

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

Рязанцев И.Н.¹

ПАРЛАМЕНТСКИЕ ПРОЦЕДУРЫ: КЛАССИФИКАЦИЯ И ВИДЫ

Парламентские процедуры уже подвергались классификации. Так, Д.А. Ковачев предложил классифицировать парламентские процедуры в зависимости от вопросов, по которым парламент уполномочен принимать решения².

Думается, обратившись к классификации функций парламента, достаточно подробно исследованных в трудах российских и зарубежных ученых, можно выстроить стройную классификацию парламентских процедур.

М. Дюверже, например, опираясь на сферу деятельности как основу для 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 конституции³.

Для сравнения можно предложить классификацию полномочий парламента, предложенную английским исследователем Д. Кумбсом, который 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 парламента⁴.

Исследователь немецкого парламента Ю.П. Урьяс отмечает, что германские государственоведы указывают на пять его функций: представительство нации; политическое волеобразование; законодательство; формирование правительства и контроль за его деятельностью⁵. Немецкие авторы Г. Кляйн и В. Цее, именуя функции задачами парламента, называют следующие: законодательствова-

ние; формирование других органов; политическое волеобразование и контроль за правительством; представительство нации⁶.

Авторский коллектив под руководством профессора Б.А. Страшуна полагает, что главная функция парламента в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти. Она включает в себя и верховное распоряжение государственной казной, т.е. принятие государственного бюджета и контроль за его исполнением. Кроме того, парламент контролирует исполнительную власть⁷. И.А. Алебастрова важнейшими функциями парламента называет законотворчество, представительство и контроль⁸. Одной из разновидностей законодательной функции можно назвать бюджетно-финансовую функцию⁹.

Таким образом, если использовать основание для классификации полномочий парламента, предложенное Д.А. Ковачевым, по вопросам деятельности исходя из того, что для каждого из полномочий требуются собственные парламентские процедуры, представляется возможным выделять две группы парламентских процедур.

Первая группа включает в себя процедуры по осуществлению полномочий парламента как представительного и законодательного органа, а именно: процедура, используемая при представительстве нации; процедура, используемая при политическом волеобразовании; процедура, используемая при законотворчестве; процедура, используемая при взаимоотношениях с органами государственной власти федерального и регионального уровней; процедура, используемая при решении вопросов, касающихся формирования иных органов государства; процедура, используемая при решении контрольных функций; процедура, используемая при решении вопросов, касающихся общественно-экономического устройства и финансов; процедура, используемая при решении вопросов, касающихся правового статуса граждан, их ор-

¹ Рязанцев Иван Николаевич — аспирант юридического факультета Московского гуманитарного университета.

² Ковачев Д.А. Парламентская процедура: понятие, виды, регламентация (на опыте зарубежных государств) // Вестник межпарламентской ассамблеи № 4. — СПб., 1994. — С. 192.

³ См.: Duverger M. Droit publique. — P. 1957.

⁴ Coombs D. Introduction aux etudes sur les parlements nationaux // Simposium sur les integration europeenne. Luxembourg. — 1974. — P. 5.

⁵ Любопытна ссылка Ю.П. Урьяса на мнение самих немецких парламентариев, высказанное в ходе специального опроса. Они поставили функцию представительства на последнее место // Урьяс Ю.П. Механизм государственной власти ФРГ. — М., 1988. — С. 63.

⁶ Центральное место парламента, по их мнению, заключается в формировании государственной воли. Они объясняют это фактором постоянного соревнования парламента и других высших органов федерации за престиж и влияние в обществе // Кляйн Г., Цее В. Бундестаг // Государственное право Германии. — Т. 1. — М., 1994. — С. 155.

⁷ См.: Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. — Тома 1—2. Учебник // Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. — М., 1999. — С. 447.

⁸ Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие. — М., 2001. — С. 203.

⁹ Некоторые авторы выделяют ее в качестве самостоятельной функции. — см.: Автономов А.С. Правовая онтология политики. — М., 1999. — С. 288.

ганизаций и объединений; процедура, используемая при решении вопросов, касающихся безопасности и обороны государства; процедура, используемая при решении вопросов, касающихся внешних сношений;

Вторая группа менее многочисленная, но весьма важная, поскольку именно с использованием этих процедур парламент осуществляет все свои полномочия:

процедура, используемая при решении вопросов, касающихся формирования собственной организации и деятельности.

