

УДК 342.075

## РОЛЬ РЕГЛАМЕНТА В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПАРЛАМЕНТСКИХ ПРОЦЕДУР

*С.В. Бударина*

### Аннотация

Статья посвящена одному из важнейших источников правового регулирования деятельности парламента. Автор рассматривает место регламента в системе других нормативно-правовых актов, упорядочивающих деятельность парламента.

За прошедшее десятилетие законодательство Российской Федерации претерпело существенное изменение, перемены затронули почти все его отрасли, многие из которых практически были созданы заново. Однако качество законов, принимаемых в Российской Федерации, достаточно низкое, и с этим фактом согласны не только юристы, но и все, кто так или иначе связан с правореализацией.

Низкое качество норм закона порождено зачастую случайным или выборочным характером законотворчества. Одна из причин низкого качества законов, при существующей организации законодательного процесса, – несовершенство парламентских процедур, в рамках которых осуществляется правотворческая деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти. Бесспорно, что качество нормативно-правовых актов находится в прямой зависимости от тех процедур, которые регулируют процесс их принятия. Вследствие этого большое значение приобретает качество того нормативного правового акта, который закрепляет этот порядок, и определение его места в иерархии нормативно-правовых актов органов государственной власти.

Таким образом, важность рассматриваемого вопроса связана, во-первых, с влиянием закрепления парламентской процедуры на возможность ее изменения и последствий такого изменения, а во-вторых, с влиянием способа закрепления парламентских процедур на возможность эффективной работы законодательного (представительного) органа государственной власти в изменяющихся условиях.

В мировой юридической практике нормы парламентских процедур закрепляются в следующих формах права:

- Конституция;
- регламент и иные акты парламента [1, с. 36];
- закон;
- обычай, парламентский прецедент.

В настоящей статье рассмотрена только вторая форма, а именно регламент и его роль в правовом регулировании парламентских процедур. Чтобы показать

роль регламента в правовом регулировании парламентских процедур, очевидно, целесообразно прежде всего уточнить определение регламента.

Самое общее определение регламента, которое дается в науке парламентского права, – это правовой акт, определяющий внутреннюю организацию и порядок деятельности какого-либо государственного органа, учреждения, организации [2, с. 443].

Большинство юристов – теоретиков относят регламент к таким нормативно-правовым актам, которые определяют, каким должен быть законодательный процесс, как именно законопроект приобретает форму закона. По мнению А.В. Выстронова, «регламент – это «внутренний закон» парламента, который устанавливает порядок его деятельности. Регламенты играют большую роль в политической жизни страны и оказывают большое влияние на всю систему права» [3, с. 18]. Представляется, что в указанном определении юридическое значение регламента все же недооценивается. Многие его нормы регулируют не только внутреннюю деятельность парламента, но и внешнюю, связанную с взаимодействием с другими органами государственной власти. Как справедливо отмечает Т.Я. Хабриева, «нельзя утверждать, что регламенты – документы исключительно внутри парламентского пользования, не налагающие никаких обязательств на другие государственные структуры» [4, с. 15].

Таким образом, парламентский регламент – 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 [4, с. 386].

Отличие регламента от закона заключается в том, что это своего рода акты, которые принимаются в соответствии с Конституцией самостоятельно каждой из палат для организации своей деятельности и не требуют утверждения другой палатой либо подписи президента [5, с. 25].

По мнению А.К. Котова, парламентские регламенты относятся к числу внутренних процессуальных юридических актов, определяющих повседневный порядок реализации полномочий Парламента, его Палат и депутатов [6, с. 102].

В.А. Мамаев дает более краткое определение регламента: «совокупность правил, устанавливающих порядок исполнения парламентом своих полномочий» [7, с. 138]. Под порядком исполнения полномочий следует понимать последовательную и согласованную деятельность парламента и его органов, направленную на достижение положительной цели. Такое же краткое определение регламента предлагает О. Булаков, при этом отмечая, что «регламент является средством самоорганизации палаты, его нормы обязательны для самой палаты, ее органов и членов, а также для всех других государственных органов, участвующих в парламентских процедурах, поскольку основы этих процедур, наиболее принципиальные их положения закреплены в Конституции Российской Федерации» [8, с. 8].

