

И. П. Окулич

СООТНОШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ И РЕГЛАМЕНТНЫХ НОРМ В СИСТЕМЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРЛАМЕНТА

I. P. Okulich

THE RATIO OF THE CONSTITUTIONAL AND PROCEDURAL NORMS IN THE REGULATORY ACTIVITIES OF THE PARLIAMENT

Статья посвящена анализу актуального вопроса о выборе наиболее оптимальных способов соотношения конституционных и регламентных норм в процессе осуществления эффективного всестороннего нормативно-правового регулирования деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти как на общефедеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. В статье доказывается принципиальное положение о том, что конкретный перечень компетенций, присущих парламентским структурам в нашей стране, должен получить четкое и однозначное закрепление в Конституции Российской Федерации, тогда как Регламенты палат парламента должны раскрывать и детализировать конкретный порядок и механизмы их текущей деятельности в целях обеспечения полноценного осуществления полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти в федеральном центре и в регионах.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, парламентаризм, регламенты, нормативно-правовое регулирование, палаты парламента, законодательный (представительный) орган государственной власти.

This article analyzes the current issue of the choice of the most optimal ways ratio of constitutional and procedural norms in the implementation of effective comprehensive regulatory activities of legislative (representative) organs of state authority on the federal level and at the level of subjects of the Russian Federation. The article proves the fundamental position that a specific list of competencies inherent to parliamentary structures in our country, should receive clear and unambiguous enshrined in the Constitution of the Russian Federation, while the Regulations houses of parliament must disclose and detail the specific procedures and mechanisms for their ongoing activities in order to ensure the full exercise of the powers of the legislative (representative) organs of state power in the federal center and the regions.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, the parliamentary system, regulations, legal regulation, the House of Parliament, the legislative (representative) organ of state power.

Значительная роль в регулировании парламентских процедур в законодательных (представительных) органах государственной власти принадлежит регламентам палат. Регламенты являются средством самоорганизации палаты, ее органов и членов, а также для государственных органов, участвующих в парламентских процедурах.

Процессуальные формы деятельности законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ, их правовая регламентация обуславливают качество и эффективность реализации принимаемых парламентом решений [7, с. 336].

Одним из наиболее актуальных и значимых как с теоретической, так и с практической точки зрения вопросов является установление оптимального соотношения





между конституционным и регламентным соотношением правового регулирования деятельности парламента и парламентских процедур. Вопрос этот является частью более общей проблемы оптимальных форм закрепления парламентской процедуры [12, с. 5—6].

Способ закрепления порядка реализации отдельных полномочий законодательного органа оказывает непосредственное влияние на независимость парламента в осуществлении своих функций и, как следствие, на систему разделения властей, которая в настоящий момент считается необходимым условием формирования правового государства [4, с. 36].

Правовое регулирование общественных отношений, возникающих при реализации полномочий и функций парламента в ходе его деятельности, осуществляют, по общему правилу, конституция и регламент парламента или же регламенты палат при двухпалатной структуре парламента [11, с. 5].

Предметы регулирования Конституции и регламента представительного органа схожи. Регламент представляет собой акт конституционного характера, т. е. предметы регулирования Конституции и регламента пересекаются [9, с. 27].

Модель, при которой основные положения, относящиеся к ключевым вопросам парламентской процедуры, содержатся в конституциях [16, с. 535], а регламент, принимаемый самим парламентом, лишь конкретизирует эти положения, распространена в большинстве современных государств [15, с. 250—251]. При этом большинство парламентских норм органично находят свое отражение в самих регламентах палат, однако имеет место и практика закрепления некоторых регламентных по своей сущности норм специальными законами или даже указами президента (Казахстан). Регулирование парламентской деятельности осуществляется также специальными регламентами совместных комиссий (Швейцария, Италия) или совместных сессий палат (Румыния). В США, Канаде, Великобритании существуют также регламенты отдельных парламентских процедур. Регулирование парламентской деятельности может осуществляться как отдельными регламентами, принятыми каждой палатой самостоятельно (Германия, Польша, Швейцария, Румыния, Италия, Франция, Хорватия, Россия), так и единым, общим для всего парламента регламентом (Швейцария) [15, с. 252—253].

