

Бурмистров А.С.<sup>1</sup>,  
Рязанцев И.Н.<sup>2</sup>

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПАРЛАМЕНТСКИХ ПРОЦЕДУР (часть 1)

На федеральном уровне специального закона, регулирующего правовой статус парламента России нет. Сферу жизнедеятельности парламента и парламентариев регулируют Федеральные законы от 8 мая 1994 года в редакции от 5 июля 1999 года «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» с изм. от 9 июля 2002 г.<sup>3</sup>, и «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>4</sup>.

В законодательстве зарубежных стран, для сравнения, парламентариям предоставляются широкие возможности для осуществления своих полномочий, особенно по участию в работе парламента и его органов.

Прежде всего, парламентарий имеет право:

участвовать в заседаниях парламента (соответствующей палаты), свободно выступать на них, голосовать по рассматриваемым вопросам (чем обширнее компетенция парламента, тем больше фактический объем права парламентария участвовать в решении общегосударственных вопросов);

избирать и быть избранным на должности в парламенте;

быть членом постоянных и временных парламентских комиссий и других органов парламента, а также участвовать в работе комиссий, членом которых он не является, но в которых обсуждается его предложение, с правом совещательного голоса;

вносить законопроект в порядке законодательной инициативы или законопредложения (во Франции, Швейцарии);

выходить с запросами к представителям исполнительной власти и получать от них ответ в определенный срок и внеочередной прием у них;

инициировать парламентские расследования и участвовать в них;

получать и распространять информацию по вопросам, связанным с парламентской деятельностью, а также получать информационную и консультативную помощь;

осуществлять иные полномочия, непосредственно связанные с парламентской деятельностью.

Все права парламентарий должен осуществлять лично. В связи с этим возникает вопрос о правомерности делегирования парламентарием голоса коллегам по палате,

столь актуальный в последнее время в России. В отдельных случаях решение данного вопроса получает конституционное закрепление. Так, в абз. 2 ст. 27 Конституции Французской Республики 1958 года установлено, что право голосования члены Парламента осуществляют лично. Только в виде исключения Органический закон может разрешить делегирование голоса. В этом случае никому не может быть делегировано более одного мандата.

Обычно устанавливается обязанность депутатов соблюдать ряд ограничений, направленных на реализацию принципа разделения властей и предотвращение коррупции.

Правовое закрепление обязанности парламентария соблюдать нормы профессиональной (парламентской) этики при осуществлении им своих полномочий становится в последние годы особенно актуальным. Этические нормы обычно закрепляются в регламентах или специальных кодексах парламентской этики (к примеру, в ФРГ, в Польше и др.), а дисциплинарные санкции к парламентариям за несоблюдение этических и иных обязанностей — в парламентских регламентах. Во многих парламентах есть специальные комиссии по этике.

В отдельных странах парламентарий обязан присутствовать на сессиях парламента, участвовать в пленарных заседаниях палат, состоять хотя бы в одном постоянном комитете. В этих странах, если депутат не участвует в работе парламента без уважительных причин, он может быть лишен депутатского мандата (в Нигерии — за пропуск 1/6 части пленарных заседаний в год; в Намибии — за пропуск 10 заседаний подряд, в Индии — за отсутствие на заседаниях в течении 60 дней).

В случае нарушения парламентарием обязанностей и запретов, к нему могут быть применены меры конституционной или дисциплинарной ответственности. В большинстве государств применять такие меры может только палата в целом. Нередко данное правило устанавливается в конституциях. Так, согласно разд. 5 ст. I Конституции США, каждая палата может наказывать своих членов за поведение, нарушающее порядок.

Если депутат нарушает свои обязанности или порядок работы парламента, к нему могут быть применены меры дисциплинарной ответственности. К примеру, в ст. 70 Регламента Национального Собрания Франции установлены

**В абз. 2 ст. 27 Конституции Французской Республики 1958 года установлено, что право голосования члены Парламента осуществляют лично. Только в виде исключения Органический закон может разрешить делегирование голоса. В этом случае никому не может быть делегировано более одного мандата.**

<sup>1</sup> Бурмистров Александр Сергеевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Московского гуманитарного университета.

<sup>2</sup> Рязанцев Иван Николаевич — аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета Московского гуманитарного университета.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 8 мая 1994 года в редакции от 5 июля 1999 года «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» с изм. от 9 июля 2002 г. // СЗ РФ. — 1999. — № 28. — Ст. 3466; 2002. — № 28. — Ст. 2785.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ 2000. — № 32. — Т. 3336.

