восемь пар комитетов с соответствующей специализацией: по общественным вопросам; по экономическим вопросам; по образованию и занятости; по вопросам окружающей среды и средствам коммуникации; по финансам и государственному управлению; по иностранным делам, обороне и торговле; по правовым и конституционным вопросам; по аграрным, региональным

[173] Ibidem.

вопросам и транспорту. На основании п. 3 ст. 25 Регламента[174] Сенат распределяет и закрепляет за каждой парой комитетов все федеральные органы исполнительной власти – департаменты и агентства – для осуществления контроля и оценки эффективности их деятельности.

На основании п. 5 ст. 25 Регламента каждый комитет по работе с законопроектами должен состоять из шести сенаторов при равном представительстве правительственной и неправительственных партий, при этом председатель (член правящей партии), а в случае его отсутствия – заместитель (член оппозиционной партии) наделен правом решающего голоса. Комитеты по изучению законопроектов в соответствии со совей специализацией рассматривают все законопроекты, поступающие в Сенат, занимаются оценкой предлагаемых Правительством бюджетных расходов, а также оценкой эффективности деятельности органов государственной власти в соответствии с п. 20 ст. 25 и ст. 26 Регламента Сената. Для этого комитеты изучают ежегодные отчеты закрепленных за ними органов власти и анализируют результаты деятельности департаментов, агентств и бюджетных учреждений в соответствии со своей предметной областью.

В соответствии с п. 6 ст. 25 Регламента каждый информационно-аналитический комитет должен состоять из шести сенаторов, два из которых назначаются лидером Правительства в Сенате, три – лидером оппозиции в Сенате и один выдвигается от малочисленных партий или независимых сенаторов, то есть наблюдается перевес членов неправительственных партий. Справочный комитет отвечает за вопросы, переданные им на рассмотрение Сената в своей предметной области, за исключением вопросов, отнесенных к полномочиям комитетов по работе с законопроектами (подп. «b» п. 2 ст. 25 Регламента[175]).

В соответствии с гл. 21 Регламента по решению Сената может быть создан комитет всей палаты, его членами становятся все сенаторы, причем председателем

---

[174] Standing Orders of the Senate [Электронный ресурс]. – URL: http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/standingorders/b00 (дата обращения: 10.08.2019).

[175] Standing Orders of the Senate [Электронный ресурс]. – URL: http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/standingorders/b00 (дата обращения: 10.08.2019).

назначается заместитель председателя Сената. Такой комитет может быть сформирован после второго чтения на основании ст. 115 Регламента[176] для детального изучения законопроекта, который Сенат считает важным и требующим рассмотрения всеми сенаторами. Он действует до тех пор, пока законопроект не будет передан в соответствующий комитет по работе с законопроектами. Кворум комитета полного состава такой же, как и в Сенате – четвертая часть от общего числа сенаторов, т.е. 19 сенаторов.

Создание внутренних комитетов регламентируется общими положениями о комитетах, закрепленных в статьях с 27 по 42 Регламента Сената[177]. При создании временного комитета в резолюции о ее создании устанавливается дата начала его работы и дата представления итогового отчета, при этом Сенат вправе дать комитету дополнительное время для изучения или расследования поставленного перед ним вопроса.

В Парламенте 46-го созыва на момент написания настоящего исследования стоит отметить временный комитет COVID-19 (действует до 30 июня 2022г.), созданный специально для расследования и оценки действий Правительства во время пандемии. Комитет рассматривает жалобы любых лиц, регулярно проводит общественные слушания в режиме видеоконференции. Состоит из двух членов правительственной коалиции и пяти членов от оппозиции и других неправительственных партий.

Что касается Палаты представителей, то необходимо отметить, что ст. 35 Конституции закреплено, что, прежде чем приступить к работе, члены Палаты представителей избирают спикера[178]. В соответствии со ст. 15 Регламента Палаты представителей спикер избирается из числа депутатов каждый раз, когда должность становиться вакантной. Выборы проводятся клерком Палаты представителей.

Как и председатель Сената, спикер Палаты представителей обладает двумя группами аналогичных полномочий. Во-первых, спикер является представителем

---

[176] Ibidem.
[172] Ibidem.
[178] Депутат зарубежного парламента. – С. 202.

палаты в ее отношениях с короной, органами власти и другими лицами за пределами Парламента. Во-вторых, спикер председательствует в Палате представителей, обеспечивает соблюдение всех правил и процедур, отвечает за поддержание порядка при осуществлении деятельности Палаты и исполняет административные обязанности. Он также осуществляет контроль за деятельностью Департамента Палаты представителей и – совместно с председателем Сената – за деятельностью Аппарата Парламента. Однако в отличие от председателя Сената[179] у спикера нет права голоса, за исключением случаев, когда число голосов при голосовании оказалось равным, тогда спикер будет иметь решающий голос.

У спикера имеются заместители – вице-спикер и второй вице-спикер, избираемые палатой на всю ее легислатуру. Вице-спикер является председателем Палаты Федерации (аналог Комитета всей палаты). Также спикер назначает коллегию, состоящую как минимум из четырех депутатов, которые вправе исполнять обязанности спикера и вице-спикеров в случае их отсутствия или по поручению спикера. В отличие от спикера Палаты общин Великобритании спикер в Австралии не отказывается от партийной принадлежности при назначении на должность[180].

Лидер палаты – это член Палаты представителей, занимающий должность министра, который отвечает за обеспечение и координацию деятельности Правительства в Палате представителей.

Лидер оппозиции – член Палаты представителей, являющийся главой крупнейшей оппозиционной партии или коалиции. Он представляет оппозицию в Палате представителей, формирует теневой кабинет из членов оппозиционной партии, является ключевым звеном Палаты представителей, осуществляющим контроль за деятельностью Правительства.

---

[179] На основании ст. 23 Конституции в целях сохранения равенства представительства штатов голос председателя Сената учитывается наравне с голосами сенаторов.

[180] Laundy P. The Office of Speaker in the Parliaments of the Commonwealth. – London: Quiller Press, 1984. – P. 182–186.

Так же как и в Сенате, в Палате представителей существует должность клерка, полномочия и обязанности которого закреплены в Законе о парламентской службе 1999 г.[181] и Регламенте Палаты представителей. В соответствии со ст. 58 Закона о парламентской службе 1999 г.[182] клерк Палаты назначается спикером после обсуждения кандидатуры с членами Палаты представителей на срок 10 лет. В соответствии со ст. 10 и 11 Регламента Палаты представителей[183] до момента избрания спикера его обязанности выполняет клерк, который руководит процедурой избрания спикера. Полномочия клерка в основном административные и касаются вопросов деятельности Палаты представителей, процедурных вопросов; также он осуществляет руководство Департаментом Палаты представителей, обеспечивающим административную поддержку ее работы.

В структуре Департамента Палаты представителей существует должность парламентского пристава, в обязанности которого входят обеспечение безопасности, поддержание порядка в Палате представителей, церемониальные обязанности, а также хранение реестра посещаемости членов, координация распределения мест в Палате, передача официальных обращений Палаты представителей в Сенат.

Функции Палаты представителей по рассмотрению законопроектов и контролю за исполнительной властью могут быть как реализованы самой Палатой представителей, так и переданы в парламентские комитеты.

Перед принятием законопроекта проводится определенная подготовительная работа, которая осуществляется в соответствующих комитетах Палаты Представителей. Выделяются следующие виды комитетов: постоянные и временные, а также специальные. К последним относятся совместные (с Сенатом) комитеты и Палата Федерации (аналог Комитета всей палаты). Постоянные

---

[181] Parliamentary Service Act No. 145 of 1999, 11 Nov 1999 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Series/C2004A00536 (дата обращения: 22.12.2019).

[182] Parliamentary Service Act No. 145 of 1999, 11 Nov 1999 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Series/C2004A00536 (дата обращения: 22.12.2019).

[183] House of Representatives Standing Orders [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/House_of_Representatives_Standing_Orders (дата обращения: 12.10.2019).

комитеты Палаты представителей, в свою очередь, подразделяются на комитеты общего назначения и внутренние комитеты.

Постоянные комитеты создаются в начале каждой новой сессии, после выборов депутатов (очередных или внеочередных). Всего в соответствии со ст. 215 Регламента создается:

– шесть постоянных внутренних комитетов: по привилегиям и учету сведений об имуществе членов палаты; по публикациям; по петициям; по процедурным вопросам; по распределению законопроектов; по ассигнованиям и администрированию;

– 11 постоянных комитетов общего назначения: по сельскому хозяйству и водным ресурсам; по коммуникациям и искусству; по экономике; по вопросам занятости, образования и профессиональной подготовки; по окружающей среде и энергетике; по вопросам здравоохранения; заботы о престарелых и спорту; по делам коренных народов; по промышленности, инновациям, науке и ресурсам; по инфраструктуре, транспорту и городскому хозяйству; по социальной политике и правовым вопросам; по налогам и сборам.

Правовое регулирование создания и деятельности всех указанных комитетов осуществляется в соответствии с гл. 16 Регламента Палаты представителей. Все комитеты, формируются по принципу многопартийности и состоят из членов правительственной партии, оппозиции, неправительственных партий, и только в некоторых комитетах представлены независимые депутаты.

Рассмотрим внутренние комитеты. Комитет по привилегиям и учету сведений об имуществе членов Палаты представителей состоит из 11 депутатов, пять из которых назначаются от правительственной партии и четыре – от неправительственных партий, включая оппозицию. Комитет отвечает за расследование жалоб на нарушение привилегий, иммунитетов и прав палаты и депутатов или неуважительное отношение к таким правам, а также ведет реестр сведений об имуществе депутатов. Комитет может вызывать свидетелей и запрашивать документы, но при рассмотрении вопроса о регистрации или декларировании имущества членов Палаты он вправе использовать свои

полномочия только при согласии как минимум шести членов помимо председателя. Комитет представляет доклады о результатах расследований палате по своему усмотрению, за исключением докладов о декларировании имущества депутатов, который представляется ежегодно в начале нового календарного года.

Комитет по распределению законопроектов отвечает за порядок работы комитетов Палаты представителей, составляет расписание встреч, определяет необходимость передачи законопроектов в тот или иной комитет. Комитет по ассигнованиям и администрированию отвечает за формирование бюджета Департамента Палаты представителей. Комитет по петициям получает и рассматривает все обращения лиц к Палате представителей, осуществляет их проверку и по итогам последней передает их в Палату представителей и министрам либо отказывает просителям.

Комитеты общего назначения вправе проводить расследования по вопросам, переданным в них Палатой или министром, в том числе в отношении ежегодных докладов органов исполнительной власти и генерального ревизора, представляемым Палате, а также вправе подготавливать доклады по любым вопросам, включая предварительные законодательные предложения, законопроекты, финансовые вопросы, итоги голосований.

Каждый комитет общего назначения состоит из восьми членов Палаты представителей: пяти от правительственной партии и трех, не состоящих в ней. Исключение составляют комитеты по экономике, по вопросам занятости, образования и профессиональной подготовке и по инфраструктуре, транспорту и городскому хозяйству, включающие по 10 членов каждый: шесть от правящей партии, три от оппозиции и один от независимых депутатов.

Таким образом, комитеты Палаты представителей формируются с наличием большинства членов от правительственной партии. Временные комитеты создаются по мере необходимости для рассмотрения конкретный вопросов на определенный Палатой срок. Поле выполнения всех поставленных перед комитетом задач в рамках установленного срока он расформировывается. В Палате представителей 46-го созыва создан временный комитет по региональным

вопросам Австралии и временный комитет по психическому здоровью и предотвращению самоубийств, в которых большинство представлено правящей партией.

В Палате представителей существует особый комитет – Палата Федерации, до 2012 г. называемый Главным комитетом. Правовое регулирование в отношении него осуществляется гл. 14 Регламента Палаты. Рассматриваемый комитет был создан в целях облегчения работы Палаты представителей в тех случаях, когда законопроект не требует обсуждения всеми депутатами. Палата Федерации формируется для детального рассмотрения законопроекта во втором чтении. Ее кворум составляют три члена, включая заместителя спикера, занимающего должность председателя Палаты, одного члена от правительственной партии и еще одного, не входящего в состав последней. Для сравнения: кворум, необходимый для проведения заседаний Палаты представителей, составляет не менее трети от общего числа депутатов. В случае отсутствия консенсуса по рассматриваемому вопросу он передается на рассмотрение всей Палаты.

Еще один вид особый вид комитетов, образуемых в обеих палатах Парламента – это совместные комитеты, которые могут быть как временными, так и постоянными. Они формируются обеими палатами на основании отдельных законов либо на основании совместной резолюции. Инициатором создания такого комитета выступает сторона, которая считает, что рассматриваемый вопрос должен обсуждаться обеими палатами одновременно. Формирование совместных комитетов также основано на принципе многопартийности. В состав каждого из них входят представители правящей партии, оппозиции, неправительственных партий и независимые депутаты от каждой палаты.

В Парламенте 46-го созыва насчитывается 19 постоянных совместных комитетов: комитет контроля и анализа деятельности Австралийской комиссии по вопросам этики в правоохранительных органах; комитет по трансляции парламентских заседаний; комитет по корпорациям и финансовым услугам; комитет по вопросам выборов; комитет иностранных дел, обороны и торговли; комитет по правам человека; комитет по вопросам разведки и безопасности;

комитет по контролю за деятельностью правоохранительных органов; комитет по миграции; комитет по национальной широкополосной сети; комитет по делам Столичной и внешних территорий; комитет по национальной программе страхования по инвалидности; комитет по Северной Австралии; парламентская библиотека; комитет по публичной отчетности и аудиту[184]; комитет по общественным работам[185]; комитет по публикациям; комитет по торговле и инвестициям; комитет по изучению договоров[186]. Кроме того, созданы три временных совместных комитета: по совершенствованию системы семейного права Австралии; по контролю за реализацией государственной программы возмещения ущерба; по безопасности дорожного движения.

Рассмотрим структуру и полномочия наиболее важных постоянных и временных совместных комитетов.

Комитет контроля и анализа деятельности Австралийской комиссии по вопросам этики в правоохранительных органах формируется в соответствии с Законом о комиссаре (омбудсмане) по вопросам этики в правоохранительных органах. Комитет состоит из 10 членов Парламента: пяти от Палаты представителей (три из них назначаются кнутом правительственной партии, а два – кнутами оппозиционной партии, малочисленной партии или независимыми членами Палаты представителей) и пяти от Сената (два из них назначаются лидером Правительства в Сенате, еще два – лидером оппозиции в Сенате, один – малочисленными партиями или независимыми сенаторами). Председатель комитета должен быть министром.

Комитет рассматривает отчеты комиссара по вопросам этики[187] в правоохранительных органах, на основании которых вправе проводить свои

---

[184] Public Accounts and Audit Committee Act 1951 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/series/c1951a00060 (дата обращения: 28.12.2019).

[185] Public Works Committee Act 1969 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00098 (дата обращения: 28.12.2019).

[186] Resolution of Appointment (the House of Representatives: 4 July 2019, the Senate: 22 July 2019). [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Treaties/Resolution (дата обращения: 15.08.2019).

[187] Мамитова Н.В., Совершенствование антикоррупционного законодательства в области государственной службы / Н.В.Мамитова, О.Л.Репина // Модернизация российского законодательства в условиях

расследования. На его деятельность в виде исключения не распространяется действие принципа открытости парламентских слушаний, и все методы и результаты работы комитета являются максимально закрытой информацией.

Комитет по правам человека был создан на основании ст. 4 Закона о правах человека 2011 г.[188] Состоит из 10 членов, пять из которых назначаются Сенатом (двух выдвигает лидер правительственной партии, двух – лидер оппозиции, одного – малочисленная партия или независимые сенаторы), а пять – Палатой представителей (три члена предлагаются кнутом правительственной партии, два – кнутом оппозиции, или малочисленной партией, или независимыми депутатами). На основании ст. 7 Закона о правах человека 2011 г. в полномочия Комитета входит проверка законопроектов на предмет их соответствия правам человека, установленным нормами международного права и законодательством Австралийского Союза, а также расследование любого вопроса, касающегося прав человека, который передается в Комитет генеральным прокурором. По итогам рассмотрения вопросов Комитет подготавливает доклад, который представляется обеим палатам.

Комитет иностранных дел, обороны и торговли создается Парламентом на основании резолюций обеих палат[189]. Комитет состоит из 32 членов. От нижней палаты в нем присутствует 20 представителей, 12 из которых назначаются кнутом правительственной партии, восемь выдвигаются кнутами оппозиционной партии, малочисленных партий или избираются из числа независимых депутатов. От Сената в данном комитете участвуют 12 членов: пять сенаторов назначаются лидером Правительства в Сенате, еще пять – лидером оппозиции в Сенате, а кандидатов на два оставшихся места предлагают малочисленные партии и

конституционной реформы. Сборник трудов XVII Всероссийских декабрьских юридических чтений в Костроме. Всероссийская научно-практическая конференция. Отв. редакторы Г.Г. Бриль, В.В. Груздев, сост. Н.В. Ганжа [и др.]. Кострома, 2021. С.145-149.

[188] Human Rights (Parliamentary Scrutiny) Act No. 186, 2011 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00195 (дата обращения: 28.12.2019).

[189] Resolution of Appointment (the House of Representatives: 4 July 2019, the Senate: 22 July 2019) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/Resolution (дата обращения: 28.12.2019).

независимые депутаты. Председателем Комитета избирается член правительственной партии, а его заместителем – любой парламентарий от неправительственной партии. Комитет вправе создавать подкомитеты, которые должны состоять как минимум из трех членов Комитета. В рассматриваемом комитете правительственная партия представлена 17 парламентариями, а неправительственные партии и независимые депутаты – 15 членами. Комитет занимается вопросами в области иностранных дел, обороны и торговли, которые передаются ему на рассмотрение любой палатой Парламента либо министром.

Комитет по разведке и безопасности создается на основании ст. 28 Закона о разведывательной службе 2001 г.[190] и состоит из 11 членов, пять из которых назначаются Сенатом, а шесть – Палатой представителей, причем большинство членов Комитета должны быть министрами. Комитет осуществляет контроль за деятельностью спецслужб и федеральной полицией Австралийского Союза.

Комитет по контролю за деятельностью правоохранительных органов создан на основании ст. 5 Закона о Совместном парламентском комитете по контролю за деятельностью правоохранительных органов 2010 г.[191] Он состоит из 10 членов, пять из которых назначается Сенатом, а пять – Палатой представителей. В нем не могут состоять министры, председатель Сената и спикер Палаты представителей. Комитет осуществляет контроль за деятельностью Австралийской комиссии по борьбе с преступностью и Федеральной полиции Австралии.

Комитет по публичной отчетности и аудиту создан на основании ст. 5 Закона о Комитете по публичной отчетности и аудиту[192]. Он состоит из 16 членов, шесть из которых назначаются Сенатом, а 10 – Палатой представителей. Комитет изучает финансовую отчетность государственных органов Австралийского Союза о

---

[190] Intelligence Services Act No. 152, 2001 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00397 (дата обращения: 05.10.2021).

[191] Parliamentary Joint Committee on Law Enforcement Act No. 128, 2010 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00060 (дата обращения: 28.12.2019).

[192] Public Accounts and Audit Committee Act 1951 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/series/c1951a00060 (дата обращения: 28.12.2019).

доходах и расходах, включая отчеты генерального ревизора и независимого аудитора на основании Закона о генеральном ревизоре 1997 г.[193]

Комитет по общественным работам создается в первую сессию каждого созыва Парламента на основании ст. 7 Закона о Комитете по общественным работам[194]. Он состоит из девяти членов, три из которых назначаются Сенатом, а шесть – Палатой представителей. Комитет рассматривает вопрос о целесообразности и эффективности выполнения общественных работ Союзом.

Комитет по изучению договоров рассматривает и оценивает все договоры, заключаемые Австралийским Союзом, все изменения, вносимые в существующие договоры, включая прекращение договоров. Комитет создается на основании совместной резолюции палат Парламента[195]. Комитет состоит из 16 членов. Девять из них назначаются Палатой представителей, причем шесть предлагаются кнутом правительственной партии, три – кнутами от оппозиционных партий либо малочисленных партий или независимых депутатов. Сенат выдвигает в Комитет семь членов, три из которых назначаются лидером Правительства в Сенате, три – лидером оппозиции в Сенате и еще один избирается от малочисленных партий или независимых сенаторов. То есть от правительственной партии в Комитет назначаются девять парламентариев, а от других партий и независимых парламентариев – семь.

В результате проведенного анализа структуры палат Парламента и систем комитетов каждой из палат становится очевидным, что каждая структурная единица состоит из членов правительственной партии и оппозиции, неправительственных партий, а также независимых парламентариев. При этом в составе комитетов Палаты представителей большинство членов – это представители правительственной партии, что в сочетании с существующей в

---

[193] Auditor-General Act No. 151, 1997 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00036 (дата обращения: 15.04.2019).

[194] Public Works Committee Act No. 92, 1969 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00098 (дата обращения: 28.12.2019).

[195] Resolution of Appointment (the House of Representatives: 4 July 2019, the Senate: 22 July 2019) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Treaties/Resolution (дата обращения: 15.08.2019).

Австралии строгой партийной дисциплиной, безусловно, способствует поддержанию правительственных интересов. При этом только нижней палате принадлежит право отставки Правительства

В рассматриваемом вопросе практика Сената отличается от практики Палаты представителей. Во многих случаях в составе сенатских комитетов преобладают члены оппозиционной партии и другие сенаторы, не являющиеся членами правящей партии. Такая структура комитетов обеспечивает Сенату достаточную степень политической независимости, благодаря чему он может осуществлять эффективный контроль за исполнительной властью. Однако выявление каких-либо нарушений не влечет за собой отставки Правительства, так как верхняя палата не вправе инициировать отставку.

Из вышесказанного следует вывод, что право роспуска Правительства находится в руках палаты, где доминирует правящая партия, а широкие контрольные полномочия сосредоточены в верхней палате, которая зачастую является оппозиционной, но не может вынести вотум недоверия министрам или Правительству. Таким образом достигается баланс полномочий, при котором с одной стороны осуществляется всеобъемлющий и дифференцированный контроль за исполнительной властью, но с другой – не подрывается стабильность исполнительной власти.

2.3. Правовой статус членов Парламента

Правовой статус членов Парламента Австралийского Союза включает в себя совокупность элементов, отражающих особое положение парламентариев и определяющих их особые права, обязанности, гарантии, а именно индемнитет, иммунитет, особые полномочия, а также формы деятельности. При этом австралийская доктрина вышеуказанные составляющие рассматривает как «парламентские привилегии», которые, как отметила Энид Капмбелл, австралийский профессор права[196], состоят из особых прав, полномочий и

[196] Campbell E. Parliamentary Privilege in Australia. – The Federation Press, 2003. – P. 1.

иммунитетов. Нормы, касающиеся рассматриваемого вопроса закреплены в Конституции и регламентах палат Парламента.

Правовое регулирование рассматриваемого вопроса необходимо начать с норм, закрепленных в Конституции Австралии. Во-первых, в ст. 7 Конституции устанавливается, что члены Сената называются сенаторами, а депутаты Палаты представителей – членами Палаты. Хотя в Конституции Австралии не закреплено такое понятие, как «депутат», в конституционно-правовой доктрине члены палат именуются депутатами.

На основании ст. 7 и 42 Основного закона Австралии статус каждого вновь избранного парламентария конституционализируется. Это означает следующее: сразу после избрания, прежде чем занять свое место, каждый сенатор и депутат приносят присягу в виде клятвы или в виде подтверждения верности перед генерал-губернатором или лицом, им уполномоченным, в форме, установленной в приложении к Конституции, и затем подписываются под присягой.

