

А. В. Сероус

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПАРЛАМЕНТСКИХ ПРОЦЕДУР В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

A. V. Serous

CERTAIN ASPECTS OF IMPROVING THE SYSTEM OF PARLIAMENTARY PROCEDURES IN CONSTITUENT UNITS OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье автор исходит из тезиса, что вопросы совершенствования системы парламентских процедур в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации непосредственным образом связаны с проводимыми реформами системы государственной власти на региональном уровне. В этом аспекте рассматриваются возможные направления совершенствования системы парламентских процедур, формулируются предложения по внесению изменений в действующее законодательство субъектов РФ в целях повышения деятельности региональных парламентов.

Ключевые слова: парламент, парламентаризм, законодательный (представительный) орган субъекта РФ, функции парламента, парламентская процедура.

The author impose the idea that the issues of improving the system of parliamentary procedures in the legislative (representative) bodies of constituent units of the Russian Federation are directly related to the ongoing reforms of public authorities at the regional level. In this respect, the author discusses possible ways of improving the system of parliamentary procedures and formulates proposals for amendments in the current legislation of constituent units of the Russian Federation in order to improve the activities of the regional parliaments.

Keywords: parliament, parliamentary system, legislative (representative) bodies of constituent units of the Russian Federation, functions of the parliament, parliamentary procedures.

Совершенствование системы парламентских процедур в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации — это вопрос, непосредственным образом связанный с проводимыми реформами системы государственной власти на региональном уровне.

Сегодня в России идеи парламентаризма находят свое воплощение в практике конституционного строительства не только на общефедеральном уровне, но и на уровне субъектов Российской Федерации, которым в соответствии с положениями Конституции РФ предоставлено право формировать собственные законодательные (представительные) органы государственной власти. При этом законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов

Российской Федерации занимают особое место в общей системе институтов власти, поскольку, интегрируя и соотнося свою деятельность с другими институтами власти, образуя в совокупности с ними общее правовое поле государственного строя Российской Федерации, они в то же время являются частью системы государственной власти.

Часть 2 ст. 11 Конституции Российской Федерации четко закрепляет принцип самостоятельности осуществления властных полномочий органами государственной власти на уровне субъектов Российской Федерации, благодаря чему выстраивается строгая вертикаль власти по всем трем ее ветвям: «Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти» [7].





Развитием принципа самостоятельности осуществления функций государственного управления соответствующими органами власти субъектов Российской Федерации является положение ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации: «Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом» [7].

Помимо федерального уровня правовой регламентации принципов организации и направлений деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, каждый из регионов имеет собственные законодательные акты, в которых, в соответствии с нормами федерального законодательства, определяет статус собственных региональных парламентских институтов власти, очерчивает рамки их полномочий и спектр функциональных обязанностей в осуществляемой ими разносторонней деятельности. Организация системы органов законодательной (представительной) власти в субъектах Российской Федерации достаточно разнообразна, отражает специфические региональные особенности.

Одним из актуальных вопросов современного конституционного права является вопрос о существовании так называемого регионального парламентаризма [11; 12]. Как писал А. А. Мишин, «парламентаризм не может существовать без парламента, его основой является именно сильный и полновластный парламент ... парламентаризм есть в то же время высшее качество парламента, которое может им утратиться» [10, с. 216]. По мнению И. Г. Дудко, «следует признать, что “парламентаризм” для субъектов Федерации постепенно становится реальностью. Он обретает как юридико-формальные, так и реальные очертания. Наряду с региональными особенностями, практика выявила общий, характерный для всех субъектов РФ опыт, позволяющий квалифицировать “региональный парламентаризм”» [4, с. 57].

