
А. К. Суэтин

аспирант кафедры правового обеспечения управленческой деятельности
МИУ МГИМО (У) МИД РФ

ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ

A. Suatin

PARLIAMENTARY LAW IN THE RUSSIAN FEDERATION: STATUS AND PROBLEMS

This article is devoted to analysis of the problems of parliamentarism in Russia at the present stage. As we know, the Federal Assembly - the parliament of the Russian Federation - shall be the representative and legislative body of the Russian Federation. The Federal Assembly consists of two chambers - the

Council of the Federation and the State Duma. The paper considers the jurisdiction of the Council of the Federation and the jurisdiction of the State Duma. But the main topic of the article is legal basics of their activity.

Развитие новой российской государственности неразрывно связано со становлением новой системы власти в стране, основанной на реальном воплощении в практике государственной жизни федерализма и принципа разделения властей. Речь идет не только о работе на принципиально иной основе Федерального Собрания Российской Федерации, но и о становлении нового типа представительных (законодательных) органов власти в субъектах Российской Федерации, становлении в неразрывной связи с дальнейшей демократизацией страны. В связи с этим уже в начале 90-х годов отечественная правовая наука столкнулась с необходимостью разработки проблем парламентского права. Речь идет о направлениях, лежащих в плоскости совершенствования отношений народного представительства в современной России в рамках федеративных отношений, которые существенно расширяют поле действия норм парламентского права и вносят значительную специфику в правовое регулирование проблем функционирования представительной власти в субъектах Федерации. Все это делает крайне актуальным изучение правового статуса и основных направлений деятельности представительных органов власти в субъектах РФ.

Особого внимания заслуживает анализ опыта функционирования представительных (законодательных) органов власти в республиках, входя-

щих в состав РФ.

Как известно в Конституции РФ предусматривается существование 6-ти разновидностей субъектов РФ: республик (в составе РФ 21 республика), краев, областей, 2 городов федерального значения, автономной области и автономных округов¹.

При этом, несомненно, что республика в составе РФ обладает особым статусом:

- только республика в составе РФ является государством (ч.2 ст. 5);

- только республика имеет свою конституцию, а другие субъекты - уставы (ч.2 ст. 5, ч.1 и 2 ст. 66);

- только республики вправе устанавливать свои государственные языки (ч.2 ст. 68);

В этой связи следует отметить, что разработка концепции российского парламентского права, особенно в части изучения деятельности представительных (законодательных) органов власти субъектов РФ, далеко отстала от исследования других проблем конституционного права, что неудивительно, поскольку в сфере парламентского права ни о какой преемственности (ни практической, ни теоретической) с советским периодом речи быть не может, - там, где не было парламента, не было и парламентского права.

Дискуссионными или недостаточно разработанными являются многие вопросы парламентского права. В российской юридической литературе само понятие парламентского права не

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. М., 1993 ч.1 ст. 5, а также ст. 65

получило сколько-нибудь развернутого толкования. Оно как бы растворилось в терминах типа "парламентские процедуры", "парламентский процесс", в то время как динамика развития парламентаризма настойчиво свидетельствует уже не только о создании, но и о все большем развитии парламентского права.

В то же время следует отметить, что отечественная правовая наука располагает уже значительным материалом по исследованию парламентаризма в современной России.

Подводя некоторые итоги изучения конституционным правом различных аспектов парламентаризма в России, можно выделить следующие блоки исследований, посвященных парламентскому праву в целом и организации работы различных представительных органов власти в частности.

Во-первых, исследование проблем парламентаризма достаточно активно велось в трудах, посвященных деятельности Федерального Собрания РФ.²

Во-вторых, достаточно подробно эти проблемы рассматривались в трудах, посвященных парламентскому праву.³

В-третьих, появилось немало работ по законодотворческому процессу, которые подробно рассматривают различные аспекты организации работы Государственной Думы и Совета Федерации.⁴ В них убедительно показывается, что для обеспечения эффективности законодательного процесса важны не только основные элементы процедуры, но и их сочетание с иными составляющими организации деятельности парламента работы.

В этих исследованиях поставлен ряд важнейших методологических и теоретических проблем, связанных со становлением парламентского права и его местом в системе права.