Полномочия сенатора на основании ст. 19 Конституции прекращаются в случае истечения их срока (по общему правилу – шесть лет), а также по его собственному заявлению, составленному на имя председателя Сената, а в случае его отсутствия – на имя генерал-губернатора. Исключение составляют случаи, когда происходит двойной роспуск. Тогда полномочия всех сенаторов прекращаются досрочно, а после выборов нового состава верхней палаты единожды, для запуска механизма ротации, все сенаторы разделяются на тех, у кого полномочия составляют три года, и на тех, чей срок полномочий равняется шести годам.

В соответствии со ст. 37 Конституции депутат Палаты представителей вправе уйти с поста, написав заявление на имя спикера или – в случае его отсутствия – на имя генерал-губернатора. Досрочное прекращение полномочий депутатов возможно в случаях досрочного роспуска Палаты представителей.

Полномочия парламентария также прекращаются и его место становится вакантным в случаях, когда он отсутствовал на заседаниях на протяжении двух месяцев подряд без получения разрешения соответствующей палаты. Еще ряд

оснований установлен в ст. 44 и 45 Конституции, касающиеся дисквалификации, которые были рассмотрены выше в § 2.1 «Порядок формирования палат Парламента Австралийского Союза».

На основании проведенного анализа конституционных норм и норм, закрепленных в регламентах обеих палат, можно выделить несколько форм деятельности парламентариев, которые не обладают характерными особенностями и не требуют отдельного исследования. Перечислим некоторые формы деятельности членов Парламента: участие в заседаниях палаты, в совместном заседании обеих палат и в слушаниях; работа в комитетах, включая выездные заседания. К тому же каждый парламентарий обладает правом законодательной инициативы (исключение – финансовые и налоговые законопроекты) и правом обращения к палате, подачи запросов к министрам. Члены Палаты представителей могут обратиться к Палате с вопросом об обсуждении вынесения вотума недоверия или резолюции порицания Правительству или отдельному министру. Также все парламентарии проводят работу с электоратом.

В отношении денежного содержания членов Парламента Австралийского Союза существует конституционная норма, закрепленная в ст. 48 о получении сенаторами и членами Палаты представителей денежного вознаграждения, что на момент создания Конституции составило 400 фунтов в год, причем в статье содержится указание на право Парламента изменить вышеупомянутую сумму. Так, в 1907 г. эта сумма была пересмотрена Парламентом. В принятом тогда Законе о парламентских пособиях[197] (ст. 3) было установлено, что каждый сенатор и член Палаты представителей получают пособие в размере 600 фунтов в год, более того, была введена надбавка в размере 400 фунтов для следующих должностей: государственные министры, председатель Сената, спикер Палаты представителей, председатели комитетов Сената или председатели комитетов Палаты представителей.

---

[197] Parliamentary Allowances Act No. 5 of 1907 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C1907A00005 (дата обращения: 15.01.2019).

В настоящее время рассматриваемый вопрос регулируется Законом об обеспечении парламентской деятельности 2017 г.[198] В соответствии с указанным Законом парламентариям устанавливается заработная плата, надбавки и компенсации, причем вознаграждение членов Парламента имеет определенную цель, а именно, как установлено в ст. 4 указанного нормативного правового акта, расходование общественных средств возможно только на ведение парламентской деятельности, а регулятивные функции в отношении рассматриваемого вопроса осуществляются Трибуналом по вознаграждению, созданным на основании Закона о Трибунале по вознаграждению 1973 г.[199]

На основании п. 3 ст. 14 Закона об обеспечении парламентской деятельности 2017 г. заработная плата членов Парламента состоит из базового оклада (на основании ст. 48 Конституции[200]) и может быть увеличена за счет надбавок, например надбавки за электорат должностным лицам, которые осуществляют работу с избирателями, таким как председатель Сената, спикер Палаты представителей, и т.д. Надбавки положены и парламентариям, являющимся министрами. Дополнительно оплачиваются расходы, необходимые для ведения парламентской деятельности, как то: обеспечение связью (Интернетом, телефоном), транспортные расходы, командировочные и другие непредвиденные расходы, даже, при необходимости, использование бронированного автомобиля. Нецелевое расходование бюджетных средств наказывается штрафом, который может составлять до 25% от суммы нецелевых расходов.

На основании положений разд. 6 Закона об обеспечении парламентской деятельности 2017 г. Трибунал по вознаграждению определяет сумму базового оклада парламентариев, надбавок, командировочных и других расходов. На основании п. 2 ст. 14 Закона и последнего решения Трибунала,

---

198 Parliamentary Business Resources Act 2017 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Series/C2017A00037 (дата обращения: 15.01.2019).

199 Remuneration Tribunal Act No. 215, 1973 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00081 (дата обращения: 15.01.2019).

200 Commonwealth of Australia Constitution Act [Электронный ресурс]. – URL: https:// www.legislation.gov.au/Details/C2013Q00005 (дата обращения: 21.09.2019).

зарегистрированного в Федеральном реестре законодательства 21 июня 2021 г.[201], годовой базовый оклад сенаторов и членов Палаты представителей с 1 июля 2021 г. составляет 211 250 австралийских долларов.

Законами о парламентском пенсионном обеспечении 1948 и 2004 гг.[202] устанавливаются пенсионные отчисления, причитающиеся членам Парламента.

В отношении привилегий Парламента Конституцией Австралийского Союза в ст. 49 закреплены основы правового регулирования рассматриваемого вопроса и установлено следующее: «Полномочия, привилегии и иммунитеты Сената и Палаты представителей, а также членов и комитетов каждой палаты устанавливаются Парламентом, а при учреждении Союза и до такого установления должны быть аналогичными полномочиям, привилегиям и иммунитетам Палаты общин Парламента Соединенного Королевства, ее членов и комитетов»[203].

В 1987 г. Парламентом Австралийского Союза был принят Закон о парламентских привилегиях 1987 г.[204], в котором перечислены субъекты, наделяемые особыми правами (привилегиями) и иммунитетами: члены палат Парламента, палаты Парламента, комитеты и подкомитеты каждой из палат, должностные лица Парламента, свидетели. В соответствии со ст. 3А Закона ко всем случаям нарушения привилегий и иммунитетов применяются общие принципы уголовной ответственности, закрепленные в Уголовном кодексе 1995 г.[205] (гл. II). В ст. 7 Закона о парламентских привилегиях закреплены санкции, которые палаты вправе применять в случае нарушения парламентских привилегий, что фактически определяет юрисдикционные полномочия Парламента Австралии и конкретизирует их пределы. Самой строгой санкцией является лишение свободы на срок до шести месяцев. Другой вид санкций – штрафы: для физических лиц в

---

[201] Remuneration Tribunal (Members of Parliament) Determination 2021 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/F2021L00793 (дата обращения: 05.10.2021).

[202] Parliamentary Superannuation Act No. 72, 2004 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00009 (дата обращения: 15.01.2019).

[203] Commonwealth of Australia Constitution Act [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2013Q00005 (дата обращения: 21.09.2019).

[204] Parliamentary Privileges Act No. 21, 1987 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00951 (дата обращения: 22.12.2019).

[205] Criminal Code Act 1995 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00360 (дата обращения: 05.10.2021).

размере до 5000 австралийских долларов, а для юридических – до 25 000 австралийских долларов. При этом, если на лицо наложено наказание в виде лишения свободы, то одновременно применять санкцию в виде штрафа запрещается.

Законом о парламентских привилегиях предусматриваются разные виды прав и иммунитета, такие как защита палат и членов Парламента от любого вмешательства в их деятельность (неуважения к парламенту); защита свидетелей; защита публикуемых палатой документов; защита от несанкционированного раскрытия доказательств, полученных палатой в процессе расследования, без ее разрешения; защита от арестов и участия в гражданском судебном процессе; отсутствие права палат на исключение члена палаты; свобода слова в рамках парламентской деятельности; право принуждать свидетелей к даче показаний и представлению требуемых доказательств.

Ст. 4 Закона о парламентских привилегиях вводится понятие «неуважение к Парламенту», выделяемое в парламентской практике Австралийского Союза как особый вид правонарушения. Законодательно он определяется как поведение (включая устные заявления), которое является ненадлежащим вмешательством в деятельность палат Парламента либо препятствием к свободному осуществлению палатой или комитетом своих функций или к свободному выполнению парламентарием своих обязанностей.

Дополнительно можно отметить иммунитеты членов и должностных лиц Парламента, свидетелей, участвующих в парламентских расследованиях, в гражданском судопроизводстве, которые способствуют бесперебойности исполнения обязанностей парламентария: от ареста в рамках гражданского спора, от обязанности явиться в гражданский судебный процесс в день обязательного присутствия в Парламенте, от обязанностей присяжного заседателя. Иными словами, установлен приоритет парламентских обязанностей перед остальными,

подтверждаемый и в таких актах, как Закон об основаниях, освобождающих от выполнения функции присяжного, 1965 г.[206] и Закон о доказательствах 1995 г.[207]

Статья 16 Закона о парламентских привилегиях подтверждает, что основным источником свободы высказываний в Парламенте Австралийского Союза является ст.9 Билля о правах 1689 г. Для уточнения пределов права, закрепленного в указанной статье, законодатель предусмотрел в Законе о парламентских привилегиях несколько пунктов, фактически являющихся ее толкованием. Во-первых, в п. 2 ст. 16 Закона устанавливается легальное определение понятия «расследование в Парламенте», которое включает в себя все слова и действия, произносимые и совершаемые в рамках деятельности палат Парламента или его комитетов, включая устные и письменные доказательства, представленные в палату или комитет, документы, подготовленные для палаты или комитета, а также отчеты, подготовленные палатой или комитетом. Во-вторых, в п. 3 и 4 рассматриваемой статьи закрепляется защита от импичмента, допросов и использования парламентских процедур и любых материалов парламентских разбирательств в суде. В частности, в любом суде или трибунале запрещается представлять или истребовать документы и материалы, касающиеся разбирательств в Парламенте, а также требовать признания таких документов и материалов в качестве доказательств. Более того, нельзя представлять и истребовать в суде или трибунале в качестве доказательств даже материалы, которые были подготовлены с целью представления в Парламент. При этом в п. 5 ст. 16 Закона установлены изъятия из-под действия данной статьи и ст. 9 Билля о правах 1689 г. в отношении дел, касающихся рассмотрения в судебном процессе вопросов, регулируемых ст. 57 Конституции «Разногласия между палатами», и вопросов, относящихся к толкованию законодательства Австралии.

Необходимо уточнить, что в Законе о парламентских привилегиях определено, что подразумевается под понятием «суды», а именно – это

---

[206] Jury Exemption Act No. 13, 1965 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2013C00074 (дата обращения: 15.01.2019).

[207] Evidence Act No. 2, 1995, Compilation No. 30. [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00433 (дата обращения: 15.01.2019).

федеральные суды или суды штатов и территорий, а трибунал означает любое должностное лицо или орган (за исключением палат, комитетов Парламента или суда), наделенных полномочиями допрашивать свидетелей под присягой, включая Королевскую или другие комиссии по расследованию Союза, штата или территории.

Закон о парламентских привилегиях устанавливает права и иммунитеты лиц только в отношении гражданского судопроизводства, что касается уголовного судопроизводства, то здесь действует уведомительный порядок. В частности, в Резолюции Сената от 25 августа 1988 г.[208] было установлено, что Сенат имеет право на уведомление о задержании его членов. Если по какой-либо причине сенатор содержится под стражей в соответствии с постановлением или решением любого, за исключением военного, суда, последний должен письменно уведомить председателя Сената о факте и причине задержания и помещения под стражу сенатора. В случае если какой-либо военный суд или офицер сил обороны приказывает задержать сенатора, генерал-губернатор обязан уведомить председателя Сената о факте и причине помещения сенатора под стражу. Палатой представителей не было принято подобных резолюций, но при этом уже расформированным Совместным комитетом по парламентским привилегиям в 1984 г. был опубликован доклад[209], в котором содержались аналогичные рекомендации. Подобный порядок в настоящее время действует и в Палате представителей.

Содержание ст. 49 Конституции и Закона о парламентских привилегиях приводит к выводу, что решение о виновности в нарушении привилегий или иммунитетов палаты или члена палаты – исключительная прерогатива Парламента, а суды не вправе пересматривать решения Парламента. Но тогда возникает вопрос:

---

[208] The Senate Resolution, 25 February 1988 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/standingorders/d00/~/link.aspx?_id=2E1A8CD342494B6A942AB5DB2674E4A2&_z=z#Procedural-orders_36 (дата обращения: 25.02.2019).

[209] Joint Select Committee on Parliamentary Privilege, Final report, October 1984, [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter20/Other_privileges (дата обращения: 25.02.2019).

каким образом фактически судебные полномочия, свойственные только судебной власти, могут быть реализованы властью законодательной?

В деле, рассмотренным Высоким судом в 1955 г., *R v. Richards; ex parte Fitzpatrick and Browne*[210] член Палаты представителей Чарльз Альберт Аарон Морган 3 мая 1955 г. обратился к Палате с сообщением о нарушении парламентских привилегией. В своем обращении к Палате Чарльз Морган указал, что его политический противник Рэймонд Фицпатрик, являющийся владельцем еженедельной газеты «Бэнкстонский обозреватель», распространяемой в месте проживания электората Чарльза Моргана, опубликовал разоблачающую статью о коррупции этого депутата. Результатом обращения стало расследование указанного деяния Комитетом по привилегиям, который признал его нарушением. 10 июня 1955 г. ввиду важности совершенного деяния Рэймонд Фицпатрик и Фрэнк Браун предстали перед Палатой в сопровождении сержанта в специальном месте, перед заградительной перекладиной (bar of the house[211]) в зале заседаний. Это был единственный случай в истории австралийского Парламента, когда лица были вызваны для дачи показаний непосредственно перед спикером и всей Палатой. В итоге Палата представителей признала вину и проголосовала за тюремное заключение Фицпатрика и Брауна на срок 90 дней, поскольку было установлено, что публикация статьи имела целью оказать давление на члена Парламента и дискредитировать его в глазах избирателей. При этом в ордере на арест, выданном спикером Палаты, не отражались основания для вынесения такого обвинения[212], что, например, в уголовном процессе[213] являлось бы нарушением прав обвиняемых.

После такого решения Палаты виновные подали иск *habeas corpus* в Высокий суд. В его удовлетворении было отказано, а судья Дж. Диксон в решении

---

[210] *R v. Richards; ex parte Fitzpatrick and Browne* (1955) 92 CLR 157 at 162 [Электронный ресурс]. – URL: http://eresources.hcourt.gov.au/downloadPdf/1955/HCA/36 (дата обращения: 25.02.2019).

[211] Место в палате за задними рядами сидений членов Палаты, ограниченное специальной перекладиной, войти за которую имеют право только депутаты.

[212] The National Archives of Australia. House of Representatives Standing Committee of Privileges (CA 724). The Browne – Fitzpatrick privilege case, 1955. Fact sheet 204 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.naa.gov.au/sites/default/files/2020-05/fs-204-the-browne-fitzpatrick-privilege-case-1955.pdf (дата обращения: 25.02.2019).

[213] Малиновский, А. А. Конституция как источник уголовного права в зарубежных странах / А. А. Малиновский // Международное уголовное право и международная юстиция. – 2017. – № 1. – С. 13-16.

подчеркнул, что при создании Конституции Австралийского Союза было установлено разделение властей на три ветви: судебную, исполнительную и законодательную, – с присущими каждой ветви характерными функциями и что в рассматриваемом случае Парламент использовал полномочия, закрепленные за судебной властью гл. 3 Конституции. Однако, как отметил судья Высокого суда, такие полномочия принадлежат Парламенту на основании ст. 49 Основного закона Австралии, в соответствии с которой все полномочия Палаты общин Соединенного Королевства присущи и Парламенту Австралии. С одной стороны, на протяжении всей истории британского Парламента сохранялась тенденция рассматривать такие полномочия не как строго судебные, а как присущие законодательному органу и являющиеся существенной частью его защиты. То есть такие полномочия должны рассматриваться как один из аспектов законодательной функции Парламента. С другой стороны, с научной точки зрения такие полномочия, действительно, относятся к судебной сфере. Но, как почеркнул судья Дж. Диксон, решение основано на том, что такая точка зрения на Конституцию Австралийского Союза и разделение властей не может служить основанием для лишения Парламента юрисдикционных полномочий, являющихся частью обычного права Великобритании и закрепленных за австралийским Парламентом ст. 49 Конституции. Дополнительно отметим, что ордер спикера Палаты представителей был признан действительным, несмотря на отсутствие причин, в соответствии с которыми лица были подвергнуты наказанию. Основываясь на английском деле шерифа Миддлекса[214], суд подтвердил, что в ордере достаточно лишь констатировать факт нарушения парламентских привилегий. То есть, несмотря на то что Высокий суд согласился, что с научной точки зрения в соответствии с теорией разделения властей такие полномочия Парламента свойственны судебной власти, он подтвердил, что на основании ст. 49 Конституции Парламент обладает в случаях нарушения привилегий и иммунитетов в том числе и судебными полномочиями.

[214] Campbell E. Op. cit.; *Sheriff of Middlesex*. 1840. 11 Ad & E 273 (113 ER 419). P. 200–201.

Необходимо отметить, что с принятием Закона о парламентских привилегиях была исправлена ситуация с нарушением прав человека, связанных с отсутствием в ордере палат оснований для наказания лиц. А именно, в постановлении палаты о наложении штрафа или ордере на заключение лица под стражу необходимо указывать подробные сведения о нарушении и основания для обвинения лица.

Кроме Конституции Австралийского Союза и Закона о парламентских привилегиях, рассматриваемый вопрос о правовом статусе членов Парламента, палат и комитетов регулируется регламентами обеих палат.

В ст. 51 и 52 Регламента Палаты представителей закреплено, что член Палаты вправе в любое время и без уведомления поднять вопрос о неуважении парламентских привилегий или их нарушении. Когда об этом заявлено, спикер Палаты представителей решает, будет ли такой вопрос рассмотрен сразу на заседании Палаты либо направлен для дальнейшего рассмотрения в Комитет по привилегиям и учету сведений об имуществе членов Палаты. В случае если это происходит во время заседания Палаты Федерации, то председатель приостанавливает заседание и передает сообщение о нарушении или неуважении в Палату. При получении сообщения о нарушении парламентских привилегий во время перерыва в заседаниях спикер Палаты представителей передает вопрос в Комитет по привилегиям и учету сведений об имуществе членов Палаты.

В ст. 81 Регламента Сената установлен несколько иной порядок заявления сенаторов о нарушении прав и иммунитетов. Вначале сенатор должен письменно обратиться к председателю Сената, который решает, имеет ли поднятый вопрос приоритетный характер либо его следует передать в Комитет по привилегиям Сената[215].

В регламентах обеих палат Парламента закреплено право вызывать свидетелей и истребовать необходимые документы либо делегировать такое полномочие комитету. Неявка свидетелей или непредставление документов по

---

[215] The Senate Resolution, 25 February 1988 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/standingorders/d00/~/link.aspx?_id=2E1A8CD342494B6A942AB5DB2674E4A2&_z=z#Procedural-orders_36 (дата обращения: 25.02.2019).

запросу палат или их комитетов могут быть расценены как неуважение к Парламенту, которое наказывается штрафом или лишением свободы.

Таким образом, одним из наиболее важных факторов, обеспечивающих независимость Парламента в целом, являются иммунитеты членов Парламента и самих палат, которые гарантируют независимость законодательной ветви власти и позволяют функционировать Парламенту надлежащим образом. Основной функцией Парламента Австралийского Союза, установленной Конституцией, является принятие законов, и именно парламентские привилегии способствуют ее осуществлению. Здесь необходимо отметить, что привилегии Парламента Австралийского Союза можно рассматривать в двух аспектах, один из которых касается непосредственно членов Парламента, его должностных лиц, а также всех лиц, задействованных в парламентской деятельности, в том числе свидетелей. Второй аспект в основном относится к самим палатам Парламента и к процедурным вопросам, что позволяет обеспечить неприкосновенность процессуальных полномочий, таких как вызов и опрос свидетелей, истребование и анализ документации, право палат наказывать за нарушение парламентских привилегий и т.д.

В отношении иммунитета лиц, участвующих любым образом в парламентской деятельности, можно отметить следующее. Во-первых, право на свободу слова в Парламенте гарантирует запрет привлечения к ответственности членов Парламента за их высказывания и действия в палате. Такой иммунитет считался необходимым, поскольку Парламент может выполнять свою роль только в том случае, если его члены обладают свободой выражения мнений, позволяющей им выступать от имени избирателей[216].

Во-вторых, иммунитет в рамках парламентских процедур гарантирует защиту от импичмента и препятствует разбирательству парламентских процедур в судебных процессах. При этом суды поддерживают парламентские иммунитеты, предотвращая любое их нарушение в ходе разбирательства в судах.

---

[216] Nowak M. Human Rights. Handbook for Parliamentarians. – Inter-Parliamentary Union (IPU); Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 2005. – P. 64.

Парламент Австралийского Союза наделен особыми полномочиями по защите привилегий – как собственных, так и своих членов, – включая право наказывать нарушителей, что в соответствии с теорией разделения властей относится к полномочиям суда. Такие юрисдикционные полномочия – это историческое наследие Великобритании, право использования которого было закреплено создателями Конституции Австралийского Союза в ст. 49 и подтверждено Высоким судом Австралии.

Анализ норм Закона о парламентских привилегиях позволяет сделать несколько выводов. Во-первых, Закон подтвердил наличие юрисдикционных полномочий Парламента, которые, в соответствии со ст. 49 Конституции, основываются на обычаях британского Парламента. Во-вторых, такие полномочия были конкретизированы и сужены, что позволило устранить нарушения основных прав и свобод лиц. Этой цели послужили следующие законодательные нововведения: установление основных элементов и признаков правонарушений, за которые палатами может быть наложено наказание; ограничение размеров штрафов и длительности наказания; ограничение юрисдикции палат в отношении правонарушений, которые могут быть рассмотрены только судами (например, обвинение в клевете). При этом Законом никаким образом не ограничиваются следственные полномочия палат и комитетов палат, которые регулируются регламентами палат, а также не отменяется полностью действие ст. 9 Билля о правах 1689 г.

Все вышесказанное по мнению диссертанта подтверждает вывод о том, что статус члена Парламента Австралийского Союза определяется одновременно Конституцией Австралийского Союза, федеральным законодательством Австралии, прецедентными решениями судов, статутным и обычным правом Великобритании.

Глава 3. Полномочия Парламента Австралийского Союза

3.1. Законодательные полномочия и законодательный процесс

На наш взгляд, одной из важнейших функций парламента является деятельность по созданию законов, которой законодательный орган посвящает большую часть своего времени.

Данную точку зрения разделяют все выдающиеся представители российской юридической доктрины. Как отмечает И.А. Алебастрова, основной функцией парламентов является законотворчество[217]. Однако, по мнению Б.А. Страшуна, законотворчеством может являться в том числе и деятельность, осуществляемая не только самим парламентом, но и, например, любыми субъектами, не наделенным «никакими специальными правами в данной области»; при этом законодательные полномочия парламента определяют конкретную деятельность законодательного органа, заключающуюся только в принятии законов, и такая деятельность осуществляется в особом порядке, реализуемом в рамках законодательного процесса[218]. Соответственно, деятельность парламентов по созданию законов – это более узкое понятие по сравнению с законотворчеством. По мнению И.А. Ракитской, «законодательная компетенция реализуется через законодательный процесс»[219], т.е. деятельность парламентов по созданию законов по сути является частью процесса особого вида. Б.А. Страшун определяет такой процесс как юридический процесс, который можно рассматривать в двух плоскостях: как деятельность по созданию законов и как порядок такой деятельности[220]. При этом необходимо отметить, что в данной деятельности участвует не только парламент, но и ряд других органов.

