

**А.С. Кошель,**

кандидат политических наук, проректор, доцент кафедры конституционного и административного права Юридической школы Дальневосточного федерального университета

### **Источники правового регулирования парламентских процедур**

Под парламентской процедурой понимается совокупность норм, регулирующих законодательные процедуры, процедуры структурирования и порядка деятельности парламента, его органов и должностных лиц при осуществлении конституционных полномочий парламента, процедуры деятельности органов и должностных лиц, содействующих в реализации парламентом его конституционных полномочий<sup>1</sup>. Т. Джефферсон отмечал, что парламентские процедуры позволяют избежать произвола в деятельности важнейшего института народного представительства — парламента<sup>2</sup>. Наряду с этим потребность в развитии парламентских процедур обусловлена попыткой стабилизировать политический процесс парламента и во взаимоотношениях с другими ветвями власти, народом, общественными институтами и корпорациями.

Рассматривая источники правового регулирования парламентских процедур, мы, конечно, будем говорить лишь о форме закрепления права<sup>3</sup>. В континентальной правовой доктрине традиционно выделяют четыре источника парламентских процедур: конституция (основной закон), регламенты и иные акты парламента, законы<sup>4</sup>. В странах обычного права можно выделить в качестве источников также правовую доктрину, обычаи (традиции) и парламентский прецедент, судебный прецедент.

Ключевым источником парламентского права в большинстве стран мира выступает конституция (основной закон). Для полноценного становления парламентаризма и парламентского права необходимо создать механизмы, обеспечивающие реальную работу ряда положений конституции, таких как верховенство права, федерализм, принцип разделения властей, превратив их из лозунгов в неукоснительно соблюдаемую реальность<sup>5</sup>.

Регламент является основным нормативно-правовым актом, принимаемый парламентом либо его палатой, не требующим одобрения или санкции иных органов власти, регулирующим на основании конституции внутреннюю организацию и порядок работы парламента<sup>6</sup>. Однако, как справедливо отмечают Т.Я. Хабриева и О.Н. Булаков, регламент возлагает обязанности и на иные органы власти, учреждения и иных лиц при взаимодействии с парламентом, если это затрагивает вопросы парламентских процедур<sup>7</sup>.

В советское время регламент Верховного Совета СССР и регламенты Верховных советов союзных республик принимались в форме законов. Поэтому некоторые правоведы рассматривали их в качестве подконституционных правовых актов, имеющих более высокую по сравнению с законами силу, или даже двойных законов, один из которых отражал форму, а другой — содержание<sup>8</sup>. Развивая предложения указанных авторов, О.В. Кленкина и Е.А. Игнатов предлагают повысить статус регламентов палат российского парламента или даже нормативно

<sup>1</sup> См.: *Рязанцев И.Н.* Парламентские процедуры в Российской Федерации: вопросы теории и практики. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 12—13.

<sup>2</sup> См.: *Daschler L.* Deschler's Precedents, Contents 94th Congress. House Precedents. Washington, 1994. P. VI.

<sup>3</sup> См.: *Голунский С.А., Строгович М.С.* Теория государства и права. М., 1940. С. 173; *Бержель Ж.Л.* Общая теория права. М., 2000. С. 97.

<sup>4</sup> См.: *Бударина С.В.* Роль регламента в правовом регулировании парламентских процедур // Ученые записки Казанского государственного университета. 2007. Т. 149. Кн. 6. С. 117; *Кленкина О.В.* Некоторые формы закрепления парламентских процедур // Юридический аналитический журнал. 2002. № 2. С. 36—43.

<sup>5</sup> См.: *Бородин В.В.* Конституционный процесс: сравнительно-правовой анализ (на материалах Российской Федерации и зарубежных стран): Автореф. дис. .... докт. юрид. наук. СПб., 2000. С. 42.

<sup>6</sup> См.: *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. С. 25.

<sup>7</sup> *Хабриева Т.Я., Степанов И.М.* Парламентское право России. М., 1999. С. 15; *Булаков О.Н.* Регламентное регулирование статуса парламента (сравнительный анализ) // Российская юстиция. 2004. № 1. С. 8.

<sup>8</sup> См.: *Гурев П.П., Лазарев Л.В.* Регламент Верховного Совета СССР. М., 1981. С. 27; *Тихомиров Ю.А.* Теория закона. М., 1982. С. 63.

В некоторых странах регламенты парламента имеют силу закона (например, в Австрийской Республике и Швеции) (см.: *Игнатов Е.А.* Парламентские процедуры в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 13).