В новейшей литературе по конституционному праву неоднократно подни-

мался вопрос о том, какова должна быть роль регламентных норм в процессе регулирования деятельности парламента, имеющий два аспекта [10, с. 6]. Первый аспект: каким образом найти оптимальный баланс между конституционным и регламентным (которое к тому же является подзаконным) правовым регулированием. Второй аспект: необходимость законодательного регулирования деятельности парламента (т. е. с помощью федеральных законов), предложения о котором неоднократно высказываются в литературе.

Бесспорным является то, что в силу своей юридической природы как основного закона страны Конституция некоторые правовые отношения только закрепляет, но не регламентирует. Так, например, в разделе о законодательной власти Конституция обычно определяет: порядок формирования, полномочия парламента и гарантии его независимости при реализации этих полномочий; взаимоотношения парламента с другими органами власти; порядок реализации парламентом своих полномочий. Таким образом, Конституция касается лишь тех вопросов, от разрешения которых зависит функционирование парламента как органа государства [5, с. 82]. Более того, одним из основных свойств Конституции как нормативного правового акта является ее жесткость, следствием которой является то, что в текст Основного Закона должны включаться только те нормы о деятельности представительного органа, которые являются наиболее стабильными (порядок созыва и роспуска представительного органа, кворум, количество голосов, необходимое для принятия решения, виды заседаний). Можно согласиться с мнением, что чрезмерное конституционное регулирование некоторых вопросов может привести к утрате гибкости в работе парламента и, как следствие, к перетеканию реальной власти в руки государственной администрации с разрушением принципа разделения властей [4, с. 42].

Прежде всего, на наш взгляд, проблема связана с так называемой достаточностью или недостаточностью конституционного регулирования, а также с вопросами прямого действия конституционных норм. Поскольку конституционное регулирование всегда является сжатым, кратким, то это дает основание для признания его недостаточным, что влечет вывод о большей пользе широкого текущего законодательного регулирования. Однако, как отмечает С. А. Авакьян, методологически это не совсем верный подход,

поскольку ценность конституционного регулирования заключается в том, что оно в концентрированной форме может создать непосредственную базу развития общественного отношения даже без дальнейшего законодательного регулирования. Но без учета этих особенностей конституционного регулирования оно будет «обречено на роль только декларативных правил» [1, с. 195].

Существует еще один аспект обозначенной проблемы развития конституционных положений в текущем законодательстве. С одной стороны, принятие закона, более подробно, чем Конституция РФ, регламентирующего правовой статус парламента России, диктуется необходимостью конкретизировать в федеральном законодательстве конституционно-правовой статус парламента Российской Федерации и его палат, усилить их финансовую и имущественную самостоятельность, придать правовую основу деятельности комитетов и комиссий палат.

Правовой основой для регламентов является прежде всего Конституция Российской Федерации, в которой закреплены основные правовые положения о структуре палаты, о законодательном процессе, о правовых актах палат, о вопросах их ведения. Нормативная конкретизация этих конституционных положений и составляет главное функциональное назначение регламентов, содержание которых должно строго соответствовать духу и букве Конституции и не может ей противоречить.

Роль Конституции как юридической базы регламентных норм многогранна [15, с. 253] и проявляется в следующем. Во-первых, в регламентах получают конкретизацию достаточно многочисленные конституционные нормы, определяющие порядок деятельности и внутреннюю структуру палат Федерального Собрания, порядок законотворческого процесса. Обязательной основой в регулировании этих вопросов является последовательное воплощение в регламентах всех конституционных принципов, касающихся основ конституционного строя, основ правового статуса личности, федеративного устройства, системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Правовой основой регламентов палат Федерального Собрания являются, помимо Конституции Российской Федерации, также федеральные конституционные и федеральные законы, нормам которых положения регламентов не могут противоречить. Соответственно, изменения названных нормативных актов, затраги-

вающие положения, фиксируемые в регламентах, должны получать в последних адекватное отражение. Федеральные законы воздействуют на содержание регламентов не только в юридическом плане, но и с позиций направлений внутренней политики, воплощаемых в законодательстве, закрепляемых в нем ориентаций развития государства и общества. Как отмечается в соответствующей научной литературе, государственный и правовой порядок предполагает, что все государственные органы признают взаимно правила, правомерно установленные каждым из них, необходимыми для четкого и точного соблюдения [15, с. 254].