В теории законодательный процесс принято разделять на стадии, такие как законодательная инициатива, обсуждение законопроекта парламентом, принятие

---

[217] Алебастрова И.А. и др. Указ. соч. – С. 42.
[218] Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / отв. ред. проф. Б.А. Страшун. – С. 91.
[219] Конституционное право зарубежных стран: учебник / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – С. 259.
[220] Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / отв. ред. проф. Б.А. Страшун. – С. 313.

закона и промульгация закона[221]. Данное разделение отражает суть законодательного процесса. Стадию принятия закона, являющуюся самой объемной и важной, можно также определить как этап утверждения законопроекта, поскольку только в самом конце этой стадии он становится законом, а основная деятельность здесь касается утверждения законопроекта в качестве закона.

Система разделения властей, установленная Конституцией Австралийского Союза, закрепляет за Парламентом законодательные полномочия и определяет его роль в законотворческом процессе. Ст.1 Конституции Австралийского Союза наделяет Парламент законодательными полномочиями; при этом каждый из структурных элементов законодательной власти – а это королева (в лице генерал-губернатора), Сенат и Палата представителей – обладает полномочиями в отношении принятия законопроектов, что означает необходимое согласие для принятия законопроекта всех трех участников процесса.

Конституцией Австралии в ст. 52, которая так и называется «Исключительные полномочия Парламента Союза», закреплены следующие предметы исключительного ведения: местонахождение государственных органов Союза, а также всех территорий, приобретаемых Союзом для использования в публичных целях; вопросы, относящиеся к любому органу государственной власти, управление которым в соответствии с Конституцией было передано исполнительной власти Союза; другие вопросы, которые настоящей Конституцией отнесены к исключительному ведению Парламента[222].

Такие примеры можно найти в различных главах Конституции. Например, ст. 121 и 122 Конституции наделяют Парламент полномочием издавать законы по вопросам управления штатами и территориями, не являющимися исходными. На основании ст. 98 Конституции «Торговая и коммерческая деятельность, включая навигацию и железные дороги штатов» законодательные полномочия Федерации, относящиеся к торговой и коммерческой деятельности, распространяются и на

---

[221] Кремянская Е.А. Законодательный процесс в США // Законодательный процесс в зарубежных странах / под ред. Ю.И. Лейбо. – М.: МГИМО-Университет, 2012. – С. 129–130.

[222] Commonwealth of Australia Constitution Act. Federal Register of Legislation [Электронный ресурс]. – URL: https:// www. legislation.gov.au/Details/C2013Q00005 (дата обращения: 21.09.2019).

вопросы навигации, судоходства и на железные дороги, находящиеся в собственности штатов.

Конституцией закрепляется законодательная компетенция федерального Парламента, а также вопросы совместного ведения; в отношении субъектов такие полномочия не выделяются, являясь полномочиями по остаточному принципу. Однако редкие примеры закрепленной исключительной компетенции штатов можно найти в тексте Конституции. Например, в ст. 113 установлено, что в отношении ферментированных жидкостей, дистиллятов, жидкостей, содержащих алкоголь или отравляющие вещества, произведенных в штате, законодательное регулирование осуществляется самим штатом.

В ст. 51 Конституции «Законодательные полномочия Парламента» закреплено, что федеральный Парламент наделен правом принимать законы в целях добросовестного управления государством. Поскольку рассматриваемая статья, в отличие от ст. 52 Основного закона Австралии, прямо не устанавливает, что перечисленный перечень вопросов относится к исключительному ведению федерального Парламента, то диссертант полагает, что при создании Конституции указанные ниже полномочия рассматривались как касающиеся вопросов, относящихся к совместному ведению.

В сфере обороны, внешней и внутренней политики закреплены вопросы обороны государства, управления и контроля над всеми военными, военно-морскими и военно-воздушными силами, внешняя политика, контроль роста преступности.

В финансовой сфере это полномочия по установлению налогов, введению таможенных пошлин и акцизов, установлению и выплате субсидий, получению займов, установлению и изготовлению законных платежных средств, регулированию банковской деятельности на федеральном и межштатном уровне, регулированию вопросов, связанных с векселями и долговыми обязательствами, банкротством и неплатежеспособностью. В сфере коммерции и торговли на федеральном уровне регулируются вопросы, связанные с различными

корпорациями, внешнеэкономические вопросы, торговые и коммерческие вопросы между штатами.

В сфере коммуникаций, связи, транспорта и навигации закреплены полномочия в отношении почтовых услуг, связи, навигационного оборудования, строительства железных дорог, перевозок для военных нужд; в сфере стандартизации и метрологии – полномочия по переписи населения, астрономическим и метеорологическим наблюдениям, вопросам мер и весов; в интеллектуальной сфере – полномочия по вопросам, связанным с авторским правом, патентованием и товарными знаками.

В социальной сфере, включая вопросы семейного права, и сфере благополучия населения сюда относятся вопросы заключения и расторжения брака, опекунства над детьми, различные социальные пособия и пенсии, введение карантина.

В области приобретения, прекращения и изменения правовых статусов находятся вопросы гражданства, миграции и иммиграции.

В сфере суда и судопроизводства и документации это вопросы обеспечения и исполнения гражданского и уголовного судопроизводства, вопросы арбитража и примирительных процедур в отношении трудовых споров, выходящих за пределы территории штата, признание Австралийским Союзом законодательства, государственных актов и документов, а также судопроизводства штатов. Кроме того, в рассматриваемый перечень входят и иные вопросы, такие как рыболовство вне территориальных вод, страхование по вопросам, выходящим за пределы территории штата.

Статьи 107, 108, 109 Конституции устанавливают приоритет федерального законодательства и допускают сохранение действия колониального законодательства во всех областях после образования Союза (за исключением вопросов, прямо отнесенных Конституцией к полномочиям федерального Парламента) до тех пор, пока не будет принято соответствующее федеральное законодательство. При этом необходимо отметить, что изначально в Конституции Австралийского Союза к его исключительной законодательной компетенции

отнесено достаточно мало вопросов, а вот к совместному ведению на основании ст. 51 Конституции – широкий перечень, право расширить который есть у федерального Парламента.

Из текста п. xxxix ст. 51 Конституции следует, что перечень, закрепленный в рассматриваемой статье, является открытым, так как названным пунктом установлено, что Парламент вправе рассматривать любые вопросы, не указанные в перечне, но необходимые для осуществления полномочий, возложенных Конституцией на Парламент, государственные органы и должностных лиц либо переданных федеральному Парламенту штатами.

Такой вывод дополнительно подтверждается решением Высокого суда Австралийского Союза, вынесенным по «Делу инженеров» 1920 г.[223] Профсоюз, объединяющий инженеров различных австралийских штатов, обратился в Высокий суд с иском по вопросу трудового права к работодателям в разных штатах. До рассматриваемого дела Высокий суд следовал прецедентной практике США, поддерживая доктрину ограничения полномочий федерального Парламента и сохранения полномочий парламентов штатов (Reserved powers doctrine). Суд принял иск на основании п. xxxv ст. 51 Конституции (арбитражные споры и примирительные процедуры по трудовым вопросам, выходящие за пределы одного штата). Результатом рассмотрения данного спора явилось утверждение, что у федерального Парламента есть полномочия принимать законы по вопросам трудового права в отношении работодателей разных штатов на основании права издавать законы в соответствии с п. xxxv ст. 51 Конституции, хотя напрямую установленного права вводить законы по трудовым вопросам у федерального Парламента нет. Суд исходил из буквального толкования текста Конституции[224]. Таким образом, в практике Высокого суда произошел перелом, смена доктрины, а также поменялась методика толкования Конституции исходя из ее буквального содержания. Исходя из положений ст. 51, 107, 108, 109 Конституции и

---

[223] *Amalgamated Society of Engineers v. Adelaide Steamship Co. Ltd*. («Engineers' case»), [1920] HCA 54; (1920) 28 CLR 129 (31 August 1920).

[224] Ratnapala S. Australian Constitutional Law: commentary and cases. – 2nd ed. – Oxford: Oxford University Press, 2007. – P. 270–271.

расширительного толкования Высокого суда Австралийского Союза, законодательная компетенция Федерации увеличивалась. Таким образом, с 1920 г. был закреплен приоритет полномочий Федерации, что означало постепенную централизацию власти.

Законодательные полномочия австралийского Парламента реализуются в форме законодательного процесса. В самом тексте Конституции Австралийского Союза отсутствует указание на то, каким образом он организован в Парламенте, и кто обладает правом законодательной инициативы, за исключением принятия финансовых и налоговых законов (ст. 53 Конституции). Данные вопросы нашли свое регулирование в регламентах палат. В гл. 21 Регламента Сената[225] и в гл. 12 Регламента Палаты представителей[226] подробно регламентируется законодательная процедура при рассмотрении законопроектов. Как и в Конгрессе Соединенных Штатов Америки, все законопроекты (кроме финансовых и налоговых) могут быть внесены как в Сенат, так и в Палату представителей. Финансовые и налоговые законопроекты вносятся только в Палату представителей; при этом Сенат не вправе вносить в них поправки. В остальном полномочия палат Парламента одинаковы, и все без исключения законопроекты должны быть приняты обеими палатами Парламента в идентичной редакции. В связи с вышесказанным представляется целесообразным рассмотреть отдельно по каждой из палат Парламента законодательные процедуры в отношении обычного законодательства и отдельно в отношении финансового законодательства, речь о котором пойдет в разделе о финансовых полномочиях Парламента Австралийского Союза.

Необходимо отметить, что все законопроекты в австралийском Парламенте подразделяются на обычные и частные. Однако, в отличие от Великобритании и США, где частный законопроект означает, что его предмет касается регулирования

---

[225] Standing Orders of the Senate [Электронный ресурс]. – URL: http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/standingorders/b00 (дата обращения: 10.08.2019).

[226] House of Representatives Standing Orders [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/House_of_Representatives_Standing_Orders (дата обращения: 25.02.2019).

вопросов для круга частных лиц, в Австралийском Союзе с такой точки зрения существуют только публичные законопроекты. Частный законопроект называется таковым лишь по субъекту законодательной инициативы. Это означает, что законопроект внесен членом Парламента, не являющимся министром, то есть частным членом Парламента. По состоянию на 2017 г. из 1370 законопроектов частных сенаторов и членов Палаты представителей было принято лишь 28. Среди них такие акты, как Закон о внесении изменений в Закон Союза о выборах, который ввел обязательный вотум в 1924 г., Закон о запрете рекламы курения и табачных изделий (1989), Закон об эвтаназии (1996), Закон о клонировании человека (2006) и др[227].

В соответствии со ст. 111 Регламента Сената законопроект может быть внесен любым сенатором, в том числе и министром в Сенате. Для этого сенатор направляет ходатайство о внесении законопроекта в палату. Если ходатайство подается через комитет Сената, то оно должно быть подписано не менее чем двумя сенаторами. Также законопроект может быть внесен по решению Сената или передан из Палаты представителей. В соответствии со ст. 8 Закона о правах человека Австралии 2011 г.[228] каждый законопроект должен сопровождаться заключением о соответствии требованиям законодательства о правах человека, которое прилагается к пояснительной записке к законопроекту[229].

На стадии законодательной инициативы, реализуемой в Сенате, важную роль играет Комитет по контролю за законопроектами. Указанный Комитет осуществляет проверку всех законопроектов в отношении следующих положений: неправомерные посягательства на личные права и свободы; чрезмерная зависимость прав и свобод, и обязанностей от решений, принимаемых органом исполнительной власти, вследствие установления недостаточно определенных

---

[227] Muller D. The Passage of Private Members' and Senators' Bills through the Parliament. Australian Parliament, 2017 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2017/December/Private_Members_and_Senators_Bills (дата обращения: 25.02.2019).

[228] Human Rights (Parliamentary Scrutiny) Act No. 186, 2011 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00195 (дата обращения: 25.02.2019).

[229] Legislative Instruments Act No. 139, 2003 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00084 (дата обращения: 25.02.2019).

административных полномочий; чрезмерная зависимость прав, свобод и обязанностей от решений, не подлежащих пересмотру; недостаточный парламентский контроль в отношении предмета законопроекта.

Для осуществления своих полномочий Комитет вправе: запрашивать любые документы, объяснения инициатора законопроекта, в том числе любого министра, вызывать и допрашивать свидетелей, выезжать в командировки, проводить открытые и закрытые заседания, даже во время перерыва между сессиями Парламента. С согласия председателя Комитет вправе привлекать профессионального консультанта (юрисконсульта). По итогам работы Комитета он направляет в Сенат отчет, а также еженедельно публикует «Обзор законопроектов»[230].

Также на этом этапе существенное влияние на законодательный процесс оказывает Комитет распределения законопроектов, в полномочия которого входит рассмотрение всех законопроектов (за исключением финансовых и налоговых), поступающих в Сенат, в том числе и от Палаты представителей. По итогам рассмотрения поступившего законопроекта Комитет распределения законопроектов представляет в Сенат отчет, в котором сообщает о том, на какой стадии и в какой комитет целесообразно направить рассматриваемый законопроект. При этом выбор комитета для работы с законопроектом производится с учетом мнения его инициаторов. Таким образом, на практике по рекомендации указанного Комитета Сенат может миновать первое и второе чтение, передав законопроект для работы с ним в сенатский комитет[231], что является весьма полезным нововведением, существенно экономящим время сенаторов. И хотя на практике такой путь уже используется, а указанные изменения не нашли свое отражение в Регламенте Сената, диссертант делает вывод, что это является правовым обычаем[232].

---

[230] Scrutiny Digest [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Scrutiny_of_Bills/~/link.aspx?_id=9A0E5B8A5E964469B014FE3F1269C5F6&_z=z (дата обращения: 25.02.2019).

[231] Приложение № 3 «Законодательная процедура в Сенате».

[232] Odgers J.R. Op. cit. – P. 313–321.

В отношении внесения в Сенат законопроектов, инициированных министром, а также законопроектов, поступающих в Сенат из Палаты представителей, необходимо отметить одну важную особенность, а именно зависимость срока рассмотрения законопроекта от времени его внесения в Сенат. В случае если законопроект вносится в Сенат по истечении срока, равного $^{2}/_{3}$ одного периода заседаний, его рассмотрение переносится на следующий период заседаний Сената.

Для уяснения указанного порядка необходимо сделать отступление для уточнения понятия «период заседаний». В соответствии со ст. 6 Конституции парламентская сессия проводится не реже одного раза в год, а перерыв между сессиями не может быть более 12 месяцев подряд. Таким образом, нет ограничений ни по количеству сессий, ни по их продолжительности. В настоящее время в Парламенте Австралийского Союза не используется разделение трехлетнего периода на ежегодные сессии с перерывами между ними, а проводится всего одна сессия. В пределах сессии время заседаний подразделяется на периоды заседаний. Чаще всего в Палате представителей и Сенате проводится четырехнедельный цикл: две недели заседаний с понедельника по четверг, две недели – период, в котором не проводятся заседания. В начале каждого года палаты принимают график заседаний, в котором могут устанавливаться иные периоды заседаний.

Если законопроект впервые внесен в пределах $^{2}/_{3}$ текущего периода заседаний, то необходимо соблюдение условия, согласно которому Сенат не должен приступать ко второму чтению ранее чем через 14 дней после представления законопроекта. Такой порядок рассмотрения законопроектов был установлен Сенатом для того, чтобы палата имела достаточное количество времени для изучения представленного законопроекта. Поэтому в случае отсутствия необходимого времени установлен автоматический перенос рассмотрения на следующий период заседаний Сената.

На основании гл. 21 Регламента Сената процесс принятия законопроекта в верхней палате разделен на несколько этапов: первое чтение, второе чтение, работа с законопроектом в комитетах, третье чтение[233].

Сразу после внесения законопроекта в палату Председатель Сената объявляет о первом чтении. В его рамках оглашается только полное название законопроекта. В соответствии с Законом о толковании законодательных актов 1901 г.[234] полное название закона является его частью. Второе чтение не подразумевает детального рассмотрения, в рамках которого законопроект представляет Сенату инициировавший его субъект, – только лишь сообщается о цели законопроекта и его сути, поскольку в соответствии с Регламентом основная работа (рассмотрение законопроекта по существу) приходится на следующий этап в комитетах Сената. В случае отсутствия поправок законопроект может быть передан в Комитет всей палаты для рассмотрения его в третьем чтении.

После того как отчет ответственного комитета принимается Сенатом, наступает третье чтение, в ходе которого Сенат голосует за принятие или отказ в принятии законопроекта. В третьем чтении не допускается внесение поправок по существу – возможны лишь редакционные поправки.

После утверждения законопроекта в Сенате он заверяется клерком палаты и передается в Палату представителей для согласования и принятия.

Палата представителей вправе либо принять законопроект без поправок, либо вернуть его в Сенат с поправками, после чего Сенат обязан их все рассмотреть. Сенат вправе настаивать на своей редакции, внести новые поправки, принять поправки Палаты представителей. В случаях, когда не удается достигнуть согласия по рассматриваемому законопроекту между Сенатом и Палатой представителей, Сенат обязан принять решение об отложении законопроекта или проведении совместных консультаций с Палатой представителей.

---

[233] Приложение № 4 «Законодательная процедура в Сенате».

[234] Acts Interpretation Act No. 2, 1901 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00028 (дата обращения: 25.02.2019).

В случае отсутствия согласия Сенат вправе инициировать совместные с Палатой представителей консультации с целью разрешения законодательного тупика.

Если законопроект так и не был согласован в течение текущей сессии, то он признается законопроектом с истекшим сроком действия. Возобновить рассмотрение таких законопроектов можно в течение следующей сессии и даже с той же стадии, на которой остановился процесс, но при соблюдении двух условий: во-первых, в период между сессиями не проводились выборы (очередные или внеочередные); во-вторых, палата, в которой был инициирован соответствующий законопроект, должна ходатайствовать о возобновлении его рассмотрения. То есть, в австралийском Парламенте при наличии рассмотренных условий правило дисконтинуитета не применяется, так как в отличие от Соединенных Штатов Америки, допускается возобновление рассмотрения законопроекта после перерыва в сессиях в Парламенте текущего созыва.

После того как законопроект был принят Сенатом и согласован Палатой представителей, председатель Сената представляет законопроект генерал-губернатору, который вправе одобрить его, отклонить, внести в него поправки.

Необходимо отметить, что конституционная норма о передаче королеве законопроекта для санкционирования в настоящее время не используется. Рассматриваемая прерогатива монарха действовала до момента ратификации в 1942 г. Вестминстерского статута 1931 г. После этого отпала необходимость получения согласия королевы в отношении законопроектов, затрагивающих морские перевозки, и законопроектов, связанных с таким вопросом. После ратификации Вестминстерского статута 1931 г. для получения одобрения Королевы представлялись следующие законопроекты: «О королевском титуле» 1953 г., «О флагах» 1953 г., «О Тайном Совете (ограничения в обжаловании)» 1968 г., «О королевском титуле» 1973 г., «О Тайном Совете (апелляции Высокого суда)» 1975 г.

В 1986 г. был принят Закон Австралии 1986 г.[235] В действительности он состоит из двух взаимосвязанных законодательных актов, один из которых был издан федеральным Парламентом Австралийского Союза, а другой – Парламентом Великобритании[236]. В соответствии с принятыми в 1986 г. законами Австралийский Союз стал полностью независимым государством, вследствие чего многие из полномочий монарха (например, право отклонить закон) стали рудиментарными. Конституционные функции монарха на практике осуществляет генерал-губернатор, которого королева назначает по рекомендации премьер-министра страны.

В случае внесения поправок генерал-губернатором они утверждаются обеими палатами в обычном порядке. При отсутствии согласия между палатами законопроект повторно представляется генерал-губернатору в том виде, в котором он был представлен ему впервые.

Законодательный процесс в Палате представителей состоит из следующих этапов: первое чтение, второе чтение, работа с законопроектом в комитетах, третье чтение[237]. В первом чтении законопроект только объявляется и представляется пояснительная записка, без какого-либо обсуждения. Второе чтение сводится к выступлению инициатора законопроекта о целях последнего, после чего палата решает, рассматривать ли законопроект во втором чтении или отклонить его. Если решение положительное, то документ переходит на следующий этап. Далее законопроект может быть рассмотрен самой палатой либо передается в Палату Федерации (Комитет всей палаты) или в иной комитет Палаты представителей (постоянный или временный), которые, в свою очередь, рассматривают законопроект и представляют палате отчет. На втором чтении Палата представителей может принять решение о передаче законопроекта сразу на

---

[235] Australia Act 1986 (Cth). The Museum of Australian Democracy at Old Parliament House [Электронный ресурс]. – URL: https://www.foundingdocs.gov.au/item-did-32.html (дата обращения: 10.02.2019).

[236] Australia Act 1986 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/2/contents/enacted (дата обращения: 10.02.2019).

[237] Приложение № 3 «Законодательная процедура в Палате представителей».

рассмотрение в третьем чтении. В остальном процесс рассмотрения законопроекта аналогичен порядку рассмотрения законопроекта в Сенате.

Так же как и в Сенате, в Палате представителей по инициативе министра законопроект может быть объявлен срочным. В таком случае он заслушивается во внеочередном порядке, а время дебатов сокращается.

Отдельно стоит отметить особенности принятия конституционных поправок[238] на основании ст. 128 Конституции[239]. Внести их можно в любую часть Конституции при соблюдении соответствующей процедуры. Законопроект о конституционных поправках в соответствии со ст. 135 Регламента Сената и ст. 173 Регламента Палаты представителей должен быть утвержден каждой палатой Парламента аналогично обычным законопроектам, за исключением того, что в третьем чтении голосование проводится абсолютным большинством голосов членов соответствующей палаты. Затем законопроект о конституционных поправках передается во все штаты, население которых на референдуме принимает решение об их принятии. Согласно п. 1 ст. 128 Конституции референдум проводится не ранее двух и не позднее шести месяцев с даты принятия законопроекта обеими палатами Парламента. Назначает референдум генерал-губернатор. Однако на основании ст. 7 Закона о референдуме 1984 г.[240] такое действие является его правом, и он в итоге решает, назначать референдум по принятому палатами законопроекту или нет.

Дополнительно Конституцией предусмотрен порядок принятия конституционных поправок в случае, когда одна из палат не соглашается с ними или палаты не могут прийти к согласию по поправкам к такому законопроекту. Если после утверждения конституционных поправок инициирующей палатой другая дважды отклоняет законопроект о них (второй раз по истечении трех

---

[238] Левакин И. В. Конституционно-правовые основы экономической системы России XX – начала XXI века (К вопросу о конституционной реформе 2020 г.) / И.В.Левакин // Государство и право. – 2021. – № 3. С. 83-92.

[239] Commonwealth of Australia Constitution Act [Электронный ресурс]. – URL: https:// www.legislation.gov.au/Details/C2013Q00005 (дата обращения: 21.09.2019).

[240] Referendum (Machinery Provisions) Act 1984 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00407 (дата обращения: 05.10.2021).

месяцев с даты первого отклонения), то у генерал-губернатора появляется право вынести на референдум такой законопроект; при этом он же и определяет, в какой редакции его вынести: либо первоначальный вариант, утвержденный инициирующей палатой, либо с поправками, предложенными другой палатой. Указанное полномочие генерал-губернатора является примером его собственных конституционных полномочий. В данном случае прослеживается аналогия с разрешением законодательного конфликта между палатами: когда они самостоятельно не могут его преодолеть, вступает в силу право генерал-губернатора принимать важнейшее для государства решение.