Сущность и природа парламента наиболее полное выражение (отражение) находит в его функциях, при этом существуют различные классификации функ-

ций и полномочий парламента. М. Дюверже, опираясь на сферу деятельности как критерий классификации, к полномочиям парламента относит законодательные, финансовые, внешнеполитические, исполнительные, административные (назначение отдельных членов исполнительных органов, контроль над органами исполнительной власти, введение чрезвычайного положения, решения по управлению государственным имуществом и т. п.), судебные (назначение на некоторые судебские должности, смягчение наказаний и т. д.) полномочия по принятию и пересмотру конституции [18]. Английский исследователь Д. Кумбс выделяет пять групп таких полномочий: воздействие на правительство (вотум недоверия, министерская ответственность, импичмент и т. п.); издание законов; утверждение бюджета; контроль за администрацией (депутатский запрос, специальные комиссии по расследованию деятельности тех или иных органов и т. д.); организация работы самого парламента [17, Р. 5]. М. Амелер предлагает следующее деление: законодательные функции парламента, финансовые полномочия, полномочия в области контроля, внешнеполитические полномочия и судебные [3]. Б. С. Крылов выделяет три круга полномочий: полномочия в сфере законодательства, полномочия в налоговой и бюджетной сфере, контрольные полномочия [8, с. 74—75]. Д. А. Ковачев разделяет функции парламента на две группы: основная функция, осуществляемая которой, парламент становится таковым по существу, и вспомогательная или обслуживающая функция (издание постановлений или иных актов), при помощи которой парламент реализует основные полномочия [6, с. 191].

Неоспоримой является связь функций парламента и парламентской процедуры, которая проявляется в двух аспектах: во-первых, каждая функция парламента должна быть обеспечена соответствующей процедурой; во-вторых, каждая процедура должна способствовать качественной реализации парламента своих полномочий.

На сегодняшний день парламентские процедуры являются основным методом регулирования парламента и играют значительную роль в определении места парламента в государственном механизме, наряду с компетенцией парламента и его контролем за деятельностью исполнительной власти. Парламентские процедуры способствуют выявлению реальных возможностей

представительного органа государства и отдельных депутатов по осуществлению имеющихся у них прав [13]. Кроме того, актуальность исследований института парламентской процедуры объясняется также тем влиянием, которое он оказывает на систему сдержек и противовесов, и ролью в качестве гарантии реализации парламентом своих полномочий. При отсутствии должного процедурного обеспечения представительный орган лишается возможности влиять на деятельность государственных органов и населения [5, с. 79].

С. А. Авакьян полагает, что в наше время «стала благодатной почва для исследования процедур в конституционном праве в целом и особенно парламентских процедур» [2, с. 6], объясняя это тем, что Россия обрела парламент — постоянно действующий представительный орган государственной власти, состоящий из двух палат. С. А. Авакьян полагает, что роль парламентских процедур начала проявляться сразу, «причем не как почва для парламентского крючкотворства, а именно как необходимая основа рациональной организации работы парламента и его палаты» [2, с. 7].

О. В. Кленкина, подчеркивая роль парламентских процедур в деятельности парламента, отмечает, что актуальность исследований института парламентской процедуры объясняется, помимо прочего, влиянием, которое он оказывает на систему сдержек и противовесов, и ролью в качестве гаранта реализации парламента своих полномочий. При отсутствии должного процедурного обеспечения представительный орган лишается возможности влиять на деятельность государственных органов и населения [5, с. 79].

По мнению М. И. Левиной, исследовавшей историю становления и развития парламентских процедур в Англии XVII — начала XIX в., институт парламентских процедур регулирует отношения, возникающие в процессе обеспечения организации и деятельности парламента с целью осуществления им своих конституционных функций и полномочий. «Речь идет о процессуальных нормах парламентского права, так как они регламентируют порядок, формы и методы организации и деятельности парламента. Процедуры, необходимые для применения права, опосредуют его. Их важность заключается в том, что они придают правовой характер деятельности парламента, следовательно, законам, принимаемым им» [9, с. 8—9].

С подобным подходом, рассматривающим парламентские процедуры только

как процедуры применения права самим парламентом и только как способ легитимации законов, не согласна Т. Ю. Огородникова, по мнению которой содержание парламентских процедур в этом случае незаслуженно сужено [14, с. 197]. Автор предлагает названные процедуры применения права самим парламентом рассматривать только как одну из групп парламентских процедур. Поскольку парламентское право регулирует общественные отношения, которые складываются в процессе формирования парламента, и его структуру, а не только осуществление им своих конституционных полномочий и функций, во вторую группу, по мнению Т. Ю. Огородниковой, входят парламентские процедуры, регулирующие порядок подтверждения полномочий парламентариев, открытия и закрытия парламента; установление продолжительности сессий и рабочего дня; формы работы палат (дебаты, заседания палаты, комитетов); правила проведения заседаний и поведение членов парламента; определение статуса должностных лиц палаты; статус и полномочия спикера палаты. Третья группа включает процедуры, регламентирующие деятельность органов, попадающих в парламентские процедуры при осуществлении представительным органом некоторых своих полномочий: порядок взаимоотношений палат между собой и между другими органами власти; международными организациями и зарубежными парламентами, порядок взаимоотношений между палатой и избирателями, средствами массовой информации [14, с. 197—202].