Регламентными нормами палата лишь определяет условия своей деятельности, порядок, на основе которого она вступает в контакты с другими органами, устанавливает, какие действия других органов необходимы ей для осуществления ее функций в соответствии с нормами Конституции и ее принципами. Это право палаты, а не обязанность другого органа, которая установлена палатой.

Таким образом, верна точка зрения Д. А. Ковачева на то, что «регламент содержит правовые предписания, основываясь на которых, все правоспособные субъекты, непосредственно участвующие в деятельности парламента, могли бы осуществлять свои полномочия» [6, с. 56].

Следует признать, что аргументы авторов, которые придерживаются позиции о достаточности только конституционного и регламентного регулирования деятельности парламента, выглядят достаточно убедительно.

Так, в частности, Г. Д. Садовникова предполагает, что регулирование статуса и деятельности парламента страны на самом высоком — конституционном — уровне, а порядка его работы — регламентами палат, то есть актами, принимаемыми самими палатами без участия других ветвей власти, является оптимальным [14, с. 77]. Е. И. Козлова отмечает, что Конституция и регламенты — это необходимая и достаточная правовая основа для регулирования статуса и деятельности палат парламента. Данное суждение, по ее мнению, подтверждает и само содержание проекта федерального закона о Федеральном Собрании, поскольку огромную долю его содержания составляет воспроизведение конституционных норм и норм Регламентов палат. Это ведет к необоснованному и немотивированному дублированию нормативных установлений, к неправомерному разделению регламентных норм





без видимого логического основания на два вида — закрепляемых в законе и устанавливаемых в Регламенте палаты, к снижению уровня самостоятельности палат в решении вопросов своей внутренней организации и порядка деятельности [8, с. 198—201].

Как указывается в специальной литературе по данному вопросу, Конституция РФ не предусматривает принятия закона о Федеральном Собрании (равно как и о Президенте) [13, с. 8]. Из этого можно сделать вывод о том, что вопросы правового статуса палат и организация работы Федерального Собрания составляют предмет конституционной регламентации и принимаемых на ее основе регламентов палат [15, с. 254].

Подобное соотношение конституционных норм и норм регламентов можно проследить и на примере регламентов парламентов субъектов РФ. Как отмечается в научной литературе, при этом в конституциях (уставах) субъектов РФ должны содержаться правила для организации работы законодательных органов. Но эти регламенты не могут превращаться в детальное регулирование их деятельности. Тем более нелогично параллельное определение организации и порядка работы законодательного органа в конституции (уставе) и, например, в регламенте законодательного органа [3, с. 140—141].

Следует согласиться с точкой зрения, согласно которой вполне оправданно регулирование конституцией (уставом) субъекта РФ таких сторон организации деятельности законодательного органа, которые касаются не столько внутренней

жизни парламента, сколько его выходов «вовне», его отношений с другими субъектами правоотношений. Это касается установления перечня субъектов права законодательной инициативы, форм взаимоотношений с органами исполнительной власти и др. Вместе с тем анализ конституций и уставов субъектов РФ показывает оправданность нахождения в них норм о структуре законодательных органов, режиме работы депутатов (на профессиональной или непрофессиональной основе), правомочности состава парламента, форме принимаемых им правовых актов, периодичности его созыва и некоторых других. Все это относится к ключевым моментам организации деятельности законодательного органа, гарантирует его устойчивость [2, с. 135].