Законопроект считается принятым при одновременном соблюдении двух условий (так называемое двойное большинство): во-первых, получение одобрения конституционных поправок большинством голосов всего населения; во-вторых, получение одобрения большинством голосов населения штатов в большинстве штатов (т.е. минимум в четырех). Если конституционные изменения касаются какого-либо штата (изменение представительства в Парламенте, границ штата или иных конституционных норм в отношении штата), то в таких случаях необходимо, чтобы законопроект был поддержан в том числе и большинством населения данного штата.

Соответственно, все части Конституции могут быть изменены; отсутствуют разделы, которые требуют пересмотра всей Конституции, но также и нет разделов, которые бы можно было изменить в упрощенном порядке.

В Австралийском Союзе наряду с законами, принимаемыми Парламентом, существует и делегированное законодательство. В соответствии со ст. 8 Закона о законодательных актах 2003 г.[241] законодательным актом (legislative instrument) является любой документ, созданный на основании полномочий, делегированных Парламентом, затрагивающий любые права и интересы лиц, либо устанавливающий какие-либо обязательства, либо устанавливающий, изменяющий или отменяющий права лиц. После создания такие акты регистрируются в

[241] Legislative Instruments Act 2003 No. 139 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00084 (дата обращения: 04.07.2020).

Федеральном реестре законодательства органом, издавшим соответствующий акт, и вступают в силу на следующий день после регистрации. Срок действия законодательного акта ограничен и составляет 10 лет. Генеральный прокурор с согласия Парламента вправе продлить указанный срок либо прекратить действие акта досрочно. Акты делегированного законодательства могут издаваться в различных формах, поскольку ст. 10 Закона 2003 г. закреплен открытый перечень таких актов: постановления, решения, указы, правила и иные документы и др. Всего насчитывается более 75 видов актов, принимаемых органами исполнительной власти в качестве делегированного законодательства[242]. Но не все акты могут быть приняты в качестве законодательных. Например, постановления о возбуждении какого-либо производства, сборники законодательных актов, регламенты судов или их сборники, пояснительные записки не относятся к законодательным актам.

В течение шести дней с даты регистрации в Федеральном реестре законодательства все рассматриваемые акты в обязательном порядке вносятся в обе палаты Парламента. Далее в срок до 15 дней (имеются в виду дни заседания Парламента) у каждой из палат есть право вето в отношении такого акта; все уведомления о несогласии с законодательным актом направляются в Палату представителей. Законодательный акт прекращает свое действие, если он не был представлен Парламенту в течение шести дней с даты регистрации или если в течение 15 дней с даты подачи любой палатой уведомления об отмене оно не было отозвано. Уведомление может быть отозвано, если получены удовлетворительные разъяснения от органа, издавшего акт, либо им внесены требуемые изменения. Но если акт был отменен Парламентам, то вторично акт с таким же предметом может быть издан не ранее чем через шесть месяцев с даты отмены предыдущего акта. Контроль делегированного законодательства осуществляется сенатским Комитетом по контролю за делегированным законодательством.

По мнению диссертанта, в законодательном процессе Парламента Австралийского Союза можно выделить несколько стадий: законодательная

[242] Hamer D. Op. cit. – P. 303.

инициатива; рассмотрение и утверждение законопроекта палатой, в которой он был инициирован; рассмотрение и утверждение законопроекта другой палатой; урегулирование разногласий между палатами; промульгация.

При этом необходимо отметить, что стадия урегулирования разногласий между палатами зависит от того какие законопроекты утверждаются палатами. Если согласовываются правки в билли, приведшие Парламент к двойному роспуску, то при отсутствии согласия по таким законопроектам созывается совместное заседание Сената и Палаты представителей. В обычном законодательном процессе такой этап отсутствует.

Диссертантом были выявлены отличия в законодательных процессах, применяемых для принятия обычных законов и законов о конституционных поправках. Особое внимание обращает на себя то, что при отсутствии согласия между палатами в процессе принятия законопроекта, изменяющего Конституцию, генерал-губернатор вправе проигнорировать мнение палаты, не утверждающей такой законопроект, и по своему усмотрению вынести такой билль на референдум в редакции инициирующей палаты либо с учетом поправок, внесенных другой палатой. Таким образом, в важнейших случаях, каковыми являются изменения Основного закона государства, существенное значение имеют не только полномочия высшего законодательного органа, но и главы государства.

На основании анализ норм регламентов палат диссертант пришел к выводу наличие нескольких видов законов, принимаемых Парламентом. В зависимости от предмета законопроекта – обычные, финансовые, налоговые; в зависимости от субъекта, инициирующего законопроект – обычные и частные. При этом частные законопроекты в австралийском Парламенте, в отличие от аналогичных законопроектов в Конгрессе США, всегда регулируют только публичные вопросы, а название «частные» применяется лишь потому, что законопроект инициируется парламентарием, не являющимся министром, спикером или председателем Сената.

3.2. Финансовые полномочия Парламента

Парламент Австралии обладает существенным объемом полномочий в финансовой сфере. В отношении финансового и налогового законодательства Конституцией закрепляется отличный от обычного законодательства подход к полномочиям палат Парламента. В ст. 53 Конституции установлено, что инициировать такие законопроекты и вносить в них поправки может только нижняя палата. Сенат также ограничен в праве вносить поправки в любой законопроект с целью увеличения финансового бремени населения. Необходимо отметить, что не все финансовые законопроекты подпадают под действие ст. 53 Конституции. Так, ст. 54 Конституции уточняет, что речь идет только о выделении ежегодных ассигнований на деятельность Правительства. Статья 55 вводит ограничения в отношении налоговых законопроектов, а именно такие законопроекты могут касаться исключительно введения налогообложения и только в отношении одного объекта. Иные положения, отличные от указанных в ст. 54 и 55, в данных законопроектах не допускаются. Фактически ст. 54 и 55 Конституции направлены на избежание ситуации, когда в финансовый законопроект, не подлежащий изменению со стороны Сената, могут быть включены положения, которые Сенат вправе изменить.

Таким образом, право Сената на внесение налоговых и финансовых законопроектов, а также финансовых поправок к законопроектам ограничено достаточно узкой областью; вместе с тем Сенат не лишен полностью права инициировать законопроекты, связанные с финансовыми вопросами. Например, Сенат может предлагать законопроекты, касающиеся установления штрафов в целях исполнения законодательства, а также о лицензировании и взимании лицензионных сборов[243].

Еще одна норма, напрямую относящаяся к принятию финансового законодательства, содержится ст. 56 Конституции и устанавливает, что никакое голосование, принятие решения или предложение законопроекта о выделении ассигнований невозможно без рекомендации генерал-губернатора, о чем он

[243] Quick J., Garran R. Op. cit. – P. 667–668.

направляет уведомление на той же сессии Парламента, когда было выдвинуто такое предложение. А ст. 83 Конституции закрепляются финансовые полномочия Парламента в отношении расходования денежных средств, а именно такое расходование может осуществляться только в соответствии с законом.

Процесс принятия начинается с внесения в Палату представителей финансового законопроекта; при этом правом законодательной инициативы обладают только министры. Рекомендация генерал-губернатора о необходимости принятия финансового законопроекта оглашается сразу после второго чтения, а для законопроекта о выделении ассигнования – до его представления министром.

В остальном процесс принятия финансового законопроекта аналогичен процессу принятия обычного законопроекта, и после третьего чтения такие законопроекты направляются для согласования в Сенат.

На основании Регламента Сената финансовые и налоговые законопроекты проходят все этапы законодательной процедуры, установленные для обычного законодательства, за исключением внесения поправок в законопроекты, подпадающие под действие ст. 53, 54, 55 Конституции. В соответствии со ст. 53 Конституции и регламентами палат в отношении таких законопроектов Сенату предоставлено право на любом этапе вернуть законопроект в Палату представителей с запросом о его изменении. А у Палаты представителей есть право принять запрос Сената и изменить законопроект или оставить его в своей редакции244. Принимая запрос Сената, Палата представителей может принять законопроект без изменения либо внести в него свои поправки и вновь направить на согласование в Сенат. Сенат, получив законопроект из Палаты представителей, вправе согласиться с редакцией Палаты представителей, настаивать на своей редакции, согласовать новые поправки, внести изменения в первоначальный запрос. Если же Палата полностью удовлетворяет запрос Сената, то законопроект рассматривается в обычном порядке.

---

[244] Commonwealth of Australia Constitution Act [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2013Q00005 (дата обращения: 21.09.2019).

При внесении поправок в финансовые законопроекты Палатой представителей генерал-губернатор предоставляет новую рекомендацию о выделении ассигнований, соответствующую поправкам.

В остальном законодательный процесс при принятии финансового и налогового законодательства не отличается от процесса, установленного для принятия обычного законодательства, инициированного Палатой представителей, который был рассмотрен ранее в данном исследовании.

В случаях отсутствия согласия Сената Палата представителей вправе инициировать проведение совместных консультаций (ст. 162 Регламента Палаты представителей). Такая инициатива может исходить и от Сената (ст. 127 Регламента Сената). Однако в случае непреодоления разногласий по законопроекту между палатами может быть применена процедура двойного роспуска на основании ст. 57 Конституции.

Основным видом финансовых законопроектов, принимаемых Парламентом, безусловно, являются законопроекты о бюджете. В соответствии со ст. 81 Конституции Союзом формируется специальный Консолидированный фонд доходов Союза, в который поступают все доходы государства, привлеченные или полученные Правительством, и из которого производится финансирование на цели, установленные Конституцией Австралийского Союза. Бюджетный год в Австралии длится с 1 июля по 30 июня, что можно отметить как британское заимствование. Соответственно, каждый год Правительство отчитывается об исполнении бюджета и разрабатывает его проект на предстоящий период.

Основными нормативно-правовыми актами, регулирующими данный вопрос, являются Конституция Австралийского Союза, Закон о государственном управлении, эффективности и ответственности 2013 г.[245], Федеральный закон о финансовых отношениях 2009 г.[246], Кодекс бюджетной честности 1998 г.[247]

---

[245] Public Governance, Performance and Accountability Act No. 123, 2013 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00269 (дата обращения: 25.02.2019).

[246] Federal Financial Relations Act 2009, No. 11 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00327 (дата обращения: 05.10.2021).

[247] Charter of Budget Honesty Act 1998, Act No. 22 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00126 (дата обращения: 05.10.2021).

Бюджет Австралийского Союза представляет собой ряд законопроектов, подготавливаемых Правительством и утверждаемых Парламентом, из которых три являются основными документами, а три – дополнительными:

– законопроект об ассигнованиях № 1 – основной документ бюджета, содержащий в себе калькуляцию всех ежегодных расходов на государственные нужды, т.е. расходов, которые не являются новыми и содержались в бюджете предыдущего года;

– законопроект об ассигнованиях № 2 содержит в себе калькуляцию вновь вводимых расходов, расходов на финансирование штатов и территорий (Австралийской столичной и Северной), а также местных органов власти;

– законопроект об ассигнованиях парламентских департаментов № 1 содержит информацию о финансировании парламентских департаментов;

– дополнительные законопроекты об ассигнованиях № 3, № 4, законопроект об ассигнованиях парламентских департаментов № 2 необходимы для включения расходов, которые потребовалось внести в бюджет после формирования основных документов, как правило, для каких-либо конкретных проектов[248].

Таким образом, в Австралийском Союзе можно выделить основные виды бюджетного финансирования – ежегодное и специальное. Как правило, размер ежегодного финансирования составляет около 25% от всего государственного финансирования; все остальное приходится на специальное.

При принятии бюджета Палате представителей, кроме бюджетных законопроектов, представляется внушительный пакет документов. В него входят: доклад о проекте бюджета (так называемая бюджетная речь), представляемый казначеем (является членом Палаты представителей) при втором чтении бюджетного законопроекта № 1; бюджетный обзор; бюджетная стратегия и перспективы; бюджетные меры и бюджетная политика; финансовые взаимоотношения со штатами и территориями; финансирование агентств и их деятельности; дополнительно могут быть представлены доклады министров о финансировании соответствующего министерства.

---

[248] House of Representatives Practice. 7th ed. – Canberra: CanPrint Communications Pty Ltd., 2018. – P. 424.

Процесс принятия бюджета начинается в так называемую «бюджетную ночь», которая начинается в 19.30 вечера и длится примерно полчаса[249]. Спикер оглашает уведомление генерал-губернатора с рекомендациями, затем казначей представляет проект основного бюджета (законопроект об ассигнованиях № 1) Палате представителей, клерк Палаты оглашает полное название бюджетного законопроекта: «Законопроект о выделении ассигнований из Консолидированного фонда на обычную ежегодную деятельность Правительства, а также на связанные с этим цели».

Поскольку копии бюджетных документов предоставляются всем членам Палаты представителей, то казначей предлагает перейти сразу ко второму чтению, а затем произносит бюджетную речь. После заслушивания речи казначея лидер оппозиции ходатайствует о проведении дебатов на следующем заседании.

В ближайший четверг, следующий после представления проекта бюджета казначеем во втором чтении, лидер оппозиции произносит ответную речь по бюджету, после чего представляются остальные законопроекты об ассигнованиях. В дальнейшем законодательный процесс осуществляется в соответствии с регламентами палат Парламента.

После рассмотрения бюджетных законопроектов в Палате представителей они передаются в Сенат. Но поскольку принятие бюджета занимает достаточно много времени, а Сенат может получить бюджетные законопроекты для изучения только после их утверждения Палатой представителей. Поэтому для облегчения и ускорения процесса рассмотрения бюджета казначей направляет копии бюджетных документов (исключая законопроекты) для ознакомления Сенату. В течение срока рассмотрения бюджетных законопроектов Палатой представителей сенатские комитеты готовят отчеты по представленным докментам, и к моменту получения законопроектов у Сената фактически сформирована позиция по бюджету.

Таким образом, анализ норм, касающихся области финансового и налогового законодательства, позволяет сделать вывод, что объем компетенции палат в данном

[249] Webb R. The Commonwealth Budget: process and presentation (updated January 2007). Research brief no. 7, 2006–07. – Canberra: Parliamentary Library, 2010 [Электронный ресурс]. – URL: http://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rb/2006-07/07rb07.pdf (дата обращения: 25.02.2019).

вопросе различается и сосредоточен в основном в нижней палате. При этом даже в самой Палате представителей Конституция выделяет Правительство, наделяя именно его правом законодательной инициативы в отношении важнейшего финансово-бюджетного законодательства. В рассматриваемом вопросе Конституция предусматривает значительные полномочия и генерал-губернатора (в данном случае он действует как глава исполнительной власти). Без рекомендации генерал-губернатора невозможно инициировать и рассматривать указанный тип законопроектов.

Сенат же ограничен в таких полномочиях. Однако ограничение, касающееся внесения поправок Сенатом, в большей степени процедурное, поскольку любое законодательство без исключения только после согласования законопроекта верхней палатой передается для промульгации генерал-губернатору. Разница лишь в форме: для обычного законодательства это поправки, а для финансового и налогового – запрос, которые во всех случаях направляются в нижнюю палату для согласования, а отсутствие согласия между палатами и в том, и в другом случае может привести к двойному роспуску.

Кроме того, необходимо отметить, что конституционные нормы в области финансового и налогового законодательства направлены не только на ограничение полномочий Сената, но и на предотвращение возможных злоупотреблений со стороны исполнительной власти. В частности, сюда относится запрет смешивать в одном законопроекте положения, касающиеся финансового или налогового законодательства, с положениями, связанными с другими областями. Это не позволяет Правительству, используя конституционные ограничения, проводить законопроекты, в которые Сенат в обычной ситуации мог бы внести поправки.

3.3. Контрольные полномочия

Контрольные полномочия парламентов в наши дни имеют большое значение для демократических государств: они являются важнейшим элементом

полноценной системы «сдержек и противовесов». Объектами парламентского контроля могут являться органы исполнительной и судебной власти, глава государства, а также другие органы и должностные лица. Объем контрольных полномочий парламента в значительной степени связан с формой правления. Б.А. Страшун[250] в качестве наиболее частого объекта парламентского контроля в странах с парламентарной формой правления выделяет исполнительную власть и при этом подчеркивает, что такой контроль, как правило, носит политический характер, осуществляемый в юридических формах. Последствия осуществления парламентского контроля могут выражаться как в форме отставки правительства в целом, так и в виде отставки отдельных министров.

Аналогичной точки зрения придерживается и И.А Алебастрова[251], которая считает, что в полномочия парламента входит осуществление юридического контроля за деятельностью органов исполнительной власти, в результате чего может быть использована процедура импичмента, приводящая к отставке должностного лица.

Как отмечает И.А. Ракитская, в зависимости от формы правления различаются и формы осуществления парламентского контроля; вместе с тем наиболее разнообразные формы контроля присущи именно странам с парламентарной формой правления[252]. При этом выделяется ряд контрольных полномочий как парламентов в целом, так и их отдельных палат:

– в отношении правительства – вотум недоверия, резолюция порицания, отказ в доверии, интерпелляции, парламентские запросы;

– в отношении должностных лиц – импичмент, вопросы парламентариев к министрам;

– в отношении исполнительной власти в целом – парламентские расследования и парламентские слушания. Также в рамках контрольных полномочий парламента называется его право назначать особых должностных лиц (омбудсманов,

[250] Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. – С. 278.
[251] Алебастрова И.А. и др. Указ. соч. – С. 43.
[252] Конституционное право зарубежных стран: учебник / под общ ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – С. 247.

комиссаров), наделенных полномочием осуществлять контроль за органами исполнительной и судебной власти, а также органами местного самоуправления.

В Австралийском Союзе реализация контрольных полномочий осуществляется каждой палатой Парламента Австралийского Союза в порядке, установленном Конституцией, Законом о государственном управлении, эффективности и ответственности 2013 г.[253], Кодексом бюджетной чести 1998 г.[254], регламентами палат Парламента, конституционными обычаями.

Наиболее существенную роль в обеспечении контроля за деятельностью Правительства играет Сенат, поскольку далеко не всегда правительственная партия, имеющая большинство в Палате представителей, располагает большинством мандатов и в Сенате. Соответственно, министров, занимающих места в Сенате, значительно меньше, чем министров, являющихся одновременно членами Палаты представителей.

Работа по оценке эффективности деятельности Правительства и федеральных органов исполнительной власти осуществляется на основании ст. 26 Регламента Сената в комитетах по работе с законодательством в рамках закрепленной за соответствующим комитетом предметной области.

Согласно ст. 25 Регламента Сената комитеты по работе с законопроектами в рамках своей предметной области осуществляют деятельность по изучению и оценке: поступающих законопроектов, в том числе бюджетных, выделению бюджетных средств, эффективности и целесообразности их расходования органами государственной власти, эффективности работы органов государственной власти в соответствии с запланированными показателями.

Работа по оценке эффективности деятельности Правительства и федеральных органов исполнительной власти осуществляется на основании ст. 26 Регламента Сената в комитетах по работе с законодательством в рамках закрепленной за соответствующим комитетом предметной области.

---

[253] Public Governance, Performance and Accountability Act No. 123, 2013 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00269 (дата обращения: 05.10.2021).

[254] Charter of Budget Honesty Act No. 22, 1998 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00126 (дата обращения: 05.10.2021).

В Парламенте 46-го созыва по состоянию на 2019 г. за законодательными комитетами Сената закреплены следующие министерства и входящие в их структуру службы, агентства, другие органы власти, финансирование которых осуществляется из бюджета государства, а также Генеральная прокуратура:

– комитет по общественным делам – министерство здравоохранения, министерство по социальным вопросам;

– комитет по экономическим вопросам – министерство промышленности, инноваций и науки, Казначейство;

– комитет по образованию и занятости – министерство образования, министерство занятости, профессионального обучения, малого и семейного бизнеса (включая трудовые отношения);

– комитет по вопросам окружающей среды и средствам коммуникаций – министерство культуры и коммуникаций, министерство окружающей среды и энергетики;

– комитет по финансам и государственному управлению – министерство финансов, Департамент Палаты представителей, Департамент премьер-министра и кабинета;

– комитет по иностранным делам, обороне и торговле – министерство обороны, включая ведомство по делам ветеранов, министерство иностранных дел и торговли;

– комитет по правовым и конституционным вопросам – Генеральная прокуратура, министерство внутренних дел;

– комитет по аграрным, региональным вопросам и транспорту – министерство сельского хозяйства, министерство инфраструктуры, транспорта, развития городов и регионов.

Поскольку указанные комитеты отвечают в том числе и за оценку бюджетных законопроектов, то можно сказать, что такие комитеты вправе осуществлять предварительный контроль расходования бюджетных средств. Для осуществления контроля фактического расходования средств на основании ст. 25 Регламента

комитеты по работе с законопроектами получают и изучают отчеты органов власти, закрепленных за комитетами.

На основании п. 3 ст. 2 Кодекса бюджетной честности 1998 г.[255] казначей дважды в год – в конце января или в течение шести месяцев с даты принятия бюджета (в зависимости от того, какое событие наступит позднее) и в течение трех месяцев с даты окончания финансового года[256] – представляет в Сенат ежегодные финансовые отчеты, а органы власти обязаны представлять годовые отчеты. В случае задержек представления отчетов на основании п. 20 ст. 25 Регламента комитеты по работе с законопроектами обязаны уведомлять об этом Сенат.

В соответствии с Кодексом все отчеты должны соответствовать стандартам международной отчетности[257]. Перечень финансовой информации, содержащийся в полугодовых отчетах, должен включать в себя все необходимые финансовые показатели и все решения Правительства, которые могут повлиять на финансовые результаты (ст. 16 Кодекса). А итоговые отчеты содержат результаты исполнения бюджета, а также управленческую отчетность за финансовый год.

Для изучения отчетов законодательные комитеты вправе применять набор инструментов, позволяющих провести полноценное расследование. Так, на основании п. 14 ст. 25 Регламента Сената законодательные комитеты и их подкомитеты вправе вызывать любых лиц и запрашивать любые документы, вправе выезжать в любое место, организовывать выездные заседания и слушания (как открытые, так и закрытые). Деятельность комитетов не зависит от перерывов в работе Парламента или от роспуска Палаты представителей. Все документы, полученные комитетами в ходе расследования, остаются в распоряжении Сената и после завершения расследования. Для осуществления своей деятельности Сенат наделил комитеты правом получать все необходимые средства и ресурсы для обеспечения проводимой работы, в том числе по согласованию с председателем

---

[255] Charter of Budget Honesty Act 1998, No. 22, 1998 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00126 (дата обращения: 25.03.2019).

[256] Для целей Кодекса бюджетной честности 1998 г. финансовый год равен бюджетному году (ст. 3 Кодекса).

[257] Глотик А.С. Современная нормативная база документационного обеспечения управления Австралийского Союза (разработка и содержание) // История и архивы. – 2008. – № 1. – С. 234–247.

Сената нанимать лиц, обладающих специальными знаниями. Также в обязанности комитетов по работе с законопроектами входит выявление органов, которые должны представлять отчеты, но не представляют их, и сообщать об этом Сенату.

Важно отметить, что для проведения оценки отчетов Правительства и других органов исполнительной власти комитеты вправе вызвать для получения объяснений любого министра или должностное лицо, в чьей компетенции находится расходование бюджетных средств и в отношении которых у них возникли вопросы. Процедура, регулирующая процесс опроса министров и должностных лиц, закреплена ст. 26 Регламента. При рассмотрении отчетов о расходах любой сенатор может присутствовать на заседании комитета, задавать вопросы свидетелям, участвовать в обсуждениях комитета, вносить дополнения в отчет комитета по итогам рассмотрения отчетов о расходах.

Таким образом, комитеты по работе с законопроектами обладают широчайшими полномочиями в проведении расследований по отчетам о расходах органов исполнительной власти, а также могут в процессе проверок этих отчетов выявить органы власти, которые не представляют их в Сенат, с целью обязать отчитываться. В процедуре рассмотрения отчетов о расходах участвуют не только члены соответствующего комитета, но и любой член Сената, который наделен не только правами простого слушателя. Поэтому при участии сенаторов, не относящихся к правящей партии, обеспечивается формирование отчетов комитетов по работе с законопроектами, отражающих реальное положение дел.