Такой же позиции придерживается и Д. А. Ковачев, подчеркивая, что «...кроме того, данный порядок охватывает действия, совершаемые субъектами, которые обладают тем или иным правом на непосредственное участие в деятельности парламента и его палат, и возникающие в связи с такими действиями правоотношения между этими субъектами» [10, с. 193].

Конкретные парламентские процедуры обусловлены рядом факторов, среди которых можно выделить такие, которые являются неизменными и проявляющимися в любом парламенте. Таким фактором, например, является природа парламента как единого органа при наличии возможностей каждому народному избраннику воздействовать на принятие парламентских решений. К факторам, содержание которых различно применительно к конкретным государствам, можно отнести: численность парламента, партийную





систему, существующую в стране, реальную потребность общества в новом законодательстве в ее качественном и количественном выражении, статус парламента, закрепленный в Конституции страны [16].

Как отмечает С. А. Авакьян, в исследовании парламентских процедур до последнего времени более пристальное внимание уделяется непосредственно правилам проведения заседаний парламентов или их палат [2, с. 8]. Вместе с тем возможно выделить и более широкий круг проблем, фундаментального анализа которых требуют теория и практика парламентских процедур. К ним, в частности, относятся парламентские процедуры, связанные с реализацией представительными органами власти своих полномочий, механизмы законодательного процесса в парламенте, регламентные правила сотрудничества палат на федеральном уровне, процессуальные вопросы, связанные со статусом и порядком деятельности парламентария, роль регламентов как комплексных нормативных актов в деятельности представительных органов власти. Кроме того, по мнению С. А. Авакьяна, обращает на себя внимание то, что в совершенствовании парламентских процедур представительные органы действуют чаще всего самостоятельно, что свидетельствует о необходимости выработки оправданных правил работы парламентов РФ и субъектов РФ, а также представительных органов местного самоуправления [2].

Сегодняшние изменения порядка формирования исполнительной власти субъекта РФ сделали законодательный (представительный) орган субъекта РФ одним из ключевых участников этого процесса. И, несомненно, такие изменения должны повлечь и соответствующие изменения существующей системы парламентских процедур. Так, например, новое правило — наделение полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ — может оспариваться с позиций ущемления прав граждан как избирателей, но в плане повышения роли представительной власти субъекта РФ значение нововведения очевидно [1, с. 20]. Однако здесь существует ряд проблемных вопросов, не получивших еще своего разрешения. В частности, законодательство, отмечает С. А. Авакьян, не обеспечивает учета мнения парламентской оппозиции, ее права предложить своего кандидата на пост главы исполнительной власти — наряду с кандидатом, представленным Президентом РФ. Предварительного выявления

мнения региональных парламентариев, которое сегодня предусматривается законодательством РФ, явно недостаточно. По мнению С. А. Авакьяна, никак нельзя согласиться с тем, что представительный орган субъекта РФ, не согласившийся с мнением Президента, отправляется в отставку, что не соответствует федеративной природе государства.

В числе возможных направлений реформирования парламентских процедур на региональном уровне следует назвать: возможности законодательного (представительного) органа субъекта РФ участвовать в формировании органов исполнительной власти субъекта РФ, в частности, высказывать мнение по кандидатам на должности в составе администрации субъекта РФ.

Переходный характер политических и экономических преобразований в каждом из субъектов Российской Федерации и государстве в целом вызывает интенсификацию нормотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Особую значимость приобретает своевременный, планомерный и эффективный контроль за реализацией принимаемого законодательства и конкретной практикой его применения, поскольку лишь на основе должного исполнения вырабатываемых законодательных норм возможно реальное достижение стратегических целей запланированных политико-экономических реформ и, как следствие, повышение уровня жизни населения и совершенствование правовой культуры всех органов государственной власти в субъектах Российской Федерации. При этом следует согласиться с мнением С. Н. Чернова, что вторая составляющая принципа разделения властей — необходимость контроля за осуществлением полномочий друг друга — присутствует на региональном уровне в несколько трансформированном виде, поскольку контроль осуществляется не только со стороны органов по горизонтали (региональный уровень), но и в большей степени федеральными органами государственной власти. Такой контроль обусловлен необходимостью надзора за исполнением федерального законодательства и обеспечением единообразного применения законов на всей территории страны [15, с. 222].