закрепить регламент как самостоятельный источник права, иерархически находящийся под конституцией, но над федеральными конституционными законами<sup>9</sup>. В отечественной литературе также отмечается, что регламент регулирует процессуальные нормы, развивая положения российской Конституции, и выполняет охранительную функцию в системе разделения властей<sup>10</sup>.

В связи с этим необходимым может стать и охранительный порядок внесения изменений в регламент, например, принятие его квалифицированным большинством голосов парламентариев. Такой порядок может обеспечить права и законные интересы парламентской оппозиции, при этом предостеречь ее от применения форм «итальянской забастовки» или иных способов злоупотребления своим правом, в том числе затягивания парламентских процедур, когда она желает быть выслушанной.

В целях реализации парламентских полномочий часто принимаются отдельные законы. В России нормативная основа парламентских процедур давно уже не ограничивается двумя стандартными для конституционно-правовой доктрины источниками права — конституцией и регламентом парламента (палаты парламента). Так, к настоящему времени приняты: Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»; Федеральный закон «О парламентском контроле»; Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации».

Отдельные процессуальные положения содержатся в ст. 26.2 Федерального закона «О политических партиях» (о праве непарламентских партий участвовать не менее одного раза в год в пленарных заседаниях Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, пленарных заседаниях законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, и порядке реализации этого права).

Бюджетный парламентский процесс также регулируется нормами закона. В Российской Федерации этой цели служит Бюджетный кодекс. В США такое регулирование осуществляется Законом «О бюджете, доходах и расходах» (1921 г.) и Законом «О процедуре принятия бюджета в Конгрессе и контроле за резервированием бюджетных средств» (1974 г.).

Церемониал в деятельности органов государственной власти способствует созданию необходимого ореола величия, подобно тому, как мантия судьи или мундир военного отличает человека, облеченного властью, от обычного гражданина<sup>11</sup>. Эту идею подкрепляют парламентские традиции. Так, в Великобритании, когда члены палаты общин приглашаются в палату лордов для заслушивания тронной речи короля по случаю начала работы парламента и Черный жезл<sup>12</sup> трижды ударяет в двери зала пленарных заседаний палаты общин, общины дважды отказываются прибыть в палату лордов. Эта традиция подчеркивает самостоятельность палаты общин, ее независимость в решении собственных процедурных вопросов<sup>13</sup>.

Парламентское право, пожалуй, самое политизированное. Именно в парламентском процессе право и политика сплелись воедино. Более того, и политические обычаи, будучи производными от договоренностей между наделенными властью политическими силами, обретают форму правовых обычаев. Такие принципы часто выражаются в парламентских обычаях. Под парламентским обычаем понимается не имеющее формального закрепления правило реализации парламентом, его органами и депутатами их прав и обязанностей. Санкции в этой области по большей части сводятся к политической ответственности.

Соблюдение политической традиции и политических обычаев парламентом и парламентскими институтами обосновывает политическую легитимность принимаемых парламентом *as supreme political superiors* решений<sup>14</sup>. Напомним, что парламента самостоятельно определяет свою структуру, порядок работы, порядок принятия решений и формы взаимодействия

<sup>9</sup> См.: Кленкина О.В. Указ. соч. С. 23; Игнатов Е.А. Указ. соч. С. 13.

<sup>10</sup> См.: Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов. Конституционные основы, теория, практика. М., 1980. С. 121—122; Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М., 1996. С. 32.

<sup>11</sup> См.: Лебон Г. Психология народов и масс. СПб., 1995. С. 142.

<sup>12</sup> Высокопоставленный чиновник палаты лордов Великобритании, отвечающий за поддержание порядка в палате и встречу короля.

<sup>13</sup> См.: Queen's Speech and State Opening of Parliament. Hansard Society Report // URL: <https://www.hansardsociety.org.uk/publications/guides/guide-to-queens-speech-state-opening-of-parliament> (дата обращения в интернет-ссылках здесь и далее — 14 июня 2020 г.).

<sup>14</sup> См.: Austin J. The Province of Jurisprudence Determined. London, 1833. P. 134—135.

с другими ветвями власти, за исключением случаев, прямо установленных законом, в частности конституцией, или случаев урегулирования разногласий между ветвями власти судом (например, в России — Конституционным Судом, в США — Верховным судом), в том числе путем толкования конституции.