Еще одним важным объектом парламентского контроля является делегированное законодательство. Управление демократическим государством на современном этапе развития требует существенной степени детализации в различных сферах жизни. Достаточно сложно достичь необходимой детализации в рамках законодательных процедур, поскольку такие акты будут весьма объемными, содержащими огромное количество информации, требующей специальных технических знаний. В подобных случаях многими парламентами мира используется такой инструмент, как делегированное законодательство, т.е. делегирование парламентом своих законодательных полномочий, и, как отмечает

И.А. Алебастрова, полномочия парламента, как правило, делегируются правительству[258]. Б.А. Страшун полагает, что при передаче полномочий от парламента к правительству устанавливаются «специальные формы парламентского контроля за соблюдением пределов и выполнением условий такой делегации»[259].

Сенатский комитет по контролю за делегированным законодательством является единственным комитетом Парламента Австралийского Союза, который изучает все законодательные акты, принятые органами власти, и проводит соответствующие расследования. В первую очередь проверка осуществляется на предмет: соответствия закону Парламента, на основании которого были делегированы законодательные полномочия органу исполнительной власти; наличия в пояснительной записке достаточной информации для получения четкого представления о законодательном акте; соответствия законодательству Австралии; наличия нарушения прав и свобод; наличия положений, исключающих или ограничивающих возможность пересмотра решений, принимаемых на основании законодательного акта; проведения соответствующих консультаций перед принятием акта; наличия чрезвычайной зависимости лиц от принятия административных решений органов власти; того, содержит ли законодательный акт вопросы, которые должны рассматриваться Парламентом, и любых других несоответствий, которые будут обнаружены Комитетом[260]. Процесс рассмотрения делегированного законодательства осуществляется Комитетом в течение пятнадцати заседаний Парламента. При этом необходимо отметить, что Комитет в целях осуществления своих функций вправе вызывать свидетелей и запрашивать необходимые документы. Также он вправе с согласия председателя привлечь независимого юридического советника для проведения анализа в отношении актов делегированного законодательства.

---

[258] Алебастрова И.А. и др. Конституционное право зарубежных стран. – С. 44.
[259] Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / отв. ред. проф. Б.А. Страшун. – С. 271.
[260] Odgers J.R. Op. cit. – P. 435–438.

В случаях, когда выявляются какие-либо несоответствия, ответственному министру направляется уведомление о представлении дополнительных разъяснений или о совершении действий, направленных на устранение выявленной проблемы, а в Палату представителей – уведомление о несогласии с законодательным актом.

В 2020 г. особое внимание уделялось эпидемии COVID-19, для чего временным сенатским комитетом было проведено ряд расследований, так как Генерал-губернатором в соответствии с Законом о биобезопасности 2015 г.[261] в период с 18 марта 2020 г. по 17 сентября 2020 г. была объявлена чрезвычайная ситуация в области эпидемиологии[262]. Статья 477 Закона о биобезопасности наделяет министерство здравоохранения чрезвычайными полномочиями. Все акты министерства, изданные в этот период, являются законодательными актами, принимаются без участия Парламента, не могут быть им отклонены и имеют приоритет по отношению ко всему законодательству Австралийского Союза. По данным комитета, в период эпидемии было зарегистрировано более чем 276 законодательных актов.

Таким образом, контроль делегированного законодательства инициируется сенатским комитетом, и им же осуществляется, и лишь при выявлении несоответствий передается в Палату представителей. Осуществлению полномочия нижней палатой по контролю за делегированным законодательством и устранению выявленных нарушений Сенатом на практике мешает политический компонент: правительственная партия, имеющая большинство в Палате представителей, как правило, не отклоняет такие акты. В таких случаях у Сената использует политические рычаги давления на нижнюю палату.

Другой формой контроля является проведение «часа вопросов» по аналогии с британским парламентом. На основании ст. 57 Регламента Сената ежедневно во

---

[261] Biosecurity Act 2015 No. 61, 2015 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00355 (дата обращения: 05.10.2021).

[262] Biosecurity (Human Biosecurity Emergency) (Human Coronavirus with Pandemic Potential) Declaration 2020 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/F2021C00522 (дата обращения: 05.10.2021).

время заседаний Сената (с понедельника по четверг включительно) в два часа дня наступает время вопросов, которое не ограничивается часом, а длится до тех пор, пока все вопросы не будут заданы.

Задаваемые вопросы могут быть устными или подаются в письменном виде клерку. Для письменных вопросов сроков для заблаговременного уведомления министров не установлено, так же как и не установлено, что данные вопросы передаются министру заблаговременно. Если же сенатор получил письменный ответ на свой вопрос, он вправе задать его без уведомления и немедленно после этого прочитать полученный ответ. Для предоставления ответа министру дается 30 дней, по истечении которых сенаторы вправе просить его дать объяснение, обратить на последнее внимание Сената, подать ходатайство об отказе министра предоставить ответ или объяснение. Для устных вопросов не установлена обязанность министра отвечать на них. Норм, устанавливающих какую-либо юридическую ответственность, применяемую к министрам, которые проигнорировали заданные им письменные или устные вопросы, отсутствуют.

Необходимо отметить, что Сенат лишен права юридического воздействия на Правительство и министров. Практические шаги, которые осуществляет Сенат в такой ситуации, – это принятие резолюции порицания деятельности отдельных министров или Правительства в целом, которые не влекут правовых последствий, однако могут иметь политическое значение. Такая резолюция передается для рассмотрения в Палату представителей. Так, в 1996 г. Сенат вынес резолюцию порицания, принятую 10 октября 1996 г.[263], где указал на явный конфликт интересов двух сенаторов, занимающих посты казначея и его помощника, который возник вследствие их владения акциями коммерческой компании, после чего министры подали в отставку.

Палата представителей также обладает контрольными полномочиями, менее объемными по сравнению с контрольными полномочиями Сената, но при этом

[263] Procedural Information Bulletins No. 108 for the Sitting Period 8–18 October 1996 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Procedural_Information_Bulletins/Procedural_Information_Bulletins_-_1996 (дата обращения: 01.03.2019).

более существенными за счет наличия юридической ответственностью Правительства. Реализуются такие полномочия как в отношении Правительства, так и в отношении отдельных министров. В ст. 48 Регламента Палаты представителей закреплена норма о вынесении резолюции порицания или выражения вотума недоверия Правительству, для чего должно быть заявлено ходатайство, которое будет иметь приоритет по отношению ко всей деятельности палаты до момента его рассмотрения. В указанной статье речь идет только о Правительстве в целом, то есть не закреплено понятие индивидуальной ответственности министров, но на практике такие меры могут применяются и к отдельным министрам[264]. По данным исследования Барбары Пейдж, министры уходят в отставку в основном только после принуждения Парламентом и крайне редко по собственной инициативе[265].

Австралийские конституционалисты выделяют два схожих способа выражения недоверия Правительству. Первый способ – это вынесение резолюции порицания Правительству, а второй – выражение вотума недоверия. Теоретическое отличие в двух способах заключается в том, что при вынесении резолюции порицания должна быть указана конкретная причина, а при выражении вотума недоверия указание причины не требуется. Необходимо отметить, что практически невозможно подтвердить действительность таких способов, поскольку за все время существования Австралийского Союза ни один из них не применялся.

На практике же сложился иной способ, а именно отказ в доверии, который выражается в отклонении законопроекта, который Правительство считает жизненно важным, либо внесении в него поправок, с которыми Правительство не согласно. После этого Правительство может уйти в отставку либо обратиться с вопросом о доверии к Палате представителей. В истории австралийского

---

[264] A Guide on Key Elements on Ministerial Responsibility. Press Release, John Howard 2 April 1996. Canberra: Department of the Prime Minister and Cabinet, 1996. – P. 1–11.

[265] Page B. Ministerial Resignation and Individual Ministerial Responsibility in Australia 1976–1989 // The Journal of Commonwealth & Comparative Politics. – 1990. –Vol. 28. – Issue 2. – P. 141–161.

Парламента было всего шесть случаев, когда Правительство уходило в отставку при отклонении законопроектов в Палате представителей[266].

Вестминстерские традиции не обязывают Правительство уйти в отставку при потере доверия со стороны Парламента, а премьер-министр в ответ может рекомендовать генерал-губернатору распустить Палату представителей, что по сути является британским конституционным обычаем[267]. Право роспуска Палаты представителей генерал-губернатором закреплено в ст. 28 Конституции[268]. Роспуск нижней палаты по причине ее несогласия с законопроектом, предложенным Правительством, был осуществлен генерал-губернатором дважды: в 1929 и 1931 гг.[269]

В Палате представителей деятельность по расследованию и контроль за органами исполнительной власти осуществляются постоянными комитетами общего назначения, которые, кроме работы с законопроектами, вправе проводить расследования в связи с изучением ежегодных отчетов органов исполнительной власти, а также по другим вопросам, переданным Палатой для изучения в комитете. Для проведения конкретных расследований каждый комитет может дополнительно увеличить свой количественный состав на двух членов от лидирующей партии, двух членов от оппозиционных партий и двух независимых депутатов, которые будут обладать такими же правами и привилегиями, что и основные члены комитета, за исключением права голосовать.

Так же как и в Сенате, в Палате представителей существует аналогичная процедура «час вопросов», регулируемая гл. 9 Регламента Палаты представителей. В соответствии со ст. 97 Регламента в два часа дня на каждом заседании палаты спикер приостанавливает любую деятельность, после чего начинается оглашение вопросов. В первую очередь закрепляется, что задаваемые вопросы могут быть как письменными, так и устными. Письменные вопросы направляются министру,

---

[266] Ratnapala S. Australian Constitutional Law: foundation and theories. 2nd ed. – Oxford: Oxford University Press, 2007. – P. 39.
[267] House of Representatives Practice. 7th ed. – Canberra: CanPrint Communications Pty Ltd., 2018. – P. 320.
[268] Commonwealth of Australia Constitution Act. Federal Register of Legislation [Электронный ресурс] – URL: https:// www. legislation.gov.au/Details/C2013Q00005 (дата обращения: 10.02.2019).
[269] House of Representatives Practice. – P. 322–323.

включаются в повестку дня и требуют письменного ответа министра (п. «а» ст. 98 Регламента). Во время «часа вопросов» члены Палаты представителей могут без предварительного письменного уведомления задавать их министрам устно, если соответствующий вопрос находится в зоне ответственности министра, а если нет, то он задается премьер-министру (или министру, его замещающему). При этом вопросы о личном мнении министра, включая его отношение к будущей государственной политике, запрещены. Вопросы не должны обсуждаться или повторяться (если на них были даны ответы). Вопросы не должны быть размышлением или касаться личности либо поведения любого члена Палаты представителей, Сената, королевы, генерал-губернатора, губернатора, члена судебных органов, содержать иронию, оскорбления, обвинения, аргументы или выводы, быть гипотетическими. Аналогично сенатским вопросам, в нижней палате у министров также нет обязанности давать ответ на поставленные вопросы, а для ответов министров не установлено какой-либо формы или критериев. То есть ответ министра может быть любым. Юридическая ответственность министров за непредставление ответа отсутствует.

Для получения всей необходимой информации Палата вправе запрашивать у министров любые необходимые для разбирательства документы, за исключением тех, которые носят конфиденциальный характер.

Если в отношении министров члены Палаты представителей подают жалобу, то она рассматривается Палатой Федерации в специально отведенное для рассмотрения жалоб время – каждый вторник последним пунктом повестки дня.

Важную роль в осуществлении контроля за деятельностью исполнительной власти играет постоянный комитет по петициям Палаты представителей, в который поступают жалобы от граждан Австралии, являющиеся основным инструментом, с помощью которого они могут обратить внимание Парламента на нарушение каких-либо прав. Такая форма обращения сложилась в XVII в. в Великобритании и была подтверждена Палатой общин, закрепившей право на подачу петиций и полномочия Палаты по их рассмотрению в резолюциях 1669 г., в которых говорится о том, что «каждый простолюдин в Англии», в случае если посчитает

свои права нарушенными, вправе обратиться с жалобой в Палату общин, которая обладает необходимыми правами и привилегиями решать вопрос, принимать или нет жалобу, а затем проводить необходимое расследование[270]. В соответствии со ст. 2 Регламента Палаты представителей петиция – это официальное обращение к Палате представителей, которое должно отвечать формальным требованиям, а именно: должны быть указаны причины подачи петиции и меры, которые заявитель просит предпринять. Петиция может быть подана как на бумажном носителе, так и в электронном виде на сайте Палаты представителей.

Получив петицию, комитет проверяет ее на соответствие формальным требованиям, представляет ее Палате представителей, а затем направляет министру, ответственному за вопрос, поднимаемый в жалобе. Важно, что в таких случаях установлена обязанность министра представить ответ на такую петицию в течение 90 дней. После получения ответа на жалобу документ публикуется на сайте Палаты представителей.

В отношении контрольных полномочий Парламента в целом необходимо отметить работу ряда совместных комитетов, состоящих из членов Сената и Палаты представителей, которые осуществляют контроль за деятельностью органов исполнительной власти.

Так, на основании ст. 27 Закона о разведывательной службе 2001 г.[271] Парламентом учреждается комитет по вопросам разведки и безопасности, который обладает контрольными полномочиями в отношении: Австралийской разведывательной службы безопасности (ASIO), Австралийской секретной разведывательной службы (ASIS), Австралийской геопространственной разведывательной службы (AGO), Оборонной разведывательной службы (DIO), Австралийской службы радиоэлектронной разведки (ASD), Управления национальной разведки (ONI), Федеральной полиции Австралии (AFP). В соответствии со ст. 28 Закона о разведывательной службе 2001 г. Комитет

[270] Hatsell J. Precedents of Proceedings in the House of Commons: with observations. – London: L. Hansard and sons, 1818. – P. 240.

[271] Intelligence Services Act No. 152, 2001 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00397 (дата обращения: 05.10.2021).

осуществляет контроль за деятельностью перечисленных выше служб в части администрирования их финансовой и управленческой деятельности, а также осуществляемых ими функций. В этих целях комитет контролирует все расходы служб, включая изучение годовых отчетов, рассматривает все вопросы, переданные ему ответственным министром, генеральным прокурором или любой из палат Парламента. На основании ст. 29 Закона о разведывательной службе 2001 г. контроль за деятельностью Федеральной полиции Австралии осуществляется только в отношении антитеррористической деятельности. На основании проводимых расследований комитетом представляются отчеты в каждую палату Парламента, которые включают замечания и рекомендации в отношении деятельности подконтрольных служб ответственным министрам и генеральному прокурору.

Комитет по контролю за деятельностью правоохранительных органов на основании ст. 7 Закона о совместном парламентском комитете по контролю за деятельностью правоохранительных органов 2010 г.[272] осуществляет контроль за деятельностью всех правоохранительных органов Федерации и штатов, включая Федеральную полицию Австралии и Австралийскую комиссию по борьбе с преступностью. Для этих целей комитет осуществляет финансовый контроль деятельности путем изучения годовых отчетов указанных органов, контроль выполнения ими своих функций, а также мониторинг статистических данных в отношении преступной деятельности и методов борьбы с ней. По итогам проводимых расследований комитет представляет отчеты в обе палаты Парламента, в том числе с рекомендациями в отношении функций, структуры, полномочий и осуществляемых правоохранительными органами процедур.

Комитет по контролю за деятельностью Австралийской комиссии по вопросам коррупции в правоохранительных органах в соответствии со ст. 215 Закона о комиссаре по вопросам коррупции в правоохранительных органах 2006 г.[273]

---

[272] Parliamentary Joint Committee on Law Enforcement Act No. 128, 2010 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00060 (дата обращения: 05.10.2021).

[273] Law Enforcement Integrity Commissioner Act No. 85, 2006 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00395 (дата обращения: 20.03.2019).

осуществляет контроль за деятельностью комиссара по вопросам коррупции в правоохранительных органах, который возглавляет Австралийскую комиссию по вопросам коррупции в правоохранительных органах. Комиссар представляет ежегодные отчеты на основании ст. 46 Закона о публичном управлении, эффективности и ответственности 2013 г.[274] и ст. 201 Закона 2006 г. Также в соответствии со ст. 204 Закона 2006 г. комиссар вправе составить специальный отчет и представить его ответственному министру. Все отчеты передаются ответственным министром в Парламент в течение 15 рабочих дней. В своих отчетах комиссар отражает итоги расследований по всем выявленным фактам коррупции[275] в правоохранительных органах и органах, осуществляющих правоохранительные функции, а также всю статистику по указанному вопросу, включая анализ тенденций, характер и масштабы коррупции. Комитет вправе проводить свое расследование, связанное с вопросами коррупции, вызывать свидетелей и получать необходимые доказательства, после чего представляет отчет в обе палаты Парламента. Необходимо отметить, что для комитета по контролю за деятельностью Австралийской комиссии по вопросам коррупции в правоохранительных органах не действует правило открытости заседаний, поскольку большая часть информации носит конфиденциальный характер в соответствии с требованиями пятого раздела Закона о комиссаре по вопросам коррупции в правоохранительных органах[276].

Комитет по иностранным делам, обороне и торговле вправе проводить изучение и расследование вопросов, касающихся иностранных дел, обороны и торговли, переданных в него любой палатой Парламента или министром. Для этих целей комитет уполномочен вызывать свидетелей, запрашивать документы, выезжать в любое место для проведения заседаний. Комитет вправе запрашивать

---

[274] Public Governance, Performance and Accountability Act 2013 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2013A00123 (дата обращения: 20.03.2019).

[275] Мамитова Н.В. Проблемы противодействия коррупционным преступлениям в Российской Федерации / Н.В. Мамитова // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. — 2016. — Т. 10, № 2. — С. 261–269.

[276] Law Enforcement Integrity Commissioner Act No. 85, 2006 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00395 (дата обращения: 20.03.2019).

для изучения годовые отчеты, а также отчеты генерального ревизора, представляемые в Парламент[277].

Комитет по публичной отчетности и аудиту на основании ст. 8 Закона о комитете по публичной отчетности и аудиту[278] тесно связан с деятельностью Национального ревизионного управления Австралии[279] (аналог Счетной палаты), возглавляемой генеральным ревизором, а также с деятельностью независимого аудитора на основании Закона о генеральном ревизоре 1997 г.[280] комитет изучает финансовую отчетность государственных органов Австралийского Союза о доходах и расходах, включая отчеты межправительственных органов, а также отчеты, представляемые органами власти генеральному ревизору на основании ст. 42 и 48 Закона о публичном управлении, эффективности и ответственности 2013 г.[281], отчеты генерального ревизора, представляемые в обе палаты Парламента, а также отчеты независимого аудитора. Комитет вправе самостоятельно проводить расследования в отношении любого вопроса, связанного с публичной отчетностью, переданного любым комитетом или палатой Парламента. Комитет курирует деятельность Национального ревизионного управления, включая финансовые, кадровые вопросы и вопросы, касающиеся информационных технологий, определяет направления аудита. Комитет представляет отчеты в обе палаты Парламента по всем вопросам в рамках своей компетенции, в том числе о том, в какой форме представляется отчетность органами власти, каким способом ведется учет, а также о способах получения, расходования бюджетных средств и их контроля.

---

[277] Resolution of appointment by the House of Representatives on 4 July 2019 and the Senate on 22 July 2019 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/Resolution (дата обращения: 20.03.2019).

[278] Public Accounts and Audit Committee Act 1951 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/series/c1951a00060 (дата обращения: 20.03.2019).

[279] Сравнительный анализ высших органов государственного аудита в странах мира. – М.: РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, 2020. – С. 65–66.

[280] Auditor-General Act No. 151, 1997 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00036 (дата обращения: 15.04.2019).

[281] Public Governance, Performance and Accountability Act 2013 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00269 (дата обращения: 05.10.2021).

Комитет по общественной работе на основании ст. 17 Закона о комитете по общественной работе[282] проводит расследования по вопросам, переданным в него министрами или Палатой представителей, которые касаются целесообразности и эффективности выполнения любых общественных работ, в том числе за пределами Австралийского Союза. Для этого комитет устанавливает необходимость таких работ, оценивает их стоимость и эффективность, а также возможный доход от их результата, после чего представляет отчет в обе палаты Парламента.

На основании изученного материала диссертантом выявлены следующие виды контрольных полномочий Парламента, используемых для осуществления контроля за Правительством Австралийского Союза, министрами и другими органами государственной власти: финансово-бюджетный контроль; контроль деятельности и оценка эффективности работы органов исполнительной власти на федеральном уровне; контроль делегированного законодательства. Кроме того, диссертантом выделены формы контроля: письменные и устные вопросы членов Парламента к Правительству и министрам; парламентские расследования и парламентские слушания, которые проводятся, как правило, комитетами; парламентские запросы; резолюция порицания, выносимая как Правительству в целом, так и отдельным министрам; вотум недоверия Правительству.

Диссертант отмечает, что именно Сенат обладает наиболее широкими полномочиями в процессе реализации контроля и оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти не только по финансово-бюджетным показателям, но и в смысле управленческой работы и достижения поставленных перед органом власти задач. Как видно из анализа деятельности специализированных комитетов, именно сенатские комитеты наделены наиболее широкими полномочиями в рассматриваемой области. Более того, только в Сенате формируется комитет, уполномоченный осуществлять контроль за делегированным законодательством, и для отмены таких актов Палата представителей обращается в указанный сенатский комитет для их изучения. То

[282] Public Works Committee Act 1969 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00098 (дата обращения: 20.03.2019).

есть, Сенат располагает более сильными инструментами по осуществлению контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти как с финансовой точки зрения и бюджетной дисциплины, так и с точки зрения эффективности их работы. При наличии широких контрольных полномочий и отсутствии юридических рычагов воздействия на исполнительную власть Сенат прибегает к политическим способам воздействия. По итогам расследования Сенат может принять резолюцию, выражающую порицание, что вынуждает министров уходить в отставку.

Диссертантом выявлено, что в Австралийском Союзе Палата представителей может использовать две жесткие формы влияния на Правительство: вынесение резолюции порицания и выражение вотума недоверия. При этом принятие такого акта не означает безусловной отставки Правительство, которое может не согласится с этим и обратиться к главе государства с просьбой о роспуске Палаты представителей. Необходимо отметить, что ни разу за всю история государства в нижней палате не выносился ни вотум недоверия, ни резолюция порицания, что подтверждает вывод диссертанта о сильном влиянии исполнительной власти в нижней палате. По мнению диссертанта, именно такой баланс полномочий палат позволяет Парламенту с одной стороны сохранять независимость и влияние на исполнительную власть, с другой - не дестабилизировать ее работу.

3.4. Иные полномочия

Кроме традиционно важнейших законодательной, представительной и контрольной функций, каждый парламент любого демократического государства обладает рядом дополнительных полномочий, прямо или косвенно связанных с тремя основными функциями парламента. Так, А.Б. Страшун выделяет право парламентов ратифицировать и денонсировать международные договоры, назначать референдумы, формировать органы государственной власти, назначать должностных лиц (или принимать непосредственное участие в их назначении),

объявлять войну или заключать мир, судебные или квазисудебные полномочия парламента (такие как создание особых судебных органов, состоящих из самих парламентариев), полномочия, связанные с реализацией власти судебными органами (амнистия)[283]. И.А. Ракитская указывает на внешнеполитические полномочия парламентов, такие как ратификация и денонсация международных договоров, полномочия в области обороны и безопасности (вопросы войны и мира, объявление военного или чрезвычайного положения), судебные полномочия парламентов, наиболее распространенным из которых является амнистия и достаточно редкими – собственные судебные полномочия[284]. Аналогичным образом выделяет иные полномочия парламента и И.А. Алебастрова, а именно полномочия в сфере международных отношений (ратификация и денонсация международных договоров), самостоятельное формирование или участие в формировании государственных органов и учреждений, а также назначение должностных лиц или участие в таких процессах, судебные полномочия (амнистия, импичмент, образование парламентом следственных комиссий)[285]. Таким образом, в конституционном праве принято выделять пять дополнительных сфер, на которые распространяются полномочия парламента: внешнеполитические полномочия; полномочия в области обороны и безопасности; полномочие формировать органы власти (включая назначение должностных лиц); внутриполитические полномочия; судебные полномочия.

