

УДК 342.536; 342.537

К ВОПРОСУ О ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРИРОДЕ ПАРЛАМЕНТСКИХ ПРОЦЕДУР: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Адельсеитова А. Б., Легкоступова Н. В.

Крымский федеральный университет им. В. И. Вернадского

В настоящее время исследование организации и деятельности парламента в зарубежных государствах является важным аспектом, периодическое изменение конституционно-процессуального законодательства зарубежных стран направляет