Данные правила не являются императивными нормами позитивного права, и, если позволяет политическая ситуация, здесь возможны расхождения. Однако во всех случаях, говоря о парламенте как об органе, обладающем самостоятельным политическим суверенитетом, эти отступления не могут и не должны противоречить пожеланиям народа<sup>15</sup>. Иное противоречило бы самому духу парламентаризма как наивысшего достижения демократии. Например, спикер палаты общин Соединенного Королевства приостанавливает свое членство в партии, так как он должен быть беспристрастным при проведении дебатов. Поэтому сложилась традиция, согласно которой при переизбрании спикера на всеобщих выборах спикер участвует в таких выборах, не представляя ту или иную партию, а все ключевые политические партии, в свою очередь, не выставляют ему альтернативу в данном округе<sup>16</sup>. Премьер-министр Соединенного Королевства формально назначается монархом, однако в соответствии с парламентской традицией премьер-министром становится лидер победившей на парламентских выборах партии.

Парламентские традиции и обычаи не нашли места в деятельности современного российского парламента, однако с учетом опыта зарубежных парламентов они могут быть дополнительным источником парламентского права в современной России, если найдут отражение в Конституции РФ или регламентах палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Парламентский прецедент, т. е. связанность парламента с ранее принятыми им решениями на основе нормативно закрепленного правила деятельности в той или иной ситуации, важен с точки зрения обеспечения стабильности функционирования государства и препятствования радикальным изменениям в государстве даже при смене партии парламентского большинства, что в непродолжительной истории российского парламентаризма происходило уже дважды. Прецедент в качестве источника права признается и применяется в странах общего права и применим в значении не только судебного, но и парламентского прецедента.

Источниками парламентских прецедентов в Великобритании и США являются изданные парламентариями и учеными сборники парламентских прецедентов. К числу таковых в Великобритании можно отнести трактат Д. Филиппса *Lex Parliamentaria* (1689) — первое комплексное фундаментальное научное исследование парламентского права, в котором закреплены наиболее важные прецеденты парламента, отражающие порядок принятия им решений<sup>17</sup>. Спустя несколько десятилетий в работе У. Петита *Jus Parliamentum* (1739)<sup>18</sup> парламентское право исследуется в полной мере со всеми его составляющими: принципами и порядком формирования, судебной функцией парламента, правом импичмента. Там же описываются существующие прецеденты из практики парламента. В США наиболее известными сборниками прецедентов являются «Прецеденты Хиндса»<sup>19</sup>, «Прецеденты Кэннона»<sup>20</sup>, «Прецеденты Дэшлера»<sup>21</sup>.

Использование в странах общего права доктрины в качестве источника права не ново. Поэтому в парламентской практике доктринальные источники также имеют значение. Парламентское право, или *Lex Parliamentaria*, — неписанный закон, первоначально собранный из правил (записей) и прецедентов парламента Великобритании и впоследствии воспринятый с необходимыми модификациями конгрессом США<sup>22</sup>.

<sup>15</sup> См.: *Nicolson N. People and Parliament*. London, 1968.

<sup>16</sup> См.: House of Commons. Official web-source // <https://www.parliament.uk/business/commons/>

<sup>17</sup> См.: *P[hilips] G[eorge] Esq. Lex Parliamentaria: Or, A Treatise of the Law and Custom of the Parliaments of England*. London, 1690.

<sup>18</sup> См.: *Petyt W. Esq. Jus Parliamentarium: Or, the Ancient power, jurisdiction, rights and liberties, of the most Hight court of Parliament, revived and asserted*. London, 1739.

<sup>19</sup> См.: *Hinds A.J. Hinds' Precedents of The House of Representatives of The United States*. Washington, 1907.

<sup>20</sup> См.: *Cannon C. Cannon's Precedents of The House of Representatives of The United States*. Washington, 1935.

<sup>21</sup> См.: *Daschler L. Deschler's Precedents, Contents 94th Congress. House Precedents — Deschler's Precedents, Contents*. Saturday, January 1, 1994.

<sup>22</sup> Определение основано на дефиниции члена парламента Англии сэра Эдварда Кока (см.: *Mackey A.G. Masonic Parliamentary Law: or, parliamentary law applied to the government of masonic bodies*. Philadelphia, 1875. P. 13).

Существует также термин *Jus Parliamentum*, имеющий схожее значение. Например, в США в качестве источника правового регулирования выступает «Руководство по парламентской практике», разработанное Т. Джефферсоном в период его председательства в сенате как вице-президента США (1897—1801). В 1837 г. по правилу палаты представителей, которое до сих пор актуально, «Руководство по парламентской практике» Джефферсона применяется во всех случаях, когда оно не противоречит действующей конституции и правилам процедуры палаты представителей США<sup>23</sup>.