Именно вопросы обеспечения эффективного контроля как неотъемлемой составной части целостного механизма государственной власти являются наиболее сложной и остро стоящей проблемой

законодательной власти на современном этапе. Совершенствование системы парламентского контроля на региональном уровне следует признать актуальным направлением реформирования системы парламентских процедур и парламентаризма на уровне субъектов РФ.

Косвенным подтверждением необходимости дальнейшего реформирования системы парламентских процедур на уровне субъектов РФ является ситуация, сложившаяся к ноябрю 2008 года, когда целый ряд субъектов был вынужден внести изменения в регламенты законодательных (представительных) органов государственной власти в части процедур утверждения поправок к Конституции РФ. Так, например, в Регламент Ярославской областной Думы глава 13.1 «Порядок рассмотрения Ярославской областной Думой Закона Российской Федерации «О поправке к Конституции Российской Федерации»» была введена Постанов-

лением Ярославской областной Думы от 25 ноября 2008 г., в Регламент Курской областной Думы — 24 ноября 2008 г., в Регламент Тульской областной Думы — 13 ноября 2008 г., в Регламент Смоленской областной Думы — 26 ноября 2008 г. (и это результаты случайно выборки среди регламентов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ).

Полагаем, общей тенденцией совершенствования парламентских процедур на уровне субъекта РФ должно становиться не повторение моделей, применяемых в Федеральном Собрании Российской Федерации, а учет специфики деятельности региональных парламентов, своевременное реагирование на реформирование системы государственной власти и наиболее адекватное отражение в парламентских процедурах основного предназначения парламента — представительства интересов человека и гражданина.

References

1. Avak'yan S. A. Idei parlamentarizma i problemy ikh voploshcheniya v deyatel'nosti zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov RF [Ideas of Parliamentarism and Problems of their Implementation in the Activity of Law-Making (Representative) Bodies of State Power of Constituent Units of the Russian Federation] / S. A. Avak'yan // *Parlamentarizm v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii: problemy i perspektivy razvitiya (k 100-letiyu uchrezhdeniya Gos. Dumy Rossii) : materialy nauch.-prakt. konf. (g. Saransk, 2—3 marta 2006 g.) ; Gos. Sobr. RM, MGU im. N. P. Ogareva, yurid. fak ; pod red. I. G. Dudko. — Saransk: Krasnyi Oktyabr Publ., 2006.*
2. Avak'yan, S. A. Parlamentskie protsedury: konstitutsionno-pravovoe regulirovanie i praktika [Parliamentary Procedures: Constitutional and Legal Regulation and Practice] / S. A. Avak'yan // *Parlamentskie protsedury: problemy Rossii i zarubezhnyi opyt : materialy nauch. konf. Moskva, 21—23 marta 2002 g. ; pod red. S. A. Avak'yana. — Moscow: Moscow State University Publ., 2003. — p. 8—13.*
3. Ammeler, M. Parlamenti [Parliaments] / M. Ammeler. — Moscow, 1967. — p. 227—503.
4. Dudko, I. G. Voploshchenie parlamentarizma v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii [Implementation of Parliamentarism in Constituent Units of the Russian Federation] / I. G. Dudko // *Parlamentarizm v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii: problemy i perspektivy razvitiya (k 100-letiyu uchrezhdeniya Gos. Dumy Rossii) : materialy nauch.-prakt. konf. (g. Saransk, 2—3 marta 2006 g.) ; Gos. Sobr. RM, MGU im. N. P. Ogareva, yurid. fak ; pod red. I. G. Dudko. — Saransk: Krasnyi Oktyabr Publ., 2006.*
5. Klenkina, O. V. Sootnoshenie funktsii parlamenta i sodержaniya parlamentskoi protsedury [Correlation of Parliamentary Function and Content of Parliamentary Procedure] / O. V. Klenkina // *Parlamentskie protsedury: problemy Rossii i zarubezhnyi opyt : materialy nauch. konf. Moskva, 21—23 marta 2002 g. ; pod red. S. A. Avak'yana. — Moscow: Moscow State University Publ., 2003.*
6. Kovachev, D. A. Parlamentskaya protsedura: ponyatie, vidy, reglamentatsiya [Parliamentary Procedure: Notion, Types, Regulation] / D. A. Kovachev // *Vestnik mezhparlamentskoi assamblei SNG. — SPb., 1994.*
7. Constitution of the Russian Federation adopted by national vote on December 12, 1993. — Moscow, 1993. (In Russ.)
8. Krylov, B. S. Parlament burzhuaznogo gosudarstva [Parliament of a Bourgeois State] / B. S. Krylov. — Moscow, 1963.
9. Levina, M. I. Istoriya stanovleniya i razvitiya parlamentskikh protsedur v Anglii XVII — nachala XIX vv. : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [History of Establishment and Development of Parliamentary Procedures in England of the 17th — the Beginning of the 19th Centuries: Synopsis of Thesis of Cand. Sc. Law] / M. I. Levina. — Moscow, 1999.
10. Mishin, A. A. Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran : uchebnyk [Constitutional (State) Law of Foreign Countries: Reference Book] / A. A. Mishin. — 9-e izd., ispr. i dop. — Moscow, 2002.