Законодательные функции в свою очередь могут быть разделены по различным основаниям. Этими же основаниями можно воспользоваться для классификации парламентских процедур по осуществлению парламентских полномочий. Например, некоторые авторы¹ выделяют два вида законодательных функций, в зависимости от предмета регулирования:

законодательная деятельность Федерального Собрания в области государственного, гражданского и уголовного права и международных отношений (законодательное регулирование федерализма и местного самоуправления; законодательство в области национальных отношений; регулирование государственного строительства; права человека и гражданское общество; законодательство в области безопасности и международных отношений влияние; регулирование гражданских отношений);

законодательные механизмы формирования социально-экономической политики (механизмы государственного регулирования экономики; государственный протекционизм на отечественных рынках; развитие предпринимательства и формирование нового хозяйственного устройства; законодательное регулирование социальной сферы).

Возможно подразделение законодательных функций палат парламентов по объекту принятия:

конституции; конституционные законы; органические законы; текущие законы; подзаконные акты.

Последние могут быть подразделены на процедуры принятия регламента высшего представительного органа, процедуру принятия постановлений (резолюций), процедуру издания деклараций, обращений и т.д.²

Для России на федеральном уровне с помощью упомянутой классификации, представляется возможным выделить следующие парламентские процедуры по принятию: поправок к Конституции Российской Федерации; федеральных конституционных законов; федеральных законов; актов палат Федерального Собрания Российской Федерации.

На уровне субъектов Российской Федерации можно выделить следующие парламентские процедуры по принятию:

конституций (уставов) субъектов Российской Федерации; законов об изменении конституций (уставов) субъектов Российской Федерации; конституционных законов; законов субъектов Российской Федерации; подзаконных актов парламентов и их палат.

Один из вариантов классификации законодательных полномочий парламента — полномочия на различных стадиях законодательного процесса. На этом основании правомерно выделение парламентских процедур в законодательном процессе в Российской Федерации на основных и дополнительных стадиях.

Основные стадии: парламентские процедуры на стадии инициирования; парламентские процедуры на стадии предварительного рассмотрения; парламентские процедуры на стадии принятия.

Дополнительные стадии: парламентские процедуры на стадии согласования законопроекта, отклоненного Советом Федерации Российской Федерации; парламентские процедуры на стадии согласования (преодоления вето Президента) Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания России законопроекта, отклоненного Президентом Российской Федерации; парламентские процедуры на стадии согласования субъектами Российской Федерации закона о поправках к Конституции Российской Федерации.

В работах И.М. Степанова и Т.Я. Хабриевой предлагается классифицировать парламентские процедуры по числу и разнообразию участников: внутрипарламентские отношения (законодательные, контрольные, организационные); межинституциональные (Президент — парламент — Правительство — судебная власть); федеративно-институциональные (Федеральное Собрание — парламентские институты субъектов Федерации, местное самоуправление); процедуры в сфере отношений публично-правовой ответственности (парламент — избирательный корпус, электорат)³.

Применительно к классификации парламентских процедур в России, используя основание, предложенное И.М. Степановым и Т.Я. Хабриевой по числу и разнообразию участников парламентских процедур можно выделить две группы.

Первая группа процедур деятельности только парламента: процедуры деятельности всего парламента; процедуры деятельности палат парламента (при двухпалатном парламенте); процедуры совместной деятельности палат парламента; процедуры деятельности части парламента (комитетов, комиссий, депутатских групп).

Вторая группа процедур межинституционального характера: процедуры совместной деятельности парламента России, Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, органы судебной власти; процедуры взаимодействия Федерального Собрания Российской Федерации, органов власти субъектов Федерации, местного самоуправления; процедуры в сфере отношений публично-правовой ответственности (парламент — избирательный корпус, электорат); процедуры взаимодействия Федерального Собрания Российской Федерации с парламентами других стран, международными организациями; процедуры взаимодействия Федерального Собрания Российской Федерации с юридическими лицами — резидентами (СМИ, общественные объединения и т.д.).

Один из вариантов классификации законодательных полномочий парламента — полномочия на различных стадиях законодательного процесса.

¹ Мндоянц С.А., Салмин А.М. Парламентаризм в России. Федеральное Собрание в 1993–1995.

² Ковачев Д.А. Парламентская процедура: понятие, виды, регламентация (на опыте зарубежных государств) // Вестник межпарламентской ассамблеи № 4. — СПб., 1994. — С. 192; Ковачев Д.А. Парламентская процедура: понятие и виды // Очерки конституционно-права иностранных государств: Учебное и научно-практическое пособие. — М.: Спарк, 1999. — С. 177–183.

³ Степанов И.М., Хабриева Т.Я. Парламентское право России. — М., 1999. — С. 14.

О.Н. Булаков предлагает выделить, основываясь на форме закрепления¹, следующие полномочия парламента: конституционные полномочия (к примеру, утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения п. «в» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ); законодательные полномочия, нашедшие отражение в развернутой системе федеральных законов (например, назначение Советом Федерации и Государственной Думой Центральной избирательной комиссии в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»); регламентные полномочия, выраженные в регламентах палат (право парламентского запроса Совета Федерации, ст. 81).