следующие меры: призыв к порядку, призыв к порядку с занесением в протокол, выражение порицания, выражение порицания с временным исключением (то есть отстранением от работы в парламенте). В ФРГ и Польше применяется, кроме того, вычет из депутатского вознаграждения. В Великобритании при нарушении депутатом установленных для него ограничений палата имеет право объявить депутату предупреждение или порицание, удалить из зала до конца дня, приостановить его депутатский мандат на определенный срок или до конца сессии, исключить депутата из состава палаты, наложить штраф. Так, в апреле 1995 г. два члена Палаты общин были отстранены от участия в ее работе на две и четыре недели в связи с получением вознаграждения за затягивание рассмотрения в Парламенте определенных вопросов.

В США к парламентариям могут быть применены следующие меры: лишение слова; лишение статуса «старшинства» («система старшинства» означает порядок, при котором привилегированное положение, прежде всего право на первоочередное выступление, принадлежит парламентариям, занимающим ключевые посты в палате, а также длительное время пребывающим в ней); исключение из состава комитета; наконец, исключение из состава палаты. Все перечисленные меры взысканий применяются по решению палаты ее абсолютным большинством, а последняя — по решению не менее чем 2/3 членов палаты (разд. 5 ст. I Конституции США).

Лишение мандата по решению парламента или его палаты является наиболее жесткой мерой воздействия на парламентария, мерой конституционной ответственности и применяется за совершение определенных правонарушений и систематическое неисполнение парламентарием своих конституционных обязанностей. Такие решения принимаются самой палатой парламента, обычно квалифицированным большинством голосов (2/3 в Аргентине, США, Японии, 3/4 в Таиланде, 5/6 в Финляндии). Во многих странах лишение депутатского мандата парламентом может быть обжаловано в конституционный или иной суд<sup>1</sup>.

Законодательное регулирование правового статуса и реализация парламентских процедур нашло отражение в развернутой системе федеральных конституционных и федеральных законов.

Речь идет, например, о Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 года «О Правительстве Российской Федерации»<sup>2</sup>, Федеральном конституционном законе от 2 февраля 1997 года «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»; Федеральном конституционном законе «О Конституционном суде Российской Федерации» в редакции от 8 февраля 2001 года; Федеральном конституционном законе от 17 декабря

2001 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»<sup>3</sup>; Федеральном конституционном законе от 30 января 2002 года «О военном положении»<sup>4</sup>; Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 года «О чрезвычайном положении»<sup>5</sup>.

Большая часть федеральных законов закрепляет полномочия парламента России в различных сферах. Например, назначение палатами парламента по пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации происходит в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В некоторых федеральных законах определяются формы совместной деятельности Совета Федерации и Государственной Думы: работа согласительных комиссий, создаваемых обеими палатами парламента; совместные заседания палат (ст. 7 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ»); назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, в процессе которого каждой палате парламента отводится своя роль

(ст. 7 Федерального конституционного закона от 2 февраля 1997 года «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»); назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, осуществляемое по предложению членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы верхней палатой парламента (ст. 9 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации»).

Особенности принятия закона о поправке в Конституцию России, о взаимоотношении в данном процессе палат парламента, федеральных органов и представительных органов субъектов федерации закреплены в Федеральном законе от 4 марта 1998 года «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

Правовое регулирование проблемы участия Совета Федерации Федерального Собрания России в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности содержится в Федеральном законе от 23 июня 1995 года «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности»<sup>6</sup>.

По Федеральному закону от января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>7</sup> Совет Федерации назначает выборы Президента России.

**Во многих странах лишение депутатского мандата парламентом может быть обжаловано в конституционный или иной суд.**

<sup>1</sup> Материал подготовлен Фондом развития парламентаризма в России в октябре 2003 года. <http://www.legislature.ru/monitor/statusdeputata/analizap.html>

<sup>2</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1997. — № 51. — Ст. 5712.

<sup>3</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2001. — № 52. — Ст. 4916.

<sup>4</sup> Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 года «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

<sup>5</sup> СЗ РФ. — 2001. — № 23. — Ст. 2277.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 23 июня 1995 года «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» // СЗ РФ. — 1995. — № 26. — Ст. 2401.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2003. — № 2. — Ст. 171.

В соответствии с ч. 2 ст. 14 Федерального закона от 17 января 1992 года в ред. от 17 ноября 1995 года «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup> к ведению Совет Федерации относятся назначение на должности и освобождение от должностей первого заместителя Генерального прокурора и его заместителей. Кандидатуры для назначения на указанные должности вносятся Генеральным прокурором. В таком же порядке решаются вопросы об освобождении их от должности.

