

Парламентский регламент как форма регулирования порядка деятельности законодательного органа власти

Статья посвящена анализу соотношения регулирования парламентских процедур конституцией и регламентом парламента, выявляются основные положения, касающиеся деятельности парламента, зафиксированные в конституции и регламенте парламента. Автором исследуется сущность регламента, его место в системе нормативно-правовых актов.

The article is devoted of the analysis of a correlation between regulation of the parliament proceedings by the constitution and the regulations of the parliament, the main foundations about the parliament's work fixed in the constitution and the regulations of the parliament are revealed. The author investigate an essence of the regulations, its place in the system of the juridical acts.

В государствах с парламентской системой правления, когда действует так называемая «мягкая система разделения властей» или «слияние власти» особое значение придается парламентским процедурам как существенному элементу в структуре «сдержек и противовесов». При такой модели правления парламентские процедуры уравнивают полномочия исполнительной власти, являясь своего рода «балансиром». Они позволяют разрешить разногласия между законодательной и исполнительной ветвями власти мирным способом. Парламентские процедуры придают легитимность всем решениям парламента, поскольку данные решения приняты с соблюдением определенного порядка, зафиксированного в конституции, регламенте и других нормативных актах. Д.А. Ковачев считает, что «парламентская процедура является юридически регламентированным порядком, на основании которого парламента и его палаты, если он имеет сложную структуру, осуществляют входящие в их компетенцию права» [1, с. 181]. Причем, этот порядок охватывает ряд последовательных действий, совершаемых парламентом и его палатами при осуществлении ими своих функций.

Таким образом, парламентские процедуры придают правовую форму деятельности парламента, обеспечивают выполнение его функций как представительного, законодательного и контрольного органа государственной власти. Парламентские процедуры являются также вспомогательным средством установления порядка и единообразия в работе парламента, тщательному рассмотрению законопроектов. Нарушение парламентских процедур в процессе принятия закона ведет к признанию его нелегитимным. Из этого следует, что основной функцией парламентских процедур является обеспечение эффективности работы парламента.

В большинстве стран нормы парламентской процедуры зафиксированы в конституции и регламенте законодательного органа власти. В зависимости от форм их закрепления парламентские процедуры бывают:

1) *первичные* процедуры, закрепленные в конституции (регламентируют порядок созыва и роспуска парламента, его компетенцию, взаимоотношения с другими органами государственной власти, структуру парламента, его численный состав, основные формы работы парламента, порядок принятия законов и решений парламента);

2) *производные, вторичные* процедуры, закрепленные в регламенте (устанавливают порядок ведения заседаний палат парламента, его комиссий (комитетов), проведение дебатов, закрепляют процедуры парламентских слушаний, «правительственного часа», парламентских запросов, организации «круглых столов», пресс-конференций, работы парламентариев в избирательном участке и др.).

Целью данной статьи является анализ соотношения регулирования парламентских процедур конституцией и регламентом парламента, а также выявление особенностей правовой природы регламента.

Конституция как основной закон государства является юридической базой для всего национального законодательства. Конституция не регламентирует непосредственно все многочисленные и разнообразные по своему виду общественные отношения – гражданские, трудовые, уголовные, административные и т.п., нуждающиеся в законодательном закреплении, а только фиксируют базовые положения, которые детализируются в других нормативно-правовых актах. Из этого следует, что конституция содержит основные положения, регламентирующие организацию и деятельность парламента, регламент же детализирует, конкретизирует эти положения, при этом, не противореча конституционным нормам.

На основе анализа конституций зарубежных стран выделяют два вида правовых норм, относящихся к деятельности парламента: 1) нормы, которые устанавливают полномочия, определяющие содержание деятельности парламента; круг субъектов, участвующих в деятельности парламента, и их компетенцию; 2) условия, являющиеся необходимой юридической предпосылкой для реализации деятельности парламента.

Конституции большинства стран, как правило, устанавливают: порядок созыва и роспуска парламента; порядок продления срока полномочий отдельного созыва парламента; порядок назначения новых выборов в парламент; процедуру совместной деятельности отдельных палат при осуществлении полномочий парламента (если он имеет не однопалатную структуру); требуемое большинство, при наличии которого решения парламента считаются принятыми. Конституции некоторых государств также содержат необходимый кворум, при наличии которого парламент правомочен проводить свои заседания и принимать решения.