Особо отметим такие неоднозначные источники парламентского права, как тронная речь монарха в парламенте, подготавливаемая премьер-министром (в Соединенном Королевстве, в Канаде), послание (в США — обращение) президента к парламенту. В России послания президента — один из двух случаев, когда палаты заседают совместно (второй случай — выступление руководителя иностранного государства). Правовая природа такого обращения (как правило, затем официально публикуемого документа) вызывает множество споров<sup>24</sup>. В подобных документах, как правило, ежегодно либо перед началом первой сессии определяются основные направления законотворческой деятельности парламента.

Так, в своем первом послании Федеральному Собранию Президент России Б.Н. Ельцин отмечал, что послание — «не директива, но и не набор благих пожеланий»<sup>25</sup>. Прежде всего это конституционный способ демократической координации внутренней и внешней политики, основа политической культуры и стабильного гражданского общества, способные предотвратить политическую нестабильность.

Аналогичные нормы закреплены на уровне конституций и уставов субъектов Российской Федерации. Глава субъекта также ежегодно выступает с предложениями в отношении законотворческой деятельности парламента субъекта.

Указанный источник является особенностью именно парламентского права, а конституционным правом как источник не воспринимается.

Поскольку глава государства отвечает за выработку внутренней и внешней политики, он в рамках своих полномочий может давать указания лишь органам исполнительной власти, тогда как в отношении парламента он лишен таких компетенций. Послания главы государства парламента — способ обеспечения согласованной внутренней и внешней политики законодательными и исполнительными органами власти, координации различных ветвей власти<sup>26</sup>.

Послание главы государства в парламенте — один из элементов взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти. Так, в Англии король обращается с тронной речью к парламента с XIII в., и в настоящее время это формат провозглашения программы действий правительства в парламенте<sup>27</sup>. В США с 1790 г. ежегодное послание президента содержит информацию о положении дел в стране. Одновременно в США, где президент лишен права законодательной инициативы (за исключением проекта акта о бюджете), послание президента конгрессу США выступает в роли завуалированной законодательной инициативы, которую впоследствии формально реализуют члены конгресса, представляющие президентскую партию<sup>28</sup>.

В России такая практика давно известна. Хотя в Российской империи в силу отсутствия разделения властей послания к предпарламентским институтам отсутствовали как таковые,

<sup>23</sup> См.: *Wichham T.J.* Constitution, Jefferson's Manual and Rules of The House of Representatives of The United States One Hundred Sixteenth Congress. Washington, 2019.

<sup>24</sup> См.: *Колесников Е.В.* Источники российского конституционного права. Саратов, 1998. С. 117—118; *Лучин В.О., Мазуров А.В.* Указы Президента РФ. Основные социальные и правовые характеристики. М., 2000. С. 20—21; *Скуратов Ю.И.* Парламент и Президент в Российской Федерации. Конституционный строй России. М., 1995. С. 75—77.

<sup>25</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 24 февраля 1994 г. «Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)» // Российская газета. 1994. 25 февраля.

<sup>26</sup> См.: *Кузнецов В.И.* Институт посланий главы государства парламента на постсоветском пространстве (на примере России и других стран СНГ) // Политические процессы на постсоветском пространстве: Материалы международной конференции / Отв. ред. и сост. В.Г. Егоров, А.В. Абрамов. М., 2014. С. 294—305.

<sup>27</sup> См.: История государства и права зарубежных стран / Под ред. И.С. Ильиных. М., 2009. С. 423.

<sup>28</sup> См.: *Мишин А.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1996. С. 164; *Шеховцов В.А., Евсеенко В.Д.* Некоторые особенности законодательного процесса в парламентах государств Азиатско-Тихоокеанского региона // Социально-экономические и гуманитарно-философские проблемы современной науки. М.; Уфа; Ростов н/Д., 2015. С. 126—131.

император обращался только к народу путем издания манифестов. Манифесты влияли на законодательную деятельность первых созывов Государственной Думы Российской империи. В советский период отчеты высших партийных органов (ЦК КПСС) к съезду партии в силу ст. 126 Конституции СССР 1936 г., ст. 6 Конституции СССР 1977 г. составляли руководящие направления деятельности всех органов государственного управления подобно идее послания главы государства к парламенту. С 1991 г., после учреждения должности Президента СССР и в связи с отменой ст. 6 Конституции СССР 1977 г., форма взаимоотношений Президента СССР и Съезда народных депутатов СССР, Верховного Совета СССР была узаконена в форме посланий Президента СССР о положении дел в стране, важнейших вопросах внутренней и внешней политики. Однако ни одного послания Президента СССР так и не последовало в связи с прекращением существования единого советского государства.