Все юрисдикционные полномочия Австралийского Парламента можно разделить на два вида: судебные полномочия, возникающие из законодательства Австралийского Союза, и судебные полномочия, заимствованные из британского обычного права. Для удобства разграничения указанных видов первый вид в дальнейшем будет именоваться «судебные полномочия», а второй – «юрисдикционные».

---

[283] Конституционное право зарубежных стран: учебник / под общ ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – С. 274–282.
[284] Там же. – С. 258–277.
[285] Алебастрова И.А. и др. Указ. соч. – С. 42

Юрисдикционные полномочия в большинстве своем проистекают из парламентских привилегий и, в частности, могут реализоваться палатами Парламента и парламентскими комитетами, которые при проведении расследований вправе вызывать свидетелей и опрашивать их. Отказ от предоставления информации и документов, неявка свидетелей, неуважение к Парламенту и его привилегиям могут явиться причиной применения парламентских санкций (как в вышерассмотренном примере 1955 г., когда Рэймонд Фицпатрик и Фрэнк Браун за неуважение к Парламенту по решению Палаты представителей были приговорены к тюремному заключению на срок 90 дней).

Судебные полномочия, такие как амнистия, реализуются Парламентом в рамках обычной законодательной процедуры и сводятся к принятию им соответствующего закона об амнистии.

В отношении должностных лиц, относящихся к судебной ветви власти, у Парламента Австралии также имеются определенные судебные полномочия. Статья 71 Конституции описывает процедуру формирования и полномочия только Высокого суда Австралийского Союза, а общее число судей Высокого суда устанавливается Парламентом. Создание других судов[286] (федеральных и иных, наделяемых федеральной юрисдикцией) осуществляется только на основании закона. Назначение судей всех судов производится генерал-губернатором по рекомендации Федерального исполнительного совета.

В соответствии со ст. 72 Конституции Парламент вправе ходатайствовать перед генерал-губернатором об отстранении судьи от должности, но только при наличии оснований, таких как неправомерное поведение или недееспособность. Обязательно соблюдение особой процедуры: отстранение от должности судьи возможно при наличии обращения обеих палат Парламенты в течение одной и той же сессии.

В практике Парламента Австралии был единственный случай, когда в отношении председателя Высокого суда с целью отстранения его от должности

---

[286] Умнова-Конюхова И.А. Судебная власть и искусственный интеллект: правовые аспекты взаимодействия / И.А. Умнова-Конюхова // «Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. – 2021. - №1. - С. 106-114.

была создана совместная Комиссия по расследованию 1986 г.[287] Целью расследования было выявление всех фактов, на основе которых определялась неправомерность действий председателя Высокого суда Лайонела Кита Мерфи. Ранее, 5 июля 1985 г. и 28 апреля 1986 г., против судьи выдвигались обвинения в соответствии с Уголовным кодексом Австралийского Союза. Процессы закончились оправданием. Комиссия состояла из трех членов, назначенных Сенатом и Палатой представителей; при этом они обязательно должны были быть действующими или бывшими судьями. Комиссии были предоставлены полномочия получать необходимые доказательства, вызывать свидетелей, привлекать к расследованию профессионального юридического советника. Также Комиссия была наделена юрисдикционными полномочиями, а именно на основании ст. 17 Закона о Комиссии по расследованию 1986 г. она была вправе при неявке свидетеля выдать ордер на задержание такого лица и содержание его под стражей. Ордер исполнялся Федеральной полицией Австралийского Союза, полицией штата или территории, которые для этого специально были наделены правом войти в любое помещение, здание или на судно. На основании ст. 24 Закона о Комиссии по расследованию 1986 г. в случае неявки свидетеля или непредставления истребуемых Комиссией документов или вещей на виновных налагался штраф в размере 1 тыс. австралийских долларов либо наказание в виде лишения свободы на срок до шести месяцев. А любое препятствование в проведении расследования или воздействие на участников разбирательства наказывалось штрафом в размере 20 тыс. австралийских долларов или лишением свободы на срок до пяти лет. По итогам расследования Комиссия представила отчет председателю Сената и спикеру Палаты представителей, в котором было указано на наличие неизлечимой болезни судьи, после чего расследование было прекращено[288].

---

[287] Parliamentary Commission of Inquiry Act No. 9, 1986 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A03250 (дата обращения: 15.04.2019).

[288] Parliamentary Commission of Inquiry Act No. 9, 1986 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A03250 (дата обращения: 15.04.2019).

Внутриполитические полномочия, а именно назначение референдума, в Австралийском Союзе производится на основании Конституции, Закона о референдуме 1984 г.[289] В ст. 3 Закона о референдуме 1984 г. дается его определение, а именно представление для утверждения избирателями законопроекта о конституционных поправках. В гл. 8 Конституции закреплен порядок изменения Конституции, являющийся жестким и требующий особой процедуры. Как было проанализировано в разделе «Законодательные полномочия и законодательный процесс», полномочия Парламента ограничены принятием законопроекта о конституционных поправках. Назначение референдума осуществляется генерал-губернатором.

Всего за время существования Австралийского Союза было проведено 44 референдума начиная с 1906 г.; при этом населением Австралии было принято всего восемь законопроектов об изменении Конституции[290]. Также существует и практика принятия законопроекта об изменении Конституции только одной палатой. Так, в 1914 г. Сенатом было принято несколько законопроектов о конституционных поправках, не поддержанных Палатой представителей. Однако ни один такой законопроект не был вынесен на референдум, поскольку генерал-губернатор использовал свое право не назначать референдум и отказал Сенату[291].

В Австралийском Союзе также существует практика проведения плебисцитов по вопросам, не связанным с изменением Конституции: так, в ст. 7A Закона Союза о выборах 1918 г. косвенно упоминается возможность проведения плебисцитов Австралийской избирательной комиссией. Для этих целей в 2007 г. были внесены изменения в указанный Закон[292], разрешающие использование Австралийской избирательной комиссией данных избирательных списков для проведения плебисцитов. В настоящее время не существует никакого правового регулирования

---

[289] Referendum (Machinery Provisions) Act 1984 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00407 (дата обращения: 20.03.2019).

[290] Australian Electoral Commission. Referendum dates and results [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aec.gov.au/Elections/referendums/Referendum_Dates_and_Results.htm (дата обращения: 20.03.2019).

[291] House of Representatives Practice. – P. 27–28.

[292] Commonwealth Electoral Amendment (Democratic Plebiscites) Bill 2007 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2007B00166 (дата обращения: 20.03.2019).

рассматриваемого вопроса, но поскольку проведение общенациональных и региональных плебисцитов связано с расходованием денежных средств, то решение о проведении плебисцита принимается Парламентом Австралийского Союза в виде соответствующего закона. В правовой доктрине Австралии устоялось определение плебисцита как голосования населения по вопросу национального значения, но не касающегося внесения изменений в Конституцию и демонстрирующего публичной власти мнение народа по предложенному вопросу. При этом, в отличие от референдума, кроме ответа на вопрос «да» или «нет», избирателям может быть предложен выбор из нескольких вариантов, а голосование на плебисците не является обязательным (если в законе о проведении плебисцита не будет указано иное). Кроме того, немаловажно отметить отсутствие правовых последствий по итогам такого голосования как для населения (штрафы за неисполнение обязанности проголосовать), так и для высших органов государственной власти (обязанность исполнить волю народа): плебисцит носит рекомендательный характер, что является существенным отличием от итогов голосования на референдуме[293]. При этом основанием проведения плебисцита является закон, принятый Парламентом, а не приказ генерал-губернатора.

Всего в Австралии было проведено три плебисцита, два из которых прошли в период Первой мировой войны: в 1916 г. – по вопросу обязательного призыва для прохождения военной службы, в 1917 г. – по вопросу увеличения военного контингента за границей, в 1977 г. – по вопросу выбора государственного гимна Австралийского Союза[294].

Последний плебисцит предлагался по вопросу о легализации однополых браков. В Парламент поступил законопроект о проведении плебисцита по

---

[293] The matter of a popular vote, in the form of a plebiscite or referendum, on the matter of marriage in Australia. Legal and Constitutional Affairs References Committee. The Senate. 2015 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Legal_and_Constitutional_Affairs/Marriage_Plebiscite/Report (дата обращения: 20.03.2019).

[294] A quick guide to plebiscites in Australia. Brenton Holmes [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2011/June/A_quick_guide_to_plebiscites_in_Australia (дата обращения: 20.03.2019).

указанному вопросу[295], предусматривавший проведение голосования в форме референдума на основе Закона о референдуме 1984 г. с целью использовать обязательный вотум. Однако законопроект, принятый Палатой представителей, не был поддержан Сенатом, и плебисцит в итоге так и не состоялся.

Полномочие парламента по формированию центрального органа исполнительной власти при парламентской системе является ключевым в области публичного управления. Австралийский Союз является типичным примером в рассматриваемом вопросе, поскольку его Парламент формирует Правительство Австралийского Союза. Как уже было рассмотрено в параграфе «Особенности австралийского парламентаризма», Палата представителей формирует федеральный орган исполнительной власти, но при этом в Конституции Австралийского Союза отсутствует упоминание о таком полномочии и о самом порядке формирования Правительства.

Кроме формирования Правительства, Парламент и его комитеты участвуют в назначении ряда должностных лиц. На основании ст. 8А Закона о Комитете по публичной отчетности и аудиту[296] предусматривается, что Комитет обязан участвовать в процедуре утверждения кандидатур на должности генерального ревизора и независимого аудитора Национального ревизионного управления Австралии.

На основании приложения 1 к Закону о генеральном ревизоре 1997 г.[297] министр представляет рекомендуемое на должность лицо Комитету. Комитет вправе принять кандидатуру или отклонить ее в течение 14 дней, после чего должен письменно уведомить министра о своем решении. Если Комитету требуется больше времени для рассмотрения кандидатуры, то после письменного уведомления министра об этом он вправе увеличить указанный срок до 44 дней. Комитет отчитывается перед палатами Парламента о принятом решении. После

---

[295] Plebiscite (Same-Sex Marriage) Bill 2016 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2016B00135 (дата обращения: 20.03.2019).

[296] Public Accounts and Audit Committee Act 1951 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00109 (дата обращения: 15.04.2019).

согласования кандидатуры с Комитетом по публичной отчетности и аудиту лицо назначается на должность генерального ревизора генерал-губернатором сроком на 10 лет; при этом максимальный возраст для занятия такой должности составляет 55 лет. Аналогичная процедура используется при назначении на должность независимого аудитора на основании приложения 2 к Закону о генеральном ревизоре 1997 г. После утверждения кандидатуры генерал-губернатор назначает независимого аудитора на должность сроком от трех до пяти лет. Прекращение полномочий генерального ревизора и независимого аудитора происходит по истечении срока назначения. Также возможно и досрочное прекращение полномочий. Генеральный ревизор или независимый аудитор вправе подать в отставку по собственной инициативе на основании письменного уведомления генерал-губернатора. Генерал-губернатор вправе отстранить указанных должностных лиц на основании ходатайства обеих палат (вследствие выявленного Парламентом неправомерного поведения или недееспособности) в случаях несостоятельности, банкротства, злоупотребления должностным положением.

В отношении вопросов войны и мира (а речь идет о таких полномочиях, как право объявлять войну, заключать мир, направлять вооруженные силы за пределы территории Австралийского Союза) в первую очередь следует отметить, что указанные вопросы не урегулированы конституционными нормами. В данном случае необходимо рассмотреть исторический контекст. В ст. 61 Конституции закреплено, что исполнительная ветвь власти возглавляется королевой в лице генерал-губернатора, который на основании ст. 62 Конституции действует по рекомендации Федерального исполнительного совета[298]. Как известно, королева Великобритании наделена полномочием в вопросах войны и мира, что также относилось и к Австралийскому Союзу.

В 1903 г. Парламентом был принят Закон об обороне[299], в соответствии со ст. 4 которого генерал-губернатор вправе объявить войну, а в соответствии со ст. 50C

[298] Commonwealth of Australia Constitution Act. Federal Register of Legislation [Электронный ресурс]. – URL: https:// www. legislation.gov.au/Details/C2013Q00005 (дата обращения: 21.09.2019).

[299] Defence Act No. 20 of 1903 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00371 (дата обращения: 05.10.2021).

(в ред. 1903 г.) Правительство наделялось правом развертывать военные силы за рубежом без согласия на то Парламента.

Поскольку вопрос о праве королевы самостоятельно объявлять войну не был формально урегулирован, позицию по нему выразил Высокий суд. Он заявил, что именно королева – суверен и глава Британской империи – вправе объявлять войну, заключать мир и направлять войска за рубеж[300]. Таким образом, до принятия Вестминстерского статута 1931 г. Австралийским Союзом в 1942 г. (Закона о принятии Вестминстерского статута 1942 г.[301]) оборонная политика и обязанности Австралии в этой сфере подчинялись британской оборонной стратегии. И единственные случаи объявления войны и заключения мира Австралией имели место в 1939 г. (начало Второй мировой войны) и 1951 г. (окончание Второй мировой войны)[302].

Правительством Австралийского Союза опубликована Белая книга обороны 2017 г., в которой представлено долгосрочное планирование в области обороны, безопасности и разведки. Исходя из опубликованных стратегических планов, Правительством ежегодно формируется бюджет, в том числе и в области обороны и безопасности, впоследствии утверждаемый Парламентом.

В настоящее время большинство законопроектов, связанных с вопросами безопасности и разведки, войны и мира, включая финансирование соответствующих областей, принадлежит Правительству, а Парламент осуществляет контроль деятельности Правительства и в указанных областях. Значительная роль в рассматриваемой области отводится совместному Комитету по разведке и безопасности, а также Комитету по иностранным делам, обороне и торговле Сената. Но до настоящего времени не принято ни одного закона, который бы устанавливал обязательное получение согласия Парламента для заключения мира, объявления войны, а также для направления войск за рубеж. Соответственно,

---

[300] *Farey v. Burvett*, [1916] HCA 36; (1916) 21 CLR 433 (8 June 1916). – P. 452 [Электронный ресурс]. – URL: http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/HCA/1916/36.html (дата обращения: 15.04.2019).

[301] Statute of Westminster Adoption Act 1942, Act No. 56 of 1942 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2004C00661 (дата обращения: 15.04.2019).

[302] Hasluck P. Australia in the War of 1939–1945. Series 4 – Civil Australian War Memorial. – Canberra, 1952. – P. 152–161.

право Парламента на его участие в таких вопросах ограничено и фактически реализуется только через законотворческую деятельность и осуществление последующего парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти.

К другим внешнеполитическим полномочиям Парламента относятся заключение и ратификация международных договоров. В соответствии со ст. 51 Конституции Парламент Австралийского Союза наделен полномочием принимать законодательство о мире, порядке и добросовестном управлении в области внешних связей. Однако это не означает право Парламента Австралийского Союза заключать договоры или принимать участие в их заключении. Несмотря на принятие Конституции Австралийского Союза, право Парламента в отношении международных договоров было ограничено до 1942 г. И хотя Великобритания юридически закрепила самостоятельность бывших колоний в Вестминстерском статуте еще в 1931 г., Австралия согласилась с таким положением дел спустя почти 10 лет. Пока Австралия оставалась доминионом Соединенного Королевства и не обладала абсолютным суверенитетом, международные договоры подписывались королевой, а австралийский Парламент лишь принимал законы с целью их ратификации и включения в национальное законодательство[303].

Так, например, в ст. 5 международного договора между Великобританией и Францией, заключенного в 1919 г., предметом которого было оказание помощи Франции в случае проявления в отношении нее немецкой агрессии, было установлено, что для доминионов обязательства вступают в силу только после ратификации договора парламентом соответствующего доминиона. В Локарнские договоры 1925 г. был включен аналогичный пункт, но при этом устанавливалось, что правительство доминиона решает вопрос о необходимости присоединения к договорам[304].

---

[303] Report by the Senate's Legal and Constitutional References Committee. «Trick or Treaty? Commonwealth Power to Make and Implement Treaties», November 1995 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Legal_and_Constitutional_Affairs/Completed_inquiries/pre1996/treaty/report/index (дата обращения: 15.04.2019).

[304] Baker P.J.N. The Present Juridical Status of the British Dominions in International Law. – Longmans, Green & Co., 1929. – P. 57.

В 1936 г. Высокий суд вынес решение в деле *R v. Burgess; Ex Parte Henry*[305], в котором определенным образом истолковал законодательные полномочия Парламента на основании ст. 51 Конституции («Законодательные полномочия Парламента») в отношении внешних связей, а также ст. 61 Конституции («Полномочия исполнительной власти») применительно к праву исполнительной власти заключать договоры. Пилот был обвинен в управлении самолетом, поскольку на основании Закона об аэронавигации 1920 г.[306], принятого Парламентом, генерал-губернатором были установлены новые правила в отношении аэронавигации. Иск заключался в том, что пилот оспаривал право Союза принимать такой закон, поскольку в ст. 51 Конституции отсутствуют полномочия Парламента в области аэронавигации, тогда как Парламент исходил из того, что данный закон был принят на основании международной конвенции. В итоге Высокий суд указал, что в соответствии со ст. 61 Конституции Правительство вправе заключать договоры с иностранными государствами, а Парламент согласно ст. 51 Конституции вправе ратифицировать международные договоры, поскольку заключенный международный договор автоматически не становится частью национального права. Таким образом, право исполнительной власти заключать договоры без согласия Парламента было подтверждено, но при этом было отмечено, что они не имеют прямого действия на территории Союза, вследствие чего должны быть ратифицированы Парламентом.

С развитием международного права и различных международных организаций Австралии было необходимо признание ее на международном уровне как самостоятельного государства, а не как части Британской империи. Предпринималось несколько попыток изменить процедуру заключения международных договоров в 1996 и 2012 гг. В 2012 г. был подготовлен законопроект, который изменял процесс принятия международных договоров. Изменения касались вопроса предварительной проверки международного договора

---

[305] *R v. Burgess; Ex Parte Henry*, (1936) 55 CLR 608 [Электронный ресурс]. – URL: http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/HCA/1936/52.html (дата обращения: 15.04.2019).

[306] Air Navigation Act 1920, Act No. 50 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2004C01751 (дата обращения: 15.04.2019).

с целью вынесения решения о его заключении до момента подписания. Предполагалось, что после того, как Правительство закончит переговоры по вопросу заключения договора, его текст должен быть представлен на утверждение в Парламент, и только затем Правительство будет вправе подписать такой договор, а Парламент его впоследствии ратифицировать. Однако данный законопроект так и не был принят[307].

В настоящее время процесс заключения и ратификации международных договоров не изменен. Правительство по-прежнему вправе заключать договоры без предварительного уведомления Парламента, а последний ратифицирует такие договоры. При этом парламентская практика сложилась таким образом, что Правительство по возможности придерживается правила, сформировавшегося в Великобритании («Ponsonby Rule»)[308]. Оно заключается в представлении подписанных Правительством международных договоров для рассмотрения Парламентом за 20 или 15, в зависимости от категории договора, заседаний до момента, когда Австралийский Союз будет связан обязательством, установленным соответствующим международным договором. Как было отмечено экспертами в области внешней политики, «кроме отсутствия формальной роли во внешнеполитическом процессе, у большинства парламентариев отсутствует интерес к иностранным делам»[309].

Существенная роль в процессе ратификации отводится двум постоянным совместным комитетам Парламента – Комитету по изучению договоров и Комитету по иностранным делам, обороне и торговле, а также одному комитету Сената – Комитету по иностранным делам, обороне и торговле.

---

[307] Foreign Affairs, Defence and Trade References Committee. The Senate. Blind agreement: reforming Australia's treaty-making process. Commonwealth of Australia 2015. – Canberra: Senate Printing Unit, Parliament House, 2015. – P. 39–57.

[308] Согласно праву Великобритании, международный договор представляется в Парламент за 21 день до ратификации; если в течение указанного периода времени Парламентом не будет принято никакого решения, то правительство вправе подписать договор без его одобрения (Constitution – Fifteenth Report. 2006 [Электронный ресурс]. – URL: https://publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldconst/236/23602.htm).

[309] Gyngell A., Wesley M. Making Australian Foreign Policy. 2nd ed. – Cambridge University Press, 2007. – P. 177.

Так, Комитет по иностранным делам, обороне и торговле Сената рассматривает вопросы, связанные с ратификацией договоров, касающихся обороны, и внешнеэкономических договоров. В 2015 г. Комитет представил доклад, содержащий анализ процесса заключения и ратификации международных договоров, а также возможных шагов по реформированию рассматриваемой области. Комитетом было установлено, что в настоящее время процесс заключения и ратификации международных договоров в достаточной степени сбалансирован. Однако члены Парламента лишены возможности получить доступ к договору на любой стадии его заключения, что снижает прозрачность договорного процесса. Также Комитет отметил, что на дату составления отчета Австралийский Союз участвует в 1800 договорах, схожих по своему предмету. При этом каждый раз участники предпочитают заключить новый договор, а не изменить старый, что приводит к сложности ориентирования бизнеса в таком количестве договоров[310].

Постоянный совместный комитет по изучению договоров, созданный в 1996 г., рассматривает все вопросы, связанные с международными договорами и документами, с целью защиты национальных интересов государства.

Все международные договоры Австралийского Союза можно разделить на три категории: договоры первой категории, по которым Комитет обязан представить доклад Парламенту в течение 20 рабочих дней; договоры второй категории, по которым Комитет обязан представить доклад в Парламент течение 15 рабочих дней; договоры третьей категории (незначительные договорные действия, технические поправки к существующим договорам, которые не оказывают существенного влияния на национальные интересы), которые Комитет обычно одобряет без проведения проверки.

Тексты договоров первой и второй категорий должны сопровождаться аналитической справкой, в которой Правительство обязано указать целесообразность заключения договора, его влияние на экономические, экологические и культурные интересы государства, обязательства, налагаемые

[310] Foreign Affairs, Defence and Trade References Committee. The Senate. Blind agreement: reforming Australia’s treaty-making process. Commonwealth of Australia 2015. – P. 39–57, 71–77.

договором, способы его внутренней реализации, результаты проведенных консультаций с правительствами штатов и территорий, общественными группами и другими заинтересованными лицами[311].

Среди существенных полномочий Парламента Австралийского Союза одним из важнейших является формирование высшего исполнительного органа государства. Обращает на себя внимание то, что Конституция не закрепляет конституционно-правовой статус Правительства, равно как и отсутствуют конституционные нормы о порядке формирования Правительства и полномочиях Парламента в этом вопросе, что подтверждает сильнейшее влияние Вестминстерской системы.

Проанализировав полномочия Парламента в области внешней политики, обороны и безопасности, можно сделать вывод, что они являются ограниченными. Причина заключается в историческом наследии Австралии. Великобритания вплоть до 1942 г. оказывала существенное влияние на доминион, поэтому австралийская практика решения внешнеполитических вопросов складывалась под давлением британской политики. Однако и после ратификации Вестминстерского статута в 1942 г. рассматриваемая сфера не была реформирована, и, следовательно, основные полномочия в области внешней политики, обороны и безопасности до сих пор сосредоточены в руках исполнительной власти.