В гл. 4 Конституции Республики Беларусь содержатся положения, закрепляющие структуру и состав Национального собрания Республики

Беларусь, а также порядок его формирования (ст. 91); срок полномочий и порядок созыва и роспуска парламента, досрочного прекращения его полномочий (ст. 93, 94); количество сессий, время их открытия и продолжительность (ст. 95); компетенцию Палаты представителей (ст. 97) и Совета Республики (ст. 98); определяются субъекты права законодательной инициативы (ст. 99), закрепляется порядок рассмотрения законопроектов и принятия законов, порядок согласования решений по законопроекту между палатами парламента, порядок и сроки подписания принятого Парламентом закона Президентом, а также порядок преодоления высшим законодательным органом возражений Президента (ст. 100); фиксируются положения, касающиеся делегирования законодательных полномочий Президенту на издание декретов, имеющих силу закона, условия отмены временных декретов Главы государства (ст. 101); закрепляется принцип депутатской неприкосновенности (ст. 102); устанавливаются сроки ответов Правительства на депутатские запросы, кворум, при котором заседания палат считаются правомочными (ст. 103); способы принятия решений палатами, сроки опубликования законов и их вступления в законную силу (ст. 104) [2, с. 71–81].

Регламент рассматривает вопросы, относящиеся к порядку деятельности парламента или его палат, решение которых продиктовано потребностями каждого отдельного созыва парламента. Это могут быть вопросы, касающиеся порядка внесения в парламента законопроектов и предложений субъектами права законодательной инициативы; порядка деятельности постоянных комиссий парламента; порядка ведения пленарных заседаний и принятия решений; порядка составления и утверждения повестки дня сессии; состава структурных подразделений парламента и их полномочий и др. В ст. 105 Конституции Республики Беларусь прямо указано, что «Порядок деятельности Палаты представителей, Совета Республики, их органов, депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики определяется регламентами палат, которые подписываются председателями палат» [2, с. 81].

Большинство исследователей акцентируют внимание на двух характерных особенностях парламентского регламента: 1) детализация положений конституции, касающейся деятельности парламента; 2) установление порядка организации и деятельности парламента и его структурных единиц.

Считается, что регламент является актом, регулирующим внутреннюю самоорганизацию палаты. Ключевые вопросы парламентской процедуры содержатся в конституции, а регламент, принимаемый самим парламентом, конкретизирует эти положения. На долю регламента остается лишь раскрытие, детализация конституционных норм, установление такого порядка деятельности парламента, при котором он мог бы полноценно осуществлять свои полномочия.

Некоторые ученые, к числу которых относится Д.А. Ковачев, не согласны с положением о том, что регламент конкретизирует конституцию. По мнению автора, эта теория не только не раскрывает того, что следует понимать под «основными положениями» и что под «деталью», но и смазывает различия между ними. Поскольку регламент в отличие от других нормативно-правовых актов, принимаемых парламентом, регулирует отношения, возникающие в связи с деятельностью самого парламента, то с помощью его норм можно существенно изменить конституционно установленные положения. В этом случае регламент превращается во «вторую конституцию» и нет никаких гарантий, что благодаря этому не произойдет существенное искажение конституции в отношении регулирования парламентских процедур. Единственной юридической гарантией против превращения регламента во «вторую конституцию» и внесения посредством регламента изменений в конституцию является следующее: регламент не должен содержать предписаний, которые устанавливают полномочия, определяющие содержание деятельности парламента, а также круг участников и содержание их деятельности, связанной с работой парламента. Эти правовые предписания должны содержаться только в конституции. «Регламент должен являться нормативным актом, который содержит правовую регламентацию, касающуюся только вопросов порядка деятельности парламента» [1, с. 39].

Таким образом, формула соотношения регламентирования парламентских процедур конституцией и регламентом может выглядеть следующим образом: *в конституции содержатся полномочия парламента и основные полномочия субъектов, участвующих в его деятельности, основы внутренней структуры парламента; регламент закрепляет порядок работы парламента, детали его внутренней организации, права и обязанности парламента, его структурных частей по поводу реализации норм, установленных конституцией.*

Отличительными признаками регламента являются: издание непосредственно на основании конституции; особая органическая связь регламентных норм с конституцией; регулирование широкого круга процедурно-процессуальных и связанных с ними иных отношений; особый порядок принятия регламента, внесения в него изменений и дополнений (принятый одной из палат регламент не требует утверждения второй палатой, а также не подлежит промульгированию); совпадение субъекта нормообразователя и субъекта нормоприменителя; вступление в силу с момента принятия (не с момента опубликования); сочетание гибкости регламента с его стабильностью; ограниченный срок действия регламента сроком полномочий парламента конкретного созыва; распространение действий норм регламента на субъекты, внешние по отношению к парламента. Кроме того, регламент является средством самоорганизации парламента (его палат) в процессе осуществления им своих полномочий;

Среди ученых нет единого мнения относительно правовой природы регламента. Правовую природу регламента определяют как:

1) *Подзаконный акт*, подчиненный конституции и законам. Так, Д.В. Волтунов определяет регламент парламента как «нормативно-правовой акт подзаконного характера, содержащий как нормы процессуального, так и материального права, призванный регулировать общественные отношения в сфере осуществления функций представительного органа – а именно, внутренние правила деятельности парламента (или его палаты), не закрепляющие при этом правовой статус органов и лиц, внешних по отношению к парламента, а правовой статус самого парламента» [3, с. 23].