Анализ посланий Президента РФ Федеральному Собранию с момента принятия Конституции России 1993 г. свидетельствует о высокой степени влияния их на проводимые реформы и законодательную работу<sup>29</sup>.

В конституционно-правовой доктрине выделяются несколько типов посланий президента: о состоянии дел в стране, программная (тронная) речь (государственно-правовая стратегия), экономический доклад, послание по бюджету, специальное послание по законопроектной работе.

А.В. Малько считает, что в процессе формирования и оглашения посланий президента определяются те виды общественных отношений, которые в первую очередь нуждаются в правовом регулировании<sup>30</sup>. Таким образом, послание президента можно отнести как к предьсточникам права<sup>31</sup>, так и в ряде случаев к правовой политике в сфере правотворчества, которой присущи государственно-волевой характер и властно-императивное содержание<sup>32</sup>, и даже к прямым источникам права<sup>33</sup>. Послание президента становится программой законопроектной работы органов исполнительной власти, посредством которой разрабатываются и вносятся в парламент законопроекты от имени главы государства, правительства или парламентариев.

Отдельно стоит рассмотреть специальные послания президента по вопросу рассмотрения законопроекта. Так, в соответствии с п. 2 ст. 61 Конституции Казахстана, п. 2 ст. 17 Конституционного закона Казахстана «О парламенте и статусе его депутатов» президент Казахстана наделен правом обращаться со специальным посланием к парламенту, в котором он может определить приоритетность или срочность рассмотрения законопроектов. Законопроект, объявленный Президентом Казахстана срочным, должен быть рассмотрен парламентом в месячный срок.

Таким образом, послание главы государства парламенту можно рассматривать в нескольких аспектах: как форму взаимодействия главы государства (высшего должностного лица) и парламента; как предьсточник права; как собственно источник парламентского права, особый вид властно-императивного предписания, которое, хотя и не содержит общеобязательных норм, не может рассматриваться и как индивидуальный правовой акт.

Представленная в настоящей работе систематизация источников правового регулирования парламентских процедур может быть полезна при подготовке учебников и учебных пособий для студентов юридических вузов по конституционному праву и парламентскому праву.

### **Ключевые слова**

источники права; парламентская процедура; конституция; закон; регламент парламента; парламентская традиция; парламентский обычай; парламентский прецедент; послание президента; тронная речь

### **Список литературы**

<sup>29</sup> См.: *Гадалов Г.А., Орлова С.В.* Послания президента РФ Федеральному Собранию: понятие и роль в правовой системе // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2017. Т. 39. С. 3441—3445 (URL: <http://e-koncept.ru/2017/971015.htm>).

<sup>30</sup> *Малько А.В.* Теория правовой политики. М., 2012. С. 90.

<sup>31</sup> См.: *Акчурина Г.Я.* Послание президента в духе категории «источник права» // Правовое государство: теория и практика (электронный журнал). 2010. № 4.

<sup>32</sup> См.: *Полищук Н.И.* Тенденции современной правотворческой политики Российской Федерации // Юридическая мысль. 2017. № 1 (99). С. 75—80.

<sup>33</sup> См.: *Раянов Ф.М.* Юриспруденция: Курс лекций. Уфа, 2001. С. 324.

1. *Авакьян С.А.* Правовое регулирование деятельности Советов. Конституционные основы, теория, практика. М., 1980.
2. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации. М., 1998.
3. *Бержель Ж.Л.* Общая теория права. М., 2000.
4. *Кленкина О.В.* Некоторые формы закрепления парламентских процедур // Юридический аналитический журнал. 2002. № 2.
5. *Малько А.В.* Теория правовой политики. М., 2012.
6. *Полищук Н.И.* Тенденции современной правотворческой политики Российской Федерации // Юридическая мысль. 2017. № 1.
7. *Тихомиров Ю.А.* Теория закона. М., 1982.
8. *Хабриева Т.Я., Степанов И.М.* Парламентское право России. М., 1999.
9. *Austin J.* The Province of Jurisprudence Determined. London, 1833.
10. *Nicolson N.* People and Parliament. London, 1968.