Определение, данное Д.А. Ковачевым, является более широким и подчеркивает распространение предписаний регламента на субъекты, которые не входят в структуру представительного органа государственной власти. По его мнению, «регламент должен содержать правовые предписания, основываясь на которых все правоспособные субъекты, непосредственно участвующие в деятельности парламента, могли бы осуществлять свои полномочия» [9].

Если идейно-теоретической основой регламентов выступает идея народного суверенитета, принципы разделения властей и законности деятельности парламента, то политико-юридической основой – Конституция Российской Федерации.

В юридической науке достаточно устоявшимся является мнение о том, что конституция включает в себя основные нормы, определяющие полномочия и структуру парламента, а его регламент определяет условия и механизм реализации конституционных актов. Такое положение по мнению ряда ученых вполне справедливо, «ибо конституционные нормы в силу своей природы, хотя и имеют прямое действие, предназначены для регулирования наиболее важных правоотношений. В силу этого они не могут регулировать весь объем правоотношений, связанных с деятельностью парламента. Отсюда потребность в законах, определяющих объем дополнительной компетенции парламента, формы и характер их взаимодействия с внешними участниками законодательной и иной парламентской деятельности. Этим обусловлена и необходимость существования регламента как нормативного акта, регулирующего порядок и организацию деятельности парламента» [10, с. 39].

Основное назначение норм регламента – закрепить процесс разрешения парламентом индивидуально-конкретных дел, возникающих в процессе исполнения высшим представительным органом своих функций [7, с. 138]. Таким образом, главной для регламента является регулятивная функция. Однако, как совершенно справедливо отмечается в юридической литературе, регламент имеет и защитную функцию, которая проявляется в том, что его нормы гарантируют самостоятельное осуществление парламентом своих полномочий, не допускают вмешательства в его деятельность каких-либо государственных органов, навязывания ими своих актов в качестве регулятора деятельности парламента. Наличие регламента позволяет квалифицировать такие попытки как незаконные [10, с. 39].

Конституция Российской Федерации в п. 4 ст. 101 закрепляет обязанность каждой из палат Федерального Собрания Российской Федерации принять свой регламент. Таким образом подчеркивается, что парламент (палаты парламента) не может исполнять свои функции без регламента, принятого в установленном порядке.

Так в каком же порядке должен приниматься регламент законодательного (представительного) органа государственной власти? Этот порядок во многом зависит от юридической природы данного нормативного правового акта. В этом отношении весьма спорной является позиция, озвученная рядом авторов, что «регламент поднимается по значимости почти на уровень конституции, поскольку без него невозможно существование республиканской формы правления» [11, с. 36]. В советской юридической литературе ряд авторов полагали, что в иерархии источников права регламент занимает второе место после конституции, как акт более высокой юридической силы по сравнению с другими законами [12, с. 27]. К примеру, Ю.А. Тихомиров рассматривал законы об утверждении регламентов Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных республик в качестве своеобразных двойных законодательных актов, один из которых как бы материализует содержание, а второй – форму закона [13, с. 63].

В решении этого вопроса мы солидарны с позицией И.В. Гранкина, который считает, что по своей природе регламент – это подконституционный, подзаконный акт, принимаемый не для развития норм конституции и соответст-

вующих законов, а для определения порядка реализации содержащихся в них правовых предписаний конкретным государственным органом: парламентом, его палатами, правительством и т. д. Такой подход к пониманию природы регламента имеет важное практическое значение, поскольку исключает опережающее принятие регламента (т. е. сначала принимается конституционный акт, при необходимости развивающий его закон, а уже затем на этой основе регламент законодательного (представительного) органа государственной власти). Это позволяет создать, к примеру, конституционную базу деятельности парламента, его палат и их органов, что гарантирует конституционность их действий и легитимность принимаемых ими актов [10, с. 40]. В этой связи вполне оправданная иерархия вышеназванных актов, которая должна выглядеть таким образом: конституция, законы, регламенты.

По своему содержанию регламент не устанавливает первичных прав и обязанностей и в этом смысле не дополняет конституцию. Он закрепляет только порядок реализации прав и исполнения обязанностей, которые предусматриваются в других актах (конституционных, законодательных).

Регламент является нормативно-правовым актом, призванным регулировать общественные отношения в сфере осуществления функций законодательного (представительного) органа, не закрепляя при этом правовой статус государственных органов и должностных лиц, внешних по отношению к парламенту, а также правовой статус самого парламента.