В частности, точка зрения на парламентское право как на подотрасль конституционного права с течением времени утвердилась в работах А.С. Автономова, В.Д. Горобца и некоторых других авторов, специализирующихся на проблемах конституционного и парламентского права⁵.

Если обратиться к учебной литературе по конституционному праву, следует заметить, что учебные курсы, в особенности написанные авторитетными учеными, будучи рассчитанными в основном на использование в учебном процессе, и для науки очень часто играют системообразующую роль.

Однако в них при рассмотрении структуры конституционного права ни о каких подотраслях речь обычно не идет. Традиционно указывают основные четыре института конституционного права: это основы конституционного строя, основы правового статуса человека и гражданина, федеративное устройство государства, система государственной власти и система местного самоуправления⁶. Видимо, подразумевается вхождение парламентского права в состав последнего института. М.В. Баглай расширяет перечень конституционно-правовых институтов, указывает в их числе и институт законодательной власти.⁷

Эта же позиция находит свое подтверждение в учебной литературе по конституционному праву зарубежных стран. Перечисляя четыре основных института конституционного права, Л.М. Энтин отмечает: "Нередко сами эти институты отличаются сложной внутренней структурой. Соответственно они включают более мелкие подразделения, которые также обычно именуются институтами. Механизм государственной власти включает такие институты, как глава государства, правительство, парламент, судебная система. Иногда отдельные институты объединяют столь значительное число правовых

² См. Горобец В.Д. Парламент Российской Федерации. М., 1998; Гранкин И.В. Парламент России. М., 1999; Котелевская И.В. Современный парламент // Государство и право, 1997, № 3.

³ См. Очерки парламентского права. Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 1993; Любимов А.П. Парламентское право России: основные источники. СПб, 1997; Парламентское право М., 1998; Парламентское право России. Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М., 1999.

⁴ См. Антонова Л.И. О стадиях законодотворческого процесса в СССР // Правоведение, 1966, № 1; Андрианов Н.Е. О законодательной инициативе // Советское государство и право, 1964, № 9; Доков Д. Некоторые проблемы законодательного процесса // Вопросы социалистической конституции. София, 1969; Колдоева Н.Н. Законодательная инициатива как правовой институт // Сов. государство и право, 1970, № 9; Юков М.К. Место юридической техники в правотворчестве // Правоведение, 1979, № 5; Керимов Д.А. Законодательная техника Научно-методическое и учебное пособие. М., 1998; Пиголкин А.С. Рахманина Т.Н. Вопросы методики подготовки законопроектов // Проблемы законодотворчества Российской Федерации. Труды ИЗИСП. М., 1993, № 53; Как готовить законы (научно-практическое пособие) М., 1993; Поленина С.В. Качество и эффективность законодательства. М., 1993; Гузнов А.Г. Кененов А.А. Рождественская Т.А. Современный законодательный процесс: основные институты и понятия. Смоленск, 1995; Прохоров М. Федеративные начала законодательного процесса в Федеральном Собрании Российской Федерации // Российская юстиция, 1997, № 12; Законодательная техника. Научно-практическое пособие. Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2000

⁵ См., например: Автономов А.С. Правовая онтология политики: К построению системы категорий. М., 1999. С.312 (при этом дается ссылка на мнение Б.Н. Топорнина из его предисловия к "Очеркам парламентского права" (М., 1993), но там речь идет об отраслевой самостоятельности парламентского права); Горобец В.Д. Конституционно-правовой статус парламента Российской Федерации: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М.: Академия управления МВД России, 2000. С. 18.

⁶ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2000. С.23-24. В науке конституционного права высказывались даже суждения, что конституционно-правовыми институтами являются только комплексы норм, выступающие как часть, элемент системы права (см.: Там же. С. 14).

⁷ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. 2-е изд., изм. и доп. М., 2000. С.30.

норм и настолько сложны, что к ним самим применяется термин "право". Например, избирательное право, парламентское право"⁸.

Можно, таким образом, констатировать, что статус парламентского права в системе права до конца не определен, вопрос этот остается открытым. Специалисты по парламентскому праву называют его обычно подотраслью права, с точки зрения всего курса конституционного права его чаще рассматривают как правовой институт со сложной инфраструктурой.

Его рассмотрение как самостоятельного объединения правовых норм во многом зависит от развития технологии парламентаризма, повышения роли процедурных правил не только в деятельности парламента, но и других высших государственных органов, и последовательности осмысления этих явлений отечественной наукой.