Применительно к классификации парламентских процедур в России и по основанию, предложенному О.Н. Булаковым по форме закрепления, можно выделить два вида парламентских процедур в России: первая группа основных, первичных, т.е. закрепленных в Конституции Российской Федерации (заседание палат, деятельность комитетов и комиссий, парламентские слушания, председатели палат, законодательный процесс), в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации; вторая группа производных, вторичных, закрепленных в законодательстве и регламентах (депутатские вопросы и парламентские запросы, круглые столы, деятельность специальных органов).

С учетом направлений деятельности функции парламента подразделяют на две группы: внутригосударственные и внешне государственные функции. При выполнении и тех, и других функций может осуществляться законодательная, финансовая, контрольная, церемониальная деятельность, деятельность по формированию различных государственных органов и деятельность по принятию однородных ненормативных актов².

Кроме того, парламентские процедуры могут быть различными по объему между палатами парламентов даже при осуществлении своих общих функций; возможны дополнительные функции палат парламентов, что, безусловно, влечет за собой новые, характерные только для одной палаты процедуры.

Так, например, представительная природа Федерального Собрания имеет разные формы проявления.

Государственная Дума олицетворяет прямое представительство населения. Совет Федерации — особую форму представительства — территориальную. Если Государственную Думу безоговорочно признают символом прямого народовластия, то за Советом Федерации справедливо сохранить роль выразителя интересов населения, выявляемых, опосредуемых органами государственной власти регионов. Совет Федерации — участник системы отношений опосредованного народного представительства. В связи с этим на Совет Федерации возлагалось и возлагается решение следующих задач: устранение разногласий между федеральным центром и субъектами

Федерации; обеспечение участия регионов в выработке федеральной политики; согласование интересов центральной и региональных органов государственной власти³. Каждая из этих задач требует собственных процедур, которые нехарактерны для Государственной Думы.

Обращаясь к теоретикам, исследовавшим место второй палаты в системе парламентаризма, мы находим разные обоснования необходимости наличия второй палаты и присущие только ее полномочия. Так, например, Дж. Мэдисон и А. Гамильтон объясняли задачу второй палаты необходимостью сената возместить изъян, связанный с недостаточным знакомством избранных депутатов с задачами и принципами законодательства⁴.

Одобрив опыт американского парламентаризма также Алексис

де Токвиль, показавший, что привилегия сенаторов быть избранными на многолетний период продиктована тем, чтобы сохранить в среде законодателей ядро, состоящее из опытных в делах людей. По его мнению, такая мера есть первейшая необходимость для общества⁵. Уэйд и Филлипс свидетельствуют, что палата лордов компетентно выполняет функции ревизионной инстанции в отношении законов, которые правительство не рассматривает в качестве относящихся к исключительной компетенции палаты общин⁶.

Совет Федерации, например, помимо иных функций, выполняет особую функцию сдерживания нижней палаты⁷, что так же влечет за собой закрепление особых парламентских процедур, характерных только для Совета Федерации.

Таким образом, применительно к классификации парламентских процедур в России можно выделить парламентские процедуры, характерные только для одной палаты при осуществлении присущих только ей полномочий.

Для Совета Федерации характерны процедуры по устраниению разногласий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации; обеспечению участия регионов в выработке федеральной политики; согласованию интересов центральных и региональных органов государственной власти; представлению интересов органов власти субъекта, от которых члены Совета Федерации были делегированы.

Для Государственной Думы характерны процедуры работы с избирателями, взаимодействия с политическими партиями и избирательными блоками, от которых были избраны депутаты.

Нормативное регулирование правового статуса Совета Федерации включает в себя законы и подзаконные акты. Систему нормативных правовых актов, регулирующих правовой статус, можно подразделить по территории действия на федеральные и субъектов Российской Федерации.

Следовательно, возможна классификация процедур по территории их деятельности на федеральные и субъектов Российской Федерации.

¹ Булаков О.Н. Представительные и законодательные полномочия Совета Федерации // Право и жизнь. — 2002. — №...; Булаков О.Н. Парламентское право. — М., 2002; Булаков О.Н. Парламентское право Российской Федерации. — РнД, 2004; Булаков О.Н. Парламент Российской Федерации. — СПб., 2003.

² Булаков О.Н. Представительные и законодательные полномочия Совета Федерации // Право и жизнь. — 2002. — №...

³ Вихарев А.А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (вопросы конституционной теории и практики) // Аналитический вестник. — № 23 (179).

⁴ Федералист. Политическое эссе А.Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж.Джея... — С. 411.

⁵ Токвиль Алексис де. Демократия в Америке. — М., 1994. — С. 82.

⁶ Уэйд Е., Филлипс Г. Конституционное право... — С. 130.

⁷ Булаков О.Н. Функции вторых палат парламентов (теория и практика).