2) *Нормативно-правовой акт, устанавливающий внутренний распорядок деятельности палаты*, то есть это своего рода нормативно-правовой договор между членами палаты по поводу порядка и организации деятельности. По мнению О.В. Кленкиной, регламент является «основным нормативно-правовым актом, регулирующим внутреннюю организацию и деятельность законодательного (представительного) органа» [4, с. 5.]

3) С позиций Е.В. Колесникова, регламент представляет собой *законодательный акт*, поскольку определяет некоторые важные стороны государственной деятельности. Данное определение регламента восходит из советского права, когда регламенты представительных органов власти рассматривались в качестве законов, хотя на практике имели лишь формальное значение. Тем не менее, в настоящее время регламенты парламента в Румынии, Польше, Испании приобретают статус так называемого парламентаского закона, а в Италии, Чехии – изначально имеют статус закона.

4) Это *совокупность правил*, устанавливающая порядок осуществления парламентам (или его палатами) своих полномочий. В данном аспекте парламентаский регламент представляет собой единый юридический акт, в котором объединены и систематизированы нормы и правила, устанавливающие и конкретизирующие на базе конституции правовой статус парламента, порядок его организации и формы деятельности. Данной точки зрения придерживается российский ученый О.Н. Булаков.

5) *Нормативно-правовой акт особого рода*, отличающийся как от закона, так и от других актов, принимаемых представительным органом. Подобную позицию на правовую природу регламента отстаивают российские ученые С.А. Авакьян, А.Д. Воеводин, П.П. Гуреев, Д.Л. Златопольский, Д.А. Ковачев, Л.В. Лазарев, Е.А. Лукьянова, Н.А. Михайлова, которые полностью или отчасти (Ю.Д. Казанчев, В.Г. Стрекозов) признают парламентаский регламент в качестве *самостоятельного источника права*. К нормативным актам особой правовой природы относит регламент и белорусский ученый Е.П. Гуйда, которая считает, что «регламенты по своей юридической силе не носят характера законодательных актов и находится между законами и постановлениями» [5, с. 119]. Как сторонница данного подхода к определению правовой сущности регламента И.Н. Королева

рассматривает его как «автономный нормативный акт, имеющий собственный конституционно установленный предмет регулирования, издаваемый непосредственно на основании конституции, обладающий тем самым особой конституционной природой» [6, с. 14].

Поскольку регламент не является законом, то на его судьбу не могут повлиять иные органы или должностные лица кроме парламента. Однако в ч. 1 ст.61 Конституции Французской Республики прямо указано, что регламенты, как и законы, должны быть представлены в Конституционный Совет (орган конституционного контроля) для рассмотрения на предмет их соответствия Конституции [7,].

Таким образом, правовая природа регламента как основного нормативно-правового акта, регулирующего внутреннюю организацию и деятельность парламента, отличается тем, что он может быть объектом воздействия только норм конституции. С *формальной* точки зрения, регламент представляет собой постановление палаты, принятое либо по обычной либо по усложненной процедуре, и не подлежащее промульгированию. С *содержательной* точки зрения, регламент определяет порядок образования органов и назначения должностных лиц парламента, созыва и проведения сессий, процедуру принятия законов и иных нормативных актов, а также порядок решения других вопросов, касающихся деятельности парламента, что позволяет отнести парламентский регламент к нормативно-правовым актам особого рода и классифицировать его как самостоятельный источник права.

Список литературы

1. Очерки конституционного права иностранных государств: учеб. и науч.-практ. пособие / Д. А. Ковачев [и др.]; под ред. Д. А. Ковачева. – М.: Спарк, 1999. – 304 с.
2. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на государственных референдумах 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года). – Минск: «Беларусь», 2006. – 96 с.
3. Волтунов, Д. В. Регламенты палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ как источник конституционного права Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02 / Д. В. Волтунов; Челябин. гос. ун-т. им. Н. П. Огарева. – Челябинск, 2006. – 24 с.
4. Кленкина, О. В. Парламентские процедуры в Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02 / О. В. Кленкина; Саратов. гос. академ. права. – Саратов, 2004. – 24 с.
5. Гуйда, Е. П. Законодательная деятельность в Республике Беларусь: состояние и развитие / Е. П. Гуйда. – Минск: Право и экономика, 2005. – 366 с.

6. Королева, И. Н. Парламентский регламент как правовая форма регулирования порядка деятельности представительного органа государственной власти: российская и зарубежная модели: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02 / И. Н. Королева; Москов. гос. юрид. академ. – М., 2007. – 30 с.
7. Конституции зарубежных государств: учеб. пособие. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: БЕК, 1997. – 586 с.