Вопрос об освобождении от должности заместителя Председателя Счетной палаты, аудиторов рассматривается Советом Федерации при наличии оснований, предусмотренных Федеральным законом от 11 января 1995 года с изм. от 30 июня 2003 г. «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>2</sup> по представлению комиссии по взаимодействию со Счетной палатой.

Федеральный закон от 13 января 1995 г. «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»<sup>3</sup> регулирует процедуры взаимодействия парламента и его палат, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы со средствами массовой информации.

Некоторые полномочия и процедуры их осуществления закреплены в Федеральном законе от 10 января 1996 года «О внешней разведке»<sup>4</sup>, Федеральном законе от 27 мая 1996 года «О государственной охране»<sup>5</sup> и т.д.

Федеративные отношения в Российской Федерации развивались в направлении постепенного расширения полномочий ее субъектов. В настоящий момент действующая Конституция России наделяет все 89 ее субъектов правом создавать собственные органы законодательной власти и иметь собственное законодательство.

На федеральном уровне приняты ряд основополагающих законов, устанавливающих основы формирования и деятельности представительных и иных выборных должностных лиц в субъектах федерации. Так, организация системы органов государственной власти субъектов России должна быть проведена в соответствие с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. от 4 июля 2003 г.)<sup>6</sup>.

Тем не менее, ряд законопроектов еще следует принять для выстраивания логической структуры деятельности представительной ветви власти в России. Некоторые попытки в данной сфере предпринимались. Так, проект федерального закона «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Фе-

дерации»<sup>7</sup> (внесен 03.03.1998, принят Государственной Думой 24.06.1999, отклонен Советом Федерации 02.07.1999, решением Государственной Думы от 16.11.1999 создана согласительная комиссия, Совет Федерации 27.02.2002 отказался формировать согласительную комиссию) содействовал упорядочению и гармонизации в пределах Российской Федерации отношений между органами законодательной и исполнительной власти Российской Федерации и органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основе установления процедур предотвращения и преодоления разногласий, а также на основе выработки и применения мер воздействия в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, способов разрешения споров и конфликтов на всех стадиях их развития, достижения договоренностей между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Проект федерального закона «О порядке и сроках рассмотрения федеральными органами государственной власти обращений органов государственной власти субъектов Российской Федерации» № 214757-3, вносится Костромской областной Думой 13.06.2002, но отклоняется Государственной Думой 19.03.2003. Этим законопроектом установить порядок и сроки рассмотрения Президентом Российской Федерации, Советом Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации обращений органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам исключительного ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Проект федерального закона «О парламентских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>8</sup> (внесен 13.06.2002, принят в первом чтении 07.10.2003) определяет основания, порядок и сроки проведения парламентских расследований, компетенцию комиссий по расследованию и особенности статуса их членов, обязанности и ответственность государственных и муниципальных органов, граждан и негосударственных организаций в связи с парламентскими расследованиями.

Проект предусматривает наделение палат Федерального Собрания Российской Федерации полномочиями по проведению парламентских расследований.

В отличие от федерального уровня, на уровне субъектов Российской Федерации принимается огромное разнообразие законов, регулирующих не только правовой статус высшего представительного органа, но и парламентские процедуры.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17 января 1992 года в ред. от 17 ноября 1995 года «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4472.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 11 января 1995 года «О Счетной палате Российской Федерации» с изм. от 30 июня 2003 г. // СЗ РФ. — 1995. — № 3. — Ст. 167; 2003 — № 27 (часть I). — Ст. 2700.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // СЗ РФ от 16 января 1995 г. — № 3. — Ст. 170.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 10 января 1996 года «О внешней разведке» // СЗ РФ. — 1996. — № 3. — Ст. 143.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 27 мая 1996 года «О государственной охране» // СЗ РФ. — 1996. — № 22. — Ст. 2594.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с изм. от 8 февраля 2001 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1999. — № 42. — Ст. 5005; «Парламентская газета» от 15 февраля 2001 г. — № 30; 2003. — № 27 (часть II). — Ст. 2709.

<sup>7</sup> Законопроект № 98800539-2, вносится депутатами Государственной Думы А.Н. Арининым, В.Н. Лысенко, А.Г. Мартыновым, Н.П. Медведевым, С.Н. Решульским, В.А. Учителем, С.Н. Фалалеевым, А.В. Шишловым.

<sup>8</sup> Законопроект № 214764-3, внесен депутатами Государственной Думы Н.Н. Гончаром, Н.Д. Ковалевым, Б.Л. Резником, А.Г. Чершинцевым, М.И. Гришанковым, А.И. Гуровым и Г.В. Гудковым.