К иным внутриполитическими полномочиями Парламента можно отнести назначение плебисцита, тогда как назначение референдума является прерогативной генерал-губернатора. Из чего следует вывод, что в данном случае полномочия Парламента значительно у́же, чем полномочия главы государства.

В отличие от ограниченных полномочий Парламента в двух указанных областях, его судебные полномочия более объемны. Юрисдикционные полномочия высшего законодательного органа, как было установлено, по своей сути свойственны судебной ветви власти, но право их использования Парламентом было подтверждено Высоким судом Австралии. Такие полномочия проистекают из

[311] Report 128: Inquiry into the Treaties Ratification Bill 2012. The Parliament of the Commonwealth of Australia Joint Standing Committee on Treaties Report. – Canberra: Senate Printing Unit, Parliament House, 2012. – P. 6–15.

практики британского парламента, применение которой было закреплено в Конституции и подтверждено федеральным законодательством. Юрисдикционные полномочия настолько прочно были впитаны Парламентом, что высший законодательный орган Австралии и в настоящее время обладает правом лишать свободы виновных в нарушении парламентских привилегий.

Немаловажны полномочия Парламента и в области формирования судебной власти. Им принимаются законы, в которых устанавливается структура судов, обладающих федеральной юрисдикцией, а также определяется количество судей, включая Высокий суд. Более того, по определенным Конституцией основаниям обе палаты Парламента вправе ходатайствовать об отстранении судьи от должности.

Заключение

В представленном диссертационном исследовании автор поставил перед собой цель, заключающуюся в изучении и анализе теоретических основ конституционно-правового регулирования организации и деятельности Парламента Австралийского Союза – высшего законодательного, представительного, контрольного и учредительного органа. Для достижения поставленной цели автором был выполнен ряд задач: проведение анализа процесса становления и развития парламентской системы Австралийского континента, анализ конституционно-правового развития Австралийского Союза, выявление ключевых характеристик австралийского парламентаризма, анализ общих принципов деятельности Парламента Австралии, анализ законодательства Австралийского Союза, регулирующего деятельность высшего законодательного органа, в том числе Конституции, регламентов палат Парламента Австралии и иных актов, определение степени влияния разных способов формирования палат Парламента на осуществление законодательной функции Парламента, выявление ключевых особенностей взаимоотношений между палатами Парламента, выявление и анализ основных направлений деятельности Парламента как высшего органа государственной власти, выявление особенностей осуществления контрольной функции в отношении органов исполнительной власти каждой из палат Парламента.

Для определения характерных особенностей отличающих Парламент Австралии от высших законодательных органов других государств, его места среди других органов высшей власти и его роли как высшего законодательного, представительного и контрольного органа федеративного государства диссертант в рамках комплексного подхода проанализировал правовой статус Парламента Австралийского Союза, основываясь на применимых источниках права.

Исследование и анализ конституционного законодательства позволяет сделать вывод об уникальности как политической, так и правовой систем Австралийского Союза.

Сам текст Конституции является частью британского статута, утвержденного британским парламентом и подписанным Королевой, в котором содержится терминологический аппарат, полномочия монарха и преамбула Конституции Австралийского Союза. Примечательно то, что в преамбуле статута закрепляется союз всего пяти штатов, но далее по тексту устанавливается, что к союзу присоединяется Западная Австралия, а также закрепляется право Новой Зеландии стать австралийским штатом, что отражает исторический путь объединения бывших колоний Британского Содружества. Основываясь на тексте статута можно было бы сделать вывод, что Конституция Австралийского Союза является октроированной, однако история разработки текста Основного закона, принятие его колониями на референдумах говорит об обратном, но все же подтверждает зависимость домициона от метрополии.

Сложность исследования состояла в том, что Конституция Австралии 1900г., являющаяся письменным актом, с точки зрения структуры документа содержит общепринятые для демократических государств разделы, отражающие разделение власти на три ветви, федеративный характер государства и способы изменения Конституции. Но особый интерес вызывает глава II Конституции, посвященная исполнительной власти. Глава достаточно короткая, состоит всего лишь из десяти статей, закрепляющих прерогативы монарха в исполнительной власти, а также раскрывает полномочия генерал-губернатора при формировании Федерального исполнительного совета и назначении министров. Фактически в государстве существенная роль отведена премьер-министру и кабинету, в отношении которых правовое регулирование в Конституции отсутствует. Равно как и среди конституционно закрепленных полномочий нижней палаты невозможно найти полномочие формировать Правительство. Объяснение этому можно найти в историческом прошлом Австралии, первые поселения которой являлись британскими колониями, созданными для ссылки заключенных после того, как Соединенные Штаты Америки отделились от Великобритании.

Развитие государственности Австралии происходило постепенно, начиная от полностью зависимых от Великобритании колоний, которые управлялись

военными. Именно в период формирования самоуправляемых колоний, будущих штатов федерации Австралийского континента, была установлена Вестминстерская система. Таким образом, влияние британского обычного права является причиной выявленных диссертантом лакун в Конституции 1900г. и объясняет факт того, что часть правового регулирования деятельности исполнительной власти, взаимоотношений законодательной и исполнительной власти, осуществляется на основе британских конституционных обычаев. Единственной связью между конституционными нормами и конституционными обычаями является ст.64 Конституции Австралийского Союза, в которой закрепляется принцип: сложение полномочий министра через три месяца, в случае если последний не получил парламентский мандат. По мнению диссертанта, такой факт не является недостатком действующей австралийской Конституции, напротив, таким образом творцы Конституции подчеркнули тесную историческую связь с британскими правовыми традициями.

Необходимо отметить, что парламентская система Австралийского Союза является одной из самых стабильных в мире. Диссертантом были выявлены предпосылки создания такой системы и сделаны соответствующие выводы. Формирование колоний в Австралии происходило в традициях Вестминстерской системы. Итогом колониального развития стало получение колониями самостоятельности: утверждение собственных конституций, формирование органов власти, развитие собственного законодательства. Однако, общие корни, общая культура, общие проблемы, возникающие в пределах одного региона, подталкивали колонии к сближению и способствовали усилению процессов федерализации.

Первые попытки колоний объединится привели к кратковременному созданию конфедерации, которую возглавил Федеральный Совет Австралазии. Тем не менее, федеральные течения усиливались, что выразились в стремлении колоний объединится в единое государство. Во время проведения многочисленных конституционных конвентов делегатами от колоний разрабатывался единый документ – проект Конституции. В процессе дебатов высказывались разные точки

зрения, какой же будет основа нового государства: уже укоренившаяся Вестминстерская система или ярчайший пример того времени – федеративное децентрализованное государство Соединенные Штаты Америки. Выбранная территориальная организация в виде федерации была естественным продолжением существования бывших колоний, которые после объединения в единое государство стремились сохранить и свою территорию, и достаточную степень независимости, что безусловно выразилось и в конституционных нормах. В итоге, нежелание отказаться от своих исторических корней и связи с Великобританией, но при сохранении максимально широких полномочий будущих штатов привели к созданию особой системы, свойственной исключительно Австралии. По мнению диссертанта не просто копирование той или иной модели государственного управления, а именно «симбиоз» британской модели парламентской системы и американской системы децентрализации государственной власти в части федеративного территориального устройства являются отличительной чертой Австралийского Союза.

Выбранная Австралией форма государственного устройства способствовала формированию двухпалатного Парламента Австралийского Союза. Однако, если верхняя палата Великобритании традиционно «слабая», то в противоположность Вестминстерской системе творцы австралийской Конституции во многом переняли опыт США, создав верхнюю палату Парламента, практически равную по полномочиям нижней, а при осуществлении контроля за деятельностью исполнительной власти даже и превосходящей ее.

Следует отметить, что при наличии существенных контрольных полномочий Парламента, закрепленных в Конституции, их реализация была затруднена вследствие преобладания большинства правящей партии и в верхней, и в нижней палатах. Ситуация изменилась после введения пропорциональной избирательной системы в Сенате, в результате чего уменьшилось давление Правительства на верхнюю палату. По мнению диссертанта реформа 1949 года остановила тенденцию к ослаблению роли Парламента и переходу к «министериализму», а также поставила точку в формировании в Австралии интенсифицированного

парламентаризма, что выражается в ряде признаков. Во-первых, обе палаты Парламента избираются населением государства и населением штатов. Такое положение было включено изначально в Конституцию при ее создании, тогда как в США верхняя палата стала избираемой только с 1913 г.

Второй признак касается системы формирования Парламента. Палата представителей формируется по мажоритарной системе абсолютного большинства с преференциальным голосованием, вследствие чего в нижней палате доминирует правящая партия. В Сенат, формируемый по пропорциональной системе с единым передаваемым голосом, проходят различные партии, включая региональные. За счет преобладания неправительственных партий верхняя палата может превратится в оппозиционную.

Третий признак проявляется в наличие у Сената права вето на законопроекты, инициированные и одобренные в нижней палате. Учитывая тот факт, что основная масса законопроектов предлагается для утверждения министрами в нижней палате, именно право вето верхней палаты становиться сдерживающим факторов для инициатив исполнительной власти. Вследствие возникновения законодательного конфликта между палатами Парламента и блокирования Сенатом билля, у генерал-губернатора появляется право единовременного роспуска всего Парламента Австралии и назначения внеочередных выборов. Обращает на себя внимание то, что приоритетным правом решения внутрипарламентского законодательного конфликта в первую очередь наделено население Австралийского Союза. Именно австралийцы в ходе голосования могут отдать предпочтение той или иной стороне конфликта, и вполне вероятно, что по итогам выборов правящая партия поменяется, а конфликт будет исчерпан. Если же перевыборы подтверждают нахождение у власти прежней политической партии (или коалиции), и законодательный конфликт вспыхивает вновь, то тогда генерал-губернатор созывает совместное заседание, что означает возврат права разрешения законодательного тупика в Парламент. И в таком случае имеет значение правило нексус.

Четвертый признак, это правило нексус, в общем ограничивающее расширение Парламента, а в частности не позволяющее Палате представителей увеличить свою численность без увеличения численности Сената в соотношении, определенном Конституцией. Безусловно, согласно этому правилу и Сенат не может увеличить свою численность, так как решение об увеличении, принимается в виде закона, который утверждается только при согласии обеих палат.

Пятый признак выражается в эффективности реализации контрольных полномочий Парламента, достигаемой за счет наделения Сената особыми полномочиями по контролю и оценке деятельности органов исполнительной власти. Единственный комитет Парламента, который вправе инициировать проверку делегированного законодательства – это сенатский комитет. Также оценка эффективности деятельности исполнительной власти осуществляется только сенатскими комитетами, которым все органы исполнительной власти обязаны предоставлять отчетность. При этом в соответствии с Вестминстерскими традициями полномочия по формированию и отставке Правительства закреплены за нижней палатой, что не позволяет верхней палате дестабилизировать работу Правительства при любых случаях выявления недостатков в работе исполнительной власти. Таким образом, диссертантом отмечено специфическое распределение контрольных полномочий между палатами Парламента, позволяющее обеспечивать всеобъемлющий контроль деятельности Правительства, сохраняя стабильность исполнительной власти.

В отношении других полномочий Парламента диссертант отмечает специфику в реализации судебных полномочий, связанную с парламентскими привилегиями, заимствованными у британского парламента. Речь идет о праве лишать свободы лиц, которые нарушают привилегии Парламента или парламентариев. Такое право, подтвержденное практикой Высокого суда, до настоящего времени закреплено за Парламентом Австралийского Союза, несмотря на то, что было подтверждено, что такое полномочие теоретически относится к полномочиям судебных органов.

Несмотря на то, что Парламент Австралийского Союза наделен значительными полномочиями, есть вопросы, в которых Парламент уступает

исполнительной власти. Диссертант отмечает ограниченность внешнеполитических полномочий Парламента, что исторически является прерогативой монарха. Но даже после ратификации Вестминстерского статута, положение не изменилось существенно, так как королевские прерогативы в таком вопросе перешли к генерал-губернатору и Правительству.

На основании всего вышесказанного автор делает вывод, что центральным органом всей системы государственной власти в Австралийском Союзе является высший законодательный, представительный, контрольный и учредительный орган – Парламент. При этом сила Парламента достигается как юридическими, так и политическими способами, а значительная роль в таком вопросе отведена верхней палате Парламента – Сенату. Диссертант полагает, что настоящее исследование имеет практическую значимость и в Российской Федерации, поскольку государство является федеративным, а парламент – двухпалатным, в котором Совет Федерации представляет интересы субъектов, но население субъектов не принимает участие в формировании палаты. По мнению диссертанта опыт Австралийского Союза может быть использован при совершенствовании правового статуса Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Список литературы

Конституция и законодательные акты

1. Commonwealth of Australia Constitution Act. An Act to constitute the Commonwealth of Australia.1900. The Museum of Australian Democracy at Old Parliament House. [Electronic resource]. - Mode of access: http://www.foundingdocs.gov.au/resources/transcripts/cth1_doc_1900.pdf.
2. Commonwealth of Australia Constitution Act. Federal Register of Legislation. [Electronic resource]/ - Mode of access: https:// www. legislation.gov.au/Details/C2013Q00005.
3. An Act the better government of Her Majesty's Australian Colonies. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.foundingdocs.gov.au/scan-sid-943.html.
4. Acts Interpretation Act 1901 No. 2, 1901. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00028.
5. Air Navigation Act 1920, Act No. 50. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2004C01751.
6. An Act to amend the Commonwealth Electoral Act 1918-1946 and the Senate Elections Act 1903-1922 (Commonwealth Electoral Act 1948) [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C1948A00017.
7. Auditor-General Act 1997 No. 151, 1997. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00036.
8. Australia Act 1986 (Cth). The Museum of Australian Democracy at Old Parliament House. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.foundingdocs.gov.au/item-did-32.html.
9. Australian Capital Territory (Electoral) Amendment Act 1991. The Federal Register of Legislation (the Legislation Register). [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation. gov.au/Details/C2004C00214.
10. Australian Citizenship Act 1948, Act No. 83. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2006C00317.

11. Bill of Rights [1688]. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2.
12. Building and Construction Industry (Consequential and Transitional Provisions) Bill 2013. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2016B00114.
13. Biosecurity Act 2015 No. 61, 2015 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00355.
14. Biosecurity (Human Biosecurity Emergency) (Human Coronavirus with Pandemic Potential) Declaration 2020 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/F2021C00522.
15. Charter of Budget Honesty Act 1998, No. 22, 1998. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00126.
16. Commonwealth Electoral Act 1902. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C1902A00019.
17. Commonwealth Electoral Act 1918. No. 27, 1918. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00140.
18. Commonwealth Electoral Amendment Act 2016 No. 25, 2016. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2016A00025.
19. Commonwealth Electoral Legislation Amendment Act 1983 No. 144.1983. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A02861.
20. Commonwealth Franchise Act 1902. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C1902A00008.
21. Crimes Act 1914 No. 12, 1914. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00408.
22. Criminal Code Act 1995. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00360.
23. Defence Act 1903, No. 20 of 1903. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00371.

24. Evidence Act 1995 No. 2, 1995, Compilation No. 30. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00433.
25. Fair Work (Registered Organisations) Act 2009 No. 86, 1988 // https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00147.
26. Family Law Act 1975 No. 53. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00182.
27. Federal Circuit Court of Australia Act 1999 No. 193. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00044.
28. Federal Council of Australasia Act, 1885. The Parliament of Victoria. [Electronic resource]. - Mode of access: http://www.parliament.vic.gov.au/papers/govpub/VPARL1885No70.pdf.
29. Federal Court of Australia Act 1976 No. 156. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00342.
30. Federal Financial Relations Act 2009, No. 11, 2009. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00327.
31. Human Rights (Parliamentary Scrutiny) Act 2011, No. 186, 2011. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00195.
32. Intelligence Services Act 2001, No. 152, 2001. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00397.
33. Judiciary Act 1903 Act No. 6. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00347.
34. Jury Exemption Act 1965 No. 13. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2013C00074.
35. Law Enforcement Integrity Commissioner Act 2006, No. 85, 2006. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00395.
36. Legislation Act 2003, No. 139, 2003. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00084.

37. Legislative Instruments Act 2003, No. 139, 2003. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00084.
38. New South Wales Constitution Act 1855 (UK). [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.foundingdocs.gov.au/scan-sid-299.html.
39. Northern Territory Electoral act 2004 // The Federal Register of Legislation (the Legislation Register) URL: https://www.legislation. gov.au/Details/C2004C00214.
40. Parliamentary Allowances Act 1907 No. 5 of 1907. [Electronic resource]/ - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C1907A00005.
41. Parliamentary Business Resources Act 2017. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Series/C2017A00037.
42. Parliamentary Commission of Inquiry Act 1986, No. 9, 1986. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A03250.
43. Parliamentary Joint Committee on Law Enforcement Act 2010. No. 128, 2010. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00060.
44. Parliamentary Privileges Act 1987 No. 21, 1987. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00951.
45. Parliamentary Service Act 1999, Act No. 145 of 1999. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00092.
46. Parliamentary Superannuation Act 2004, No. 72, 2004. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00009.
47. Public Accounts and Audit Committee Act 1951. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00109.
48. Public Governance, Performance and Accountability Act 2013, No. 123, 2013. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00269.
49. Public Works Committee Act 1969. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00098.

50. Referendum (Machinery Provisions) Act 1984 /. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00407.
51. Remuneration Tribunal Act 1973 No. 215, 1973. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00081.
52. Representation Act 1905 (An Act relating to the Representation of the several States in the House of Representatives, Act No. 11 of 1905. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Series/C1905A00011.
53. Representation Act 1983. Act No. 109 of 1983 as amended, taking into account amendments up to Act No. 58 of 1985. The Federal Register of Legislation (the Legislation Register). [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation. gov.au/Details/C2004C00214.
54. Senate Elections Act 1903. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C1903A00002.
55. Statute of Westminster 1931. 1931 c. 4 (Regnal. 22_and_23_Geo_5). The National Archives Kew, Richmond. [Electronic resource]. - Mode of access: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/22-23/4/contents.
56. Statute of Westminster Adoption Act 1942, Act No. 56 of 1942. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2004C00661.
57. Western Australia Constitution Act 1890 (UK). [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.foundingdocs.gov.au/item-sdid-12.html.

Законопроекты и иные нормативно-правовые акты

58. Commonwealth Electoral Amendment (Democratic Plebiscites) Bill 2007. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2007B00166.
59. Governor Darling's Commission 1825 (UK). [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.foundingdocs.gov.au/item-sdid-74.html.
60. Governor Phillip's Instructions 25 April 1787 (GB). [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.foundingdocs.gov.au/item-sdid-68.html.

61. House of Representatives Standing Orders. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/House_of_Representatives_Standing_Orders.
62. Letters Patent erecting Colony of Queensland 6 June 1859 (UK). [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.foundingdocs.gov.au/item-sdid-47.html.
63. New South Wales Charter of Justice, Letters Patent 2 April 1787.The Museum of Australian Democracy at Old Parliament House // http://www.foundingdocs.gov.au/item-did-37.html.
64. Order-in-Council ending transportation of convicts 22 May 1840 (UK). [Electronic resource]. - Mode of access: ttps://www.foundingdocs.gov.au/item-sdid-76.html
65. Order-in-Council separating Van Diemen's Land from New South Wales 14 June 1825 (UK). [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.foundingdocs.gov.au/item-sdid-30.html .
66. Parliamentary privilege Resolutions agreed to by the Senate on 25 February 1988 / URL: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Privileges/Completed%20inquiries/2004-07/report_125/e02.
67. Plebiscite (Same-Sex Marriage) Bill 2016. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.legislation.gov.au/Details/C2016B00135.
68. Remuneration Tribunal (Members of Parliament) Determination 2021 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.legislation.gov.au/Details/F2021L00793.
69. Resolution of appointment (the House of Representatives: 4 July 2019, the Senate: 22 July 2019). [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/Resolution.
70. Resolution of appointment (the House of Representatives: 4 July 2019, the Senate: 22 July 2019). [Electronic resource]. - Mode of access: https:// www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Treaties/Resolution.

71. Standing orders of the Senate. [Electronic resource]. - Mode of access: http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/standingorders/b00.
72. The Senate resolution 25.02.1988. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/standingorders/d00/~/link.aspx?_id=2E1A8CD342494B6A942AB5DB2674E4A2&_z=z#Procedural-orders_36.

Монографии и учебные пособия на русском языке

73. Алебастрова И.А. и др. Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие. Вопросы и ответы. - М., 2003. - 192 с.
74. Алексеев А. А. К учению о парламентаризме / А. А. Алексеев. - Санкт-Петербург: Сенатская Тип., 1908. - 93 с.
75. Актуальные вопросы конституционного права: сб. науч. статей Liber amicorum в честь д.ю.н., проф. Ю.И. Лейбо / Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) М-ва иностр. дел Рос. Федерации, каф. конституционного права; [науч. ред. И.А.Ракитская]. — М. : МГИМО-Университет, 2018.
76. Арбузкин, А. М. Конституционное право зарубежных стран: учебное пособие / А. М. Арбузкин. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. — 560 с.
77. Вайль И.М. Австралия:федерализм и высшие органы власти / отв. ред. И. Д. Левин. М., 1970.
78. Дайси А.В. Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской Конституции / А.В. Дайси ; ред. П.Г. Виноградов ; пер. О.В. Полторацкая. – Москва : Тип. И. Д. Сытина и К°, 1905.
79. Депутат зарубежного парламента / Е.А. Кремянская, А.Г. Орлов, Е.Я. Павлов и др.; отв. ред. А.Г. Орлов, Е.А. Кремянская. - М. : Издательство "МГИМО-Университет", 2014.
80. Законодательная власть: монография / В. Е. Чиркин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. - 336 с.

81. Ирхин, И. В. Территории с особым статусом в составе федеративных государств (конституционно-правовое исследование): монография / И.В. Ирхин. — Москва : ИНФРА-М, 2022. — 217 с.
82. Исаев М.А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. 400с.
83. Исаев М.А. Основы конституционного права Дании / М. А. Исаев ; МГИМО(У) МИД России. – М.: Муравей, 2002.
84. Кокотов, А. Н. Парламентское право Российской Федерации : учебное пособие для бакалавриата / отв. ред. А. Н. Кокотов. — Москва : Норма, 2020. — 320 с.
85. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: в 4 т. Тома 1–2. Часть общая: Учебник / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун – 3-е изд., обновл. и дораб.– М.: Издательство БЕК, 2000.
86. Конституционное право зарубежных стран: учебник / под общ. ред М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. - 4-е изд., переаб. и доп. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2016.
87. Конституционное право России: Учебник / В.Е. Чиркин; Институт государства и права РАН. - 6-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма, 2009.
88. Конституционно-правовые основы статуса главы государства в США / Е.А.Кремянская // Глава государства в зарубежных странах / под ред. А.Г.Орлова, Н.А.Славкиной; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) М-ва иностр. дел Рос. Федерации, каф. конституционного права. — М.: МГИМО-Университет, 2016.
89. Конституция в XXI веке: сравнительно правовое исследование : монография / отв. ред. В. Е. Чиркин. — М. : Норма : ИНФРА М, 2019. — 656 с.
90. Кремянская Е.А. Законодательный процесс в США / Е.А. Кремянская // Законодательный процесс в зарубежных странах / под ред. Ю.И. Лейбо. - М. : МГИМО-Университет, 2012.
91. Лафитский В.И. Конституционный строй США / В.И.Лафитский. - Москва: Контракт,2007. - 320 с.