Таким образом, следует признать наиболее оптимальным регулирование деятельности палат парламента только конституционными положениями и нормами регламентов палат парламента, что отвечает сущности парламента, его месту в системе разделения властей и обеспечивает его независимость как законодательного и представительного органа. При этом компетенция законодательного (представительного) органа государственной власти — парламента, круг субъектов, участвующих в его деятельности, а также содержание правоспособности данного органа должны быть закреплены в Конституции, в то время как на долю регламента должны оставаться лишь их раскрытие, детализация, установление такого порядка деятельности парламента, при котором он мог бы полноценно осуществлять свои полномочия.

Литература

1. Авакьян, С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С. А. Авакьян. — М. : РЮИД «Сашко», 2000. — 528 с.
2. Васильев, В. И. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы / В. И. Васильев, А. В. Павлушкин, А. Е. Постников. — М. : Городец-издат, 2001. — 426 с.
3. Закон: создание, толкование / под ред. А. С. Пиголкина. — М. : Спартак, 1998. — 284 с.
4. Кленкина, О. В. Некоторые формы закрепления парламентской процедуры / О. В. Кленкина // Юридический аналитический журнал. — 2002. — № 2(3). — С. 36—42.
5. Кленкина, О. В. Соотношение функций парламента и содержания парламентской процедуры / О. В. Кленкина // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт : материалы науч. конф. (Москва, 21—23 марта 2002 г.) / под ред. С. А. Авакьяна. — М. : Изд-во МГУ, 2003. — С. 81—82.
6. Ковачев, Д. А. Регламенты парламента стран — членов СНГ / Д. А. Ковачев // Законодательство и экономика. — 1997. — № 3. — С. 53—56.
7. Ковтун, О. А. Роль регламента законодательного органа власти субъекта РФ в механизме реализации его полномочий / О. А. Ковтун // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран : материалы междунар. науч. конф. Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова (Москва, 10—13 марта 2010 г.) / отв. ред. проф. С. А. Авакьян. — М. : ИД «РоЛиКС», 2010. — С. 336—338.

8. Козлова, Е. И. Правовая природа регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации / Е. И. Козлова // Ученые записки : сб. науч. тр. — Вып. 1(4). — Ростов н/Д : Проф-Пресс, 2002. — С. 193—212.
9. Михалева, Н. А. Регулирование процедуры деятельности верховных представительных учреждений социалистических стран / Н. А. Михалева // Советское государство и право. — 1973. — № 7. — С. 26—30.
10. Конева, Н. С. Влияние тенденций развития российского конституционализма на содержание юридических свойств конституции / Н. С. Конева, И. П. Окулич // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. — 2010. — № 3. — С. 3—8.
11. Окулич, И. П. Государство и публичная политика в России / И. П. Окулич // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. — 2009. — № 3. — С. 3—10.
12. Окулич, И. П. Современное состояние науки конституционного права России: методологические аспекты / И. П. Окулич, Н. С. Конева // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. — 2013. — № 2. — С. 4—11.
13. Окулич, И. П. Субъекты законодательной инициативы в Российской Федерации / И. П. Окулич, А. Ю. Заварухин // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. — 2011. — № 2. — С. 3—10.
14. Садовникова, Г. Д. Некоторые направления развития институтов российского парламентаризма / Г. Д. Садовникова // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт : материалы науч. конф. (Москва, 21—23 марта 2002 г.) / под ред. С. А. Авакьяна. — М. : Изд-во МГУ, 2003. — С. 77—79.
15. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / под общ. ред. О. Н. Булакова. — М. : Эксмо, 2005. — 320 с.
16. Сравнительное конституционное право / отв. ред. проф. В. Е. Чиркин. — М. : Манускрипт, 1996. — 729 с.

ОКУЛИЧ Иван Петрович, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного права, Уральская государственная юридическая академия. Россия, 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21. E-mail: ivanshark@yandex.ru

OKULICH Ivan P., candidate of juridical sciences, associate professor, department of constitutional law, Ural state law university. 21, Komsomolskaya Str., 620137, Yekaterinburg. E-mail: ivanshark@yandex.ru

For citation: **I. P. Okulich**. The ratio of the constitutional and procedural norms in the regulatory activities of the parliament

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 5(53).2015. pp. 47—51.