Авторы изданий, посвященных исследованию зарубежных и отечественных органов законодательной власти, последовательно анализируют различные проблемы, связанные с деятельностью парламента. Устоялась и определенная логика изложения материала, сложившаяся в предшествующие десятилетия в учебной и научной литературе по конституционному (государственному) праву СССР, России, зарубежных стран.

Многие вопросы парламентского права рассматриваются в учебниках по конституционному праву. Здесь обычно дается краткая характеристика сущности парламентаризма, раскрывается статус парламента, его место в системе высших органов государственной власти, функции и компетенция парламента, структура, порядок формирования и внутренняя организация парламента, статус парламентария. Излагаются порядок работы парламента, законодательный процесс и иные парламентские процедуры, среди которых наиболее важны процедуры, связанные с взаимоотношениями парламента и иных государственных органов (выборы, назначения, контрольные полномочия, импичмент, политическая ответственность правительства и т.д.).

Примерно такие же вопросы рассматриваются в специальной литературе по парламентаризму и парламентскому праву. В одном из первых

изданий 90-х гг., посвященных парламентам зарубежных государств⁹, речь идет о месте парламента в системе государственных органов, значении в политической жизни страны, о его статусе, структуре, компетенции, порядке формирования, о внутренней организации палат, законодательном процессе и иных парламентских процедурах (в основном по использованию своих контрольных полномочий в отношении других государственных органов), о правовом статусе депутата. Авторы продолжающих эту же тему "Очерков парламентского права"¹⁰ специально обозначают очень важный вопрос об источниках парламентского права.

Работы, анализирующие отечественную проблематику, начинаются обычно с освещения общих вопросов парламентаризма и парламентского права. Рассматриваются статус, компетенция, порядок формирования, структура Федерального Собрания Российской Федерации, внутренняя организация палат, порядок их работы, законодательный процесс, положение Федерального Собрания Российской Федерации в системе государственных органов и взаимодействие с ними, правовой статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации. Все проблемы рассмотрены, естественно, в значительно большем объеме, чем в учебных и научных изданиях по конституционному праву. Дополнительно освещаются вопросы межпарламентского сотрудничества и международно-правовой деятельности Федерального Собрания, а также организационно-правового и технического обеспечения работы его палат.¹¹

В первой половине 90-х годов Б. Н. Топорным парламентское право было названо новой самостоятельной отраслью права. "Парламентское право трудно полностью отделить от конституционного права, так как, во-первых, оно вышло из недр конституционного права, является продуктом его развития, а, во-вторых, нормы конституционного права составляют неотъемлемую часть парламентского права, его основные начала. Вместе с ней парламентское право не только проявило все качества самостоятельной отрасли права, но и все больше обособляется от конституционного права"¹².

С.А. Авакьян считает, что "вопрос о существовании такой отрасли права является весьма дис-

⁸ См.: Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 2000. С.33

⁹ Парламенты мира. М., 1991

¹⁰ Очерки парламентского права. М., 1993

¹¹ См., например: Авакьян С.А. Федеральное Собрание - парламент России. М., 1999; Горобец В.Д. Парламент Российской Федерации. М., 1998; Гранкин И. В. Парламент России. Изд. 2-е, доп. М.: Изд-во гуманитарной литературы, 2001; Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М.: Юрист, 1999

¹² Конституционный строй России. Вып.2. Вопросы парламентского права. М., 1995. С.5.

куссионным, многие исследователи обоснованно рассматривают проблемы российского парламентаризма в рамках конституционного права России¹³.

Более определенно о статусе парламентского права высказывается И.М. Степанов: "Как ни соблазнительно объявить парламентское право особой отраслью, все же больше оснований видеть в нем подотрасль конституционного права, его динамическое "я"¹⁴.

Следует признать, что конституционное право имеет процессуально-обеспечительные механизмы, большая часть которых лежит в плоскости парламентского права, основной задачей которого является приведение парламентаризма в рабочее состояние через систему норм и правил, рассчитанных на его материальное и процессуальное обеспечение. Принципиально это возлагается на конституционное право, но широко и предметно формализуется в одной из его подотраслей - парламентском праве.