11. Okulich, I. P. Voprosy stanovleniya i razvitiya parlamentskogo protsessual'nogo prava kak podotrasli konstitutsionnogo prava Rossiiskoi Federatsii [Issues of Establishment and Development of Parliamentary Procedural Law as a Sub-Branch of Constitutional Law of the Russian Federation]/ I. P. Okulich // *Problemy prava*. — 2008. — No. 1. — p. 14—18.
12. Okulich, I. P. Parlamentskoe protsessual'noe pravo kak podotrasl' konstitutsionnogo prava Rossiiskoi Federatsii [Parliamentary Procedural Law as a Sub-Branch of Constitutional Law of the Russian Federation]/ I. P. Okulich // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. — 2008. — No. 7. p. 14—17.
13. Okulich, I. P. Pravovaya priroda parlamentskikh protsedur v Rossiiskoi Federatsii [Legal Nature of Parliamentary Proceedings in the Russian Federation]/ I. P. Okulich // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. — 2008. — No. 12. — p. 13—15.
14. Sovremenniy parlament: teoriya, mirovoi opyt, rossiiskaya praktika [Modern Parliament: Theory, International Experience, Russian Practice]/ pod obshch. red. O. N. Bulakova. — Moscow: Eksmo Publ., 2005.
15. Chernov, S. N. Konstitutsionno-pravovoi status Respubliki Kareliya [Constitutional and Legal Status of the Republic of Karelia]/ S. N. Chernov. — St. Petersburg: Yuridicheskii tsentr Press Publ., 2003.
16. Sharnina, L. A. K voprosu ob obuslovlennosti parlamentskikh protsedur formoi pravleniya [To the Question of Conditionality of Parliamentary Procedures by the Form of Government]/ L. A. Sharnina // *Parlamentskie protsedury: problemy Rossii i zarubezhnyi opyt : materialy nauch. konf. Moskva, 21—23 marta 2002 g.* / pod red. S. A. Avak'yana. — Moscow: Moscow State University Publ., 2003. p. 52—53.
17. Coombs, D. Introduction aux etudes sur les parlements nationaux / D. Coombs // *Simposium sur les integration europeenne*. — Luxembourg, 1974.

СЕРОУС Антон Валерьевич, руководитель Кунцевского межрайонного следственного отдела следственного управления по Западному административному округу, Главное следственное управление, Следственный комитет России по г. Москве, майор юстиции; соискатель, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: ivanshark@yandex.ru

SEROUS Anton Valerievich, head of Kuntsevsky Interdistrict Investigative Department of the Investigative Department of Western Administrative District, Main Investigation Department of the Investigative Committee of the Russian Federation in Moscow, Major of Justice; Candidate, South Ural State University (National Research University). 76, Lenin Ave., 454080, Chelyabinsk,. E-mail: ivanshark@yandex.ru

For citation: **A. V. Serous** Certain Aspects of Improving the System of Parliamentary Procedures in Constituent Units of the Russian Federation
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 65—70.