По мнению Д.А. Ковачева, регламент должен содержать следующие положения. «Во-первых, ... правила, устанавливающие общий порядок, основываясь на котором круг субъектов, зафиксированный конституцией, участвует в каждой отдельной стадии деятельности парламента, а именно, в утверждении повестки дня, в обсуждении включенных в повестку дня вопросов, в принятии решений по рассматриваемым вопросам. Во-вторых, эти правила должны устанавливать специальный порядок, согласно которому круг субъектов, зафиксированный конституцией, участвует в деятельности парламента при рассмотрении и решении какого-либо вопроса (например, порядок обсуждения законопроектов и принятия по ним решений; порядок формирования других высших государственных органов и др.). В-третьих, правила регламента должны устанавливать порядок, на основании которого субъекты, наделенные конституцией правом участвовать в деятельности парламента, могут осуществлять свои права или выполнять свои обязанности (например, порядок, на основе которого депутаты реализуют свое право на запрос или свое право на вопрос)» [14].

В этой связи в отечественной юридической литературе отмечается, что регламент содержит в основном нормы процессуального права [15, с. 121–122; 16, с. 32 и др.]. Добавим, что нормы этого правового акта регулируют и процедурную деятельность парламента.

Подводя итог сказанному, хотелось бы отметить, что в настоящее время, с учетом постоянного поиска совершенствования механизмов законодательного процесса, наиболее оптимальной формой закрепления парламентских процедур остается регламент. На сегодняшний день он является основополагающим, фундаментальным, автономным нормативно-правовым актом организации парламентской работы. Таким образом, совершенствуя его нормы, мы совершенст-

ваем законодательный процесс, что в свою очередь является гарантией принятия качественных для страны законов.

### Summary

*S.V. Budarina.* The Rules of procedure and its role in the regulation of the work of Parliament.

The article describes the Rules of Procedure of Parliament as one of the most important sources of law. The author views the Rules of procedure itself and its position among other laws regulating the work of Parliament.

### Литература

1. *Кленкина О.В.* Некоторые формы закрепления парламентской процедуры // Юрид. аналит. журн. – 2002. – № 2 (3). – С. 36–43.
2. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. О.Е. Кутафина. – М.: Большая рос. энцикл., 2002. – 559 с.
3. *Выстропова А.В.* Акты Федерального собрания Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1999. – 23 с.
4. *Хабриева Т.Я., Степанов И.М.* Парламентское право России. – М.: Юристъ, 1999. – 392 с.
5. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации. – М.: Изд. группа НОРМА – ИНФРА-М, 1998. – 752 с.
6. *Котов А.К.* Конституционализм в Казахстане: опыт становления и эффективность механизма власти. – Алматы: Изд-во КазГЮА, 2000. – 288 с.
7. *Мамаев В.А.* Регламент Конгресса США. – М.: Изд-во АН СССР, 1962. – 174 с.
8. *Булаков О.* Регламентное регулирование статуса парламента (сравнительный анализ) // Рос. юстиция. – 2004. – № 1. – С. 8–9.
9. *Ковачев Д.А.* Регламенты парламентов стран – членов СНГ // Законодательство и экономика. – 1997. – № 3. – С. 53–58.
10. *Гранкин И.В.* Регламентное регулирование деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации // Журн. рос. права. – 2003. – № 1. – С. 39–47.
11. *Михалева Н.А.* Регулирование процедуры деятельности высших представительных учреждений социалистических стран // Сов. государство и право. – 1973. – № 7. – С. 35–41.
12. *Гуреев П.П., Лазарев Л.В.* Регламент Верховного Совета СССР. – М.: Юрид. лит., 1981. – 144 с.
13. *Тихомиров Ю.А.* Теория закона. – М.: Наука, 1982. – 257 с.
14. *Ковачев Д.А.* Регламенты парламентов стран – членов Содружества Независимых Государств (Информационно-аналитический обзор) // Адвокат. – 1997. – № 3. – С. 82–87.
15. *Авакьян С.А.* Правовое регулирование деятельности Советов. Конституционные основы, теория, практика. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1980. – 176 с.
16. *Баглай М.В., Габричидзе Б.Н.* Конституционное право Российской Федерации. – М.: Изд. группа ИНФРА-М – КОДЕКС, 1996. – 499 с.

Поступила в редакцию  
18.09.07

---

**Бударина Светлана Викторовна** – аспирант кафедры конституционного права и прав человека Казанского государственного университета.