Таким образом, позиция самостоятельного рассмотрения парламентского права требует дополнительной аргументации. Одна из причин видится в практических сложностях создания единого кодифицированного законодательного акта, включающего правовые нормы в этой сфере¹⁵. Это весьма затруднительно в силу того, что парламентское право регулирует парламентарно-правовые отношения на различных уровнях - как внутрипарламентские, так и между парламентом и другими высшими органами государства (например, с Президентом, Правительством, судебными органами), между федеральным парламентом и законодательными органами субъектов Федерации, между парламентом и избирательным корпусом. Однако, в этом потоке интересных и глубоких исследований явно незащищенно остается в стороне от изучения деятельность и правовой статус региональных парламентов.

Система общей теории парламентаризма и парламентского права представляется состоящей из трех основных блоков: теоретического, институционального и динамического.

Первый блок включает общую характеристику парламентаризма, его теоретическое обоснование как идеи, его место в системе конституционно-правовых категорий, характеристику парламентского права, исторического развития пар-

ламентаризма и его современного состояния, истории идей парламентаризма и парламентского права. Это своеобразная общая часть теории парламентаризма и парламентского права, особенную часть - вопросы организации и деятельности парламента - составляют следующие два блока.

Институциональный (статический) блок объединяет проблематику правового статуса, функций, компетенции, структуры, порядка формирования, внутренней организации органов представительной власти в стране, статуса парламентария.

Он находит развитие в различных аспектах деятельности парламента (динамический блок): порядок его работы, законодательный процесс, взаимоотношения с другими государственными органами, межпарламентское сотрудничество, организационно-правовое и техническое обеспечение деятельности палат.¹⁶

Общей методологической основой всех аспектов исследования парламентского права являются современные научные методы (общие, частные специальные), в том числе комплексный, системный, исторический, диалектический, сравнительно-правовой, логический, социологический, статистический и др.

В науке выделяют три основных блока источников парламентского права¹⁷: собственно юридический (Конституция, законы, подзаконные нормативные акты, регламенты палат, решения Конституционного Суда и некоторые другие), рекомендательно-процедурный (парламентские традиции, обычаи, обыкновения) и доктринальный (теоретико-научный). При этом прослеживается прямая взаимосвязь парламентского и конституционного права и, соответственно, вытекают общие теоретико-практические вопросы.

Следует обратить внимание, что специфика парламентского права заключается в его двухуровневости, объясняющаяся многогранностью процессов развития парламентских отношений. Но в отличие от других двухуровневых отраслей (подотраслей) права своеобразие предмета регулирования парламентского права в том, что федеральный парламент и парламенты субъектов РФ не соподчинены, не составляют единого структурированного и организационного механизма. В то же время принцип единства государственной власти предполагает организацию функциони-

¹³ Авакьян С.А. Федеральное Собрание - парламент России. М., 1999. С.8.

¹⁴ Конституционный строй России. Вып.2. Вопросы парламентского права. С.7.

¹⁵ См.: Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. С.14.

¹⁶ Хабриева Т.Я. Понятие и место парламентского права России в системе права // "Журнал российского права", N 9, сентябрь 2002

¹⁷ См.: Степанов И.М. Российское парламентское право: сущностные и регулятивно-целевые ориентиры формирования // Государство и право. 1994. N 11. С.9.

рования законодательной власти как федерального, так и регионального уровня в соответствии с основами конституционного строя на единых конституционных принципах.

В связи с этим в работах по парламентскому праву выделяются следующие конструктивные элементы региональной системы представительной (законодательной) власти:

совокупность правовых норм, регулирующих конституционно-правовой статус представительного органа субъекта Федерации, в котором отражены культурно - исторические и национальные особенности того или иного региона;

правотворчество как законодательно урегулированный процесс связанных между собой этапов и действий по созданию нормативных правовых актов, их изменению либо отмене на опреде-

ленной территории;

народное представительство как важнейшая функция парламента в любой стране и правовое регулирование этой функции в конкретном регионе применительно к конкретному органу представительной (законодательной) власти;

контрольная функция представительного (законодательного) органа власти, выступающая как важнейший элемент реализации принципа разделения властей в современном демократическом государстве;

иные властные полномочия, связанные реализацией парламентских функций в рамках единой системы государственной власти субъекта РФ и Федерации в целом.

Однако подробное изучение всех этих аспектов еще впереди.