92. Лукьянов А. И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций. М., 2010. – 303 с.
93. Мамитова Н.В., Совершенствование антикоррупционного законодательства в области государственной службы / Н.В.Мамитова, О.Л.Репина // Модернизация российского законодательства в условиях конституционной реформы. Сборник трудов XVII Всероссийских декабрьских юридических чтений в Костроме. Всероссийская научно-практическая конференция. Отв. редакторы Г.Г. Бриль, В.В. Груздев, сост. Н.В. Ганжа [и др.]. Кострома, 2021. 486 с.
94. Марченко М.Н. Теория государства и права. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. 640 с.
95. Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. М.: Российск.гос.гуманит. ун-т, 2001. 350с.
96. Монтескье Шарль Луи. Избранные произведения / Общ. ред. и вступ. ст. М. П. Баскина - М.: Гослитиздат, 1955.
97. Парламентское право России: монография / А.И.Абрамова, В.А.Витушкин, Н.А.Власенко и др.; под ред. Т.Я.Хабриевой.М.: Издание государственной думы. 2013.
98. Парламентский контроль в Российской Федерации и в зарубежных странах: нормативное регулирование и практика реализации: коллективная монография: [16+] / Москва; Берлин: Директ-Медиа, 2020. — 546 с.
99. Современное зарубежное избирательное право : монография / под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской; МГИМО (У) МИД России, каф. конституционного права. - М.: МГИМО-Университет, 2013. С.165.
100. Современные избирательные системы. Вып.4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия / Т.И.Чурсина, А.Г.Орлов, И.А.Ракитская, К.А.Половченко; науч.ред.А.В.Иванченко, В.И.Лафитский. М: РЦОИТ: Ин-октаво, 2009.
101. Сравнительный анализ высших органов государственного аудита в странах мира / Климанов В.В., Казакова С.М., Михайлова А.А., Яговкина В.А. Москва: РАНХиГС при Президенте Российской Федерации,2020. – 69с.

102. Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование: монография / Е.А. Кремянская. Моск. гос. Ин-т междунар. отношений (Ун-т) МИД России. — М.: МГИМО-Университет, 2015.

103. Федерализм в Австралии (Диссертация И.М. Вайль): [В Институте права Академии Наук СССР] / С. // Советское государство и право. – М., 1949. – № 2 (февраль).

104. Хабриева Т. Я. Теория современной конституции / Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин. — Москва : Норма, 2019. - 320 с.

105. Чиркин В. Е. Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование / В.Е. Чиркин. - Москва: НОРМА, 2009. - 144 с.

106. Чиркин В. Е. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: Монография / Институт государства и права РАН; Отв. ред. В.Е. Чиркин. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. - 656 с.

Монографии и учебные пособия на иностранных языках

107. Bagehot W. The English Constitution, 4th edn., Fontana, London, 1965.

108. Barber S. Federal election results, Research paper series, 2018–19, Parliamentary Library, Canberra, 5 July 2018.

109. Bennett S., Lundie R. Australian electoral systems, Research paper, 2007–08, Parliamentary Library, Department of Parliamentary Services Canberra, 2007.

110. Bray G.W. New South Wales Year book № 78, 1998. Australian bureau of statistics New South Wales. National Library of Australia. Alken Press Pty Ltd. NSW. 1998.

111. Button J.The Role of the Leader of the Government in the Senate Papers on Parliament No. 14. February 1992.. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Research_and_Education/~/~/link.aspx?_id=9A2B2399B59B4EFF838FC0CAFA2C9502.

112. Campbell E. Parliamentary Privilege in Australia. The Federation Press. 2003.

113. Clifford A.V., Joyce R. B. Early constitutional development in Australia: New South Wales, 1788-1856. Oxford University Press, 1934.

114. Cockburn, John A. Sir. Australian Federation (1850-1929), University of Sydney Library, Sydney, 2000.

115. Federal Council of Australasia by Alfred Deakin. University of Sydney Library, Sydney, 2000.P.4.

116. Galligan B. Parliamentary Responsible Government and the Protection of Rights. Papers on Parliament No. 18. Published by the Department of the Parliamentary Library, 1992.

117. Galligan B. Parliament's Development of Federalism. The Vision in Hindsight: Parliament and the Constitution: Paper No. 13. Published by the Department of the Parliamentary Library, 2001.

118. Garran R. Prosper the Commonwealth, Angus and Robertson, Melbourne, 1958.

119. Garran R. The Coming Commonwealth. An Australian Handbook of Federal Government. University of Sydney Library. Sydney, 2000. P. 114-115. [Electronic resource]. - Mode of access: http://adc.library.usyd.edu.au/view?docId=ozlit/xml-main-texts/fed0016.xml;collection= federation;database=ozfed;query=; brand=ozfed.

120. Green A. Is It Time for a Fundamental Review of the Senate's Electoral System? Papers on Parliament No. 62. Senate Occasional Lecture Series at Parliament House, Department of the Senate, Canberra, 2014.

121. Griffith S. Australasian Federal Convention, Adelaide. Government Printer. 1897.

122. Griffith S. Official Report of the National Australasian Convention Debates. March 1891. P 34-36 . [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_ procedures/Records_of_the_Australasian_Federal_Conventions_of_the_1890s.

123. Gyngell A., Wesley M. Making Australian Foreign Policy. 2nd edition. Cambridge University Press. 2007.

124. Hasluck P. Australia in the War of 1939–1945. Series 4 – Civil, Australian War Memorial, Canberra, 1952.

125. Hamer D. «Can responsible government survive in Australia?» Department of the Senate. Printed by the Department of the Senate, Canberra. 2006.

126. Hamer D. Can Responsible Government Survive In Australia? Printed by the Department of the Senate, Canberra. 2004.

127. Hatsell J. Precedents of proceedings in the House of Commons: with observations / J.Hatsell. - London: L. Hansard and sons, 1818. – 491 p.

128. House of Representatives Practice, 7th edition, CanPrint Communications Pty Ltd, Canberra 2018.

129. Laundy P. The Office of Speaker in the Parliaments of the Commonwealth, Quiller Press, London, 1984.

130. Lee H. P., George Winterton. Australian Constitutional Landmarks. Cambridge University Press, 2004.

131. McCann.J. 110th anniversary of the Commonwealth Franchise Act 1902. 2012.URL: http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2012/June/110th_anniversary_of_the_Commonwealth_Franchise_Act_1902.

132. Mill J.S. Considerations on Representative Government. Oxford. 1991. – 340p.

133. Moore, W. H. The Constitution and Its Working. Cambridge University Press, Cambridge.1933.

134. Muller D. The passage of private members' and senators' bills through the Parliament. Australian Parliament, 2017. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/ 2017/December/Private_Members_ and_Senators_Bills.

135. Nowak M. Human Rights. Handbook for Parliamentarians // Inter-Parliamentary Union (IPU)Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR).2005.

136. Odgers J. R. Odgers' Australian Senate practice. 14-th edition. CanPrint Communications Pty Ltd, Canberra. 2016.

137. Official Year Book of the Commonwealth of Australia No. 2. McCarron, Bird and Co, Melbourne. 1909.

138. Official Year Book of the Commonwealth of Australia № 1, McCarron, Bird & CO, Printers, Collins Street. Melbourne, 1908.

139. Official Year Book of the Commonwealth of Australia № 2 , McCarron, Bird & CO, Printers, Collins Street. Melbourne.1909.

140. Quick J., Garran R. The Annotated Constitution of the Australian Commonwealth. The Australian book company, London. 1901.

141. Ratnapala S. Australian constitutional law: foundation and theories / Ratnapala S. – 2nd ed. – Oxford: Oxford University Press, 2007.

142. Ratnapala S. Australian constitutional law: commentary and cases / Ratnapala S. – 2nd ed. – Oxford: Oxford University Press, 2007.

143. Shaw A. G. L. The Story of Australia. 2nd. ed. rev. Faber and Faber, London.

144. The Annotated Constitution of the Australian Commonwealth / By J. Quick and R.R. Garran. Sydney : Legal Books, 1901. Repr. 1976.

145. The Legislative Council of New South Wales: past, present and future by Barbara Page. New South Wales Parliamentary Library; 1990/1. Background paper. Sydney: N.S.W. Parliamentary Library, 1990.

146. Thompson E. Australian Parliamentary Democracy After a Century: What Gains, What Losses? Research Paper No. 23 1999–2000. Published by the Department of the Parliamentary Library, 2000.

147. Thompson M. M. H. The First Election: The New South Wales Legislative Council Election of 1843, Alpha Desktop Publishing, Mittagong, 1996.

148. Webb R. The Commonwealth Budget: process and presentation (updated January 2007), Research brief, no. 7, 2006–07, Parliamentary Library, Canberra, 2010. [Electronic resource]. - Mode of access: http://www.aph.gov.au/library/pubs/rb/2006-07/07rb07.pdf.

149. Wise B. R. The Commonwealth of Australia. Boston. Little, Brown and company. 1909.

Статьи на русском языке:

150. Авакьян С. А. Государственно-правовые нормы и обычаи: соотношение и ... деятельность Советов / С.А.Авакьян С.А. // Советское государство и право. - 1978. - № 8. С.16-17.

151. Барциц И. Н. Конституционный обычай: признаки и значение/ И.Н.Барциц // Журнал российского права. - 2019. - № 9. С. 30—47.

152. Богдановская, И.Ю. Делегированное законодательство в странах «общего права»: сравнительноправовые аспекты / И.Ю. Богдановская // Право и политика – 2006. – № 10. – С. 60 – 65.

153. Глотик А.С. Современная нормативная база документационного обеспечения управления Австралийского Союза (разработка и содержание) / А.С.Глотик // История и архивы. – 2008. - № 1. – С.234-247.

154. Ирхин И. В. Принцип субсидиарности: в поисках баланса между централизацией и децентрализацией (государственно-правовой аспект) / И.В.Ирхин // Актуальные проблемы российского права. - 2020. -Т. 15. - № 11. — С. 160–171.

155. Ирхин И. В. К дискуссии о природе принципов права (правовых принципов) в условиях конвергенции правовых систем / И.В.Ирхин // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 4. — С. 117—129.

156. Левакин И. В. Конституционно-правовые основы экономической системы России XX – начала XXI века (К вопросу о конституционной реформе 2020 г.) / И.В.Левакин // Государство и право. – 2021. – № 3. С. 83-92.

157. Левакин И.В. Об отчуждении по общественному договору: компаративистский анализ основных черт алиенации и деалиенации в конституциях буржуазно-демократических, социалистических, постсоциалистических и религиозных государств / И.В.Левакин // Сравнительная политика. – 2019. - № 10(3). С.22-31.

158. Малиновский, А. А. Конституция как источник уголовного права в зарубежных странах / А. А. Малиновский // Международное уголовное право и международная юстиция. – 2017. – № 1. – С. 13-16.

159. Мамитова Н.В. Проблемы противодействия коррупционным преступлениям в Российской Федерации / Н.В. Мамитова // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. — 2016. — Т. 10, № 2. — С. 261–269.

160. Умнова-Конюхова И.А. Судебная власть и искусственный интеллект: правовые аспекты взаимодействия / И.А. Умнова-Конюхова // «Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. – 2021. - №1. - С. 106-114.

161. Умнова-Конюхова И.А., Алешкова И.А. (2019). А.В. Никитина. Конституционно-правовые споры / И.А.Умнова_Конюхова. И.А.Алешкова // Государство и право. - 2019. - № 9. С. 181–183.

Статьи на иностранных языках

162. Dewar J. Australian senate select committees: Senate composition, party partisanship and democracy / J. Dewar // Social Alternatives. – 2015. - Vol. 34, № 3. P. 18-24.

163. Ganghof S. Australian bicameralism as semi-parliamentarism: patterns of majority formation in 29 democracies / S.Ganghof, S. Eppner, A.Pörschke // Australian Journal of Political Science. - 2018. - Vol.53. - Issue 2. - P. 211-233.

164. Page B. Ministerial resignation and individual ministerial responsibility in Australia 1976–1989* / B. Page // The Journal of Commonwealth & Comparative Politics. – 1990. –Vol.28. – Issue 2. – P. 141-161.

165. Thompson E. The Washminster Mutation// Politics. – 1980. Vol. 15. Issue 2.

Диссертации:

166. Федерализм в Австралии (Диссертация И.М. Вайль): [В Институте права Академии Наук СССР] / С. // Советское государство и право. – М., 1949. – № 2 (февраль).

167. Попова А.А. Становление источников права Австралии в колониальный период: конец XVIII-XIX в. Дисс. к.ю.н. М.: 2006.

Статистические и информационные ресурсы

168. Journals of the Senate, 18 April 2016, p.4118 // URL; https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/Journals_of_the_Senate.

169. Journals of the Senate, 17 August 2015, p.2955-2956. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/Journals_of_the_Senate.

170. Journals of the Senate, 17 August 2015, p.2963. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/Journals_of_the_Senate.

171.

172. 44th Parliament in review. Politics and Public Administration Section. Research paper series, 2016–17. [Electronic resource]. - Mode of access: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id:%22library/prspub/4955465%22.

173. A quick guide to plebiscites in Australia. Brenton Holmes. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2011/June/A_quick_guide_to_plebiscites_in_Australia.

174. Australian Electoral Commission // https://www.aec.gov.au.

175. Australian Electoral Commission. Referendum dates and results. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.aec.gov.au/Elections/referendums/Referendum_Dates_and_Results.htm.

176. Candidates for Western Australia. [Electronic resource]. - Mode of access: https://results.aec.gov.au/17496/Website/SenateCandidates-17496-WA.htm.

177. Current Ministry List. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_

Departments/Parliamentary_Library/Parliamentary_Handbook/Current_Ministry_List.

178. First report - Electoral Reform. Parl.paper No. 227/83. 13.09.1983. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=report_register/bycomlist.asp?id=150.

179. Foreign Affairs, Defence and Trade References Committee. The Senate. Blind agreement: reforming Australia's treaty-making process. Commonwealth of Australia 2015. Printed by the Senate Printing Unit, Parliament House, Canberra. 2015.

180. House of Representatives - Two party preferred results 1949 – present. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.aec.gov.au/Elections/Australian_Electoral_History/House_of_Representative_1949_Present.htm.

181. Informality (%) House of Representatives and Senate. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.aec.gov.au/Voting/Informal_Voting/summary.htm.

182. Interim report on the inquiry into the conduct of the 2013 Federal Election Senate voting practices. Joint Standing Committee on Electoral Matters. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.aph.gov.au/parliamentary_business/committees/joint/electoral_matters/2013_general_election/interim_report.

183. Joint Select Committee on Parliamentary Privilege, Final report, October 1984, PP 219 (1984) 72. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter20/Other_privileges.

184. Journals of the Senate № 45 19 June 2017 P.1472 // URL: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/Journals_of_the_Senate.

185. Journals of the Senate, 2 March 2015, p.2209. [Electronic resource]. - Mode of access:

https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/Journals_of_the_Senate.

186. Official election statistics. 1946. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.aec.gov.au/ Elections/Federal_Elections/Stats_ CDRom.htm.

187. Parliament of Australia. [Electronic resource]. - Mode of access: http://www.aph.gov.au.

188. Party House of representatives representations 2013. Australian Electoral Commission https://results.aec.gov.au/17496/Website/HousePartyRepresentationLeading-17496.htm.

189. Party Senate representations 2013. Australian Electoral Commission. [Electronic resource]. - Mode of access: https://results.aec.gov.au/17496/Website/SenatePartyRepresentation-17496.htm.

190. Political parties. [Electronic resource]. - Mode of access: https://results.aec.gov.au/17496/Website/GeneralPartyDetails-17496.htm.

191. Procedural Information Bulletins No. 108 for the sitting period 8 - 18 October 1996. [Electronic resource]. - Mode of access: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Procedural_Information_Bulletins/Procedural_Information_Bulletins_-_1996.

192. Report 128 Inquiry into the Treaties Ratification Bill 2012. The Parliament of the Commonwealth of Australia Joint Standing Committee on Treaties Report.2012. Printed by the Senate Printing Unit, Parliament House, Canberra.

193. Report by the Senate's Legal and Constitutional References Committee. «Trick or Treaty? Commonwealth Power to Make and Implement Treaties», November 1995, URL: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Legal_and_Constitutional_Affairs/Completed_inquiries/pre1996/treaty/report/index.

194. Resolution of appointment by the House of Representatives on 4 July 2019 and the Senate on 22 July 2019. [Electronic resource]. - Mode of access:

https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/Resolution.

195. Scrutiny Digest // URL : https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/ Scrutiny_of_Bills/~ /link.aspx?_id=9A0E5B8A5E964469B014FE3F1269C5F6&_z=z.

196. Senate Brief, No. 16, July 2017, Department of the Senate. [Electronic resource]. - Mode of access: http://www.aph.gov.au/About_Parliament/ Senate/Powers_practice_n_procedures/Senate_Briefs/Brief16.

197. Senate Brief, No. 6, Oktober 2016, Department of the Senate //URL: http://www.aph.gov.au/About_Parliament/ Senate/ Powers_practice_n_procedures/Senate_Briefs/Brief06.

198. Senate State Group Voting Tickets 2013. Australian Electoral Commission // URL: https://results.aec.gov.au/17496/Website/SenateStateGroupVotingTickets-17496-NSW.htm.

199. The matter of a popular vote, in the form of a plebiscite or referendum, on the matter of marriage in Australia. Legal and Constitutional Affairs References Committee. The Senate.2015. [Electronic resource]. - Mode of access:

200. The result of the 2013 federal election of Western Australian Senators // https://results.aec.gov.au/17496/Website/Default.htm.

201. Treaty-making process. Commonwealth of Australia 2015. Printed by the Senate Printing Unit, Parliament House, Canberra. 2015.

202. Государственная Дума Федерального собрания Российской Федерации. Вячеслав Володин о Форуме «Развитие парламентаризма» // http://duma.gov.ru/news/45556.

Судебная практика

203. Amalgamated Society of Engineers v Adelaide Steamship Co Ltd ("Engineers' case") [1920] HCA 54; (1920) 28 CLR 129 (31 August 1920) [Electronic resource]. - Mode of access: http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/HCA/1920/54.pdf.

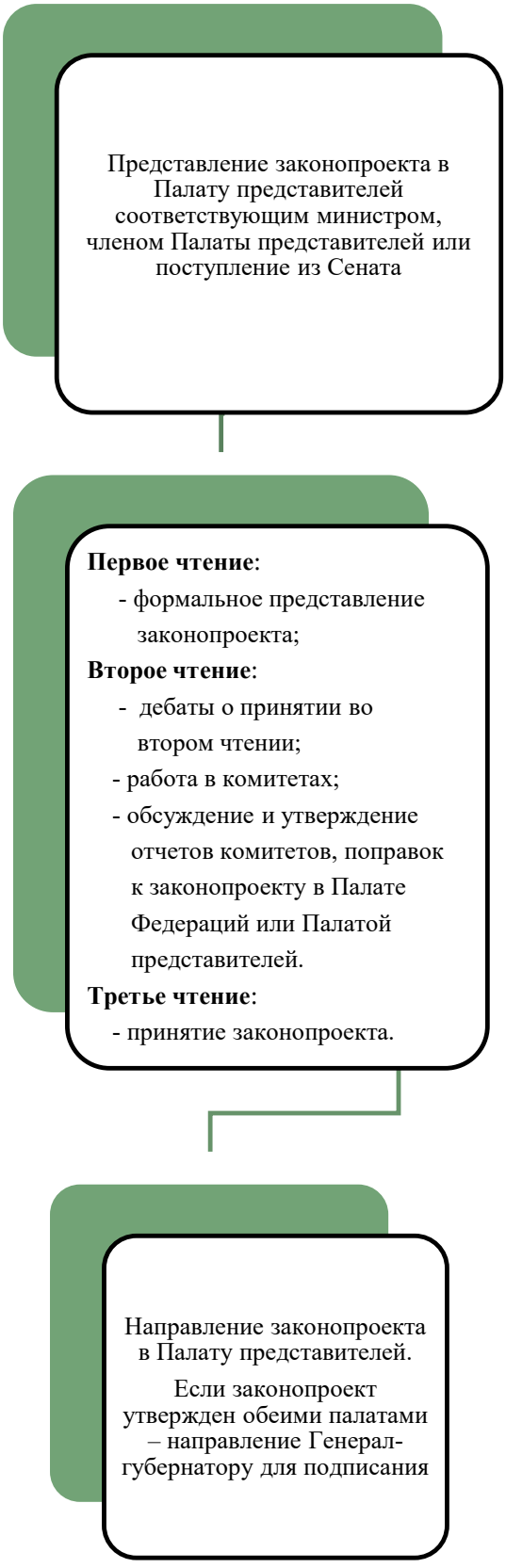
204. Farey v Burvett [1916] HCA 36; (1916) 21 CLR 433 (8 June 1916). P.452. [Electronic resource]. - Mode of access: http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/HCA/1916/36.html.

205. R v Burgess; Ex Parte Henry (1936) 55 CLR 608. [Electronic resource]. - Mode of access: http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/HCA/936/52.html.

Приложение № 1
«Законодательная процедура в Сенате»

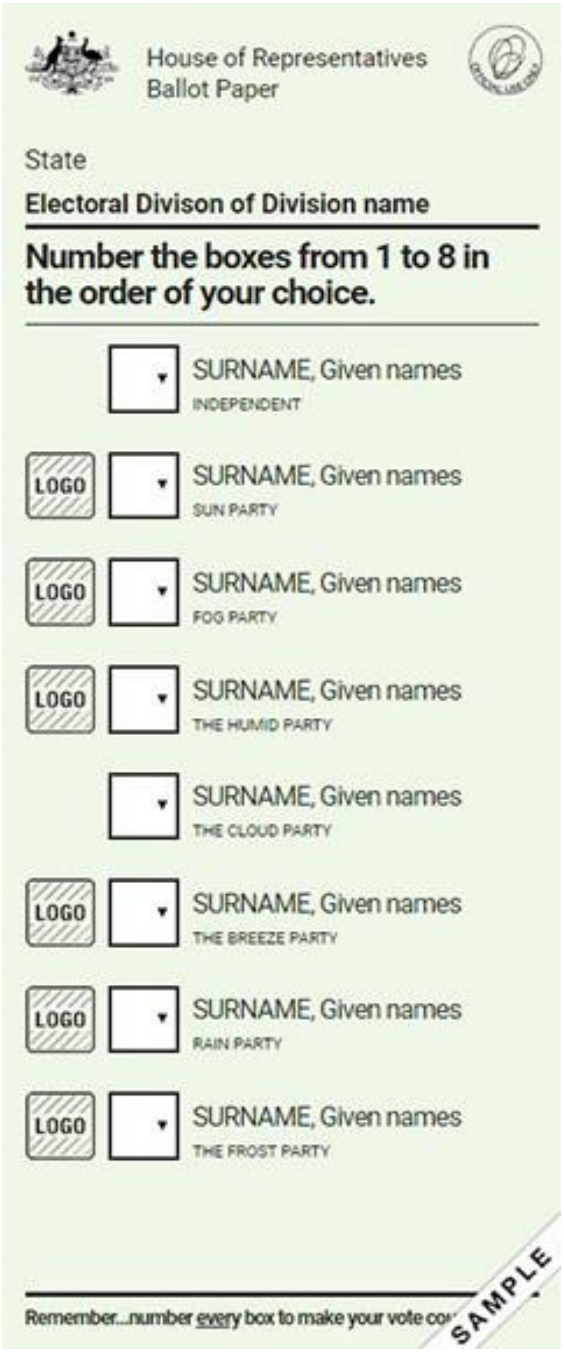


Приложение № 2
«Законодательная процедура в Палате представителей»



Приложение № 3
«Бюллетень голосования за кандидатов в члены Палаты представителей»

(В бюллетене требуется пронумеровать поля напротив имени кандидатов в порядке своих предпочтений. Все поля должны быть заполнены)





Приложение № 4

«Бюллетень голосования за кандидатов в Сенат от штата Новый Южный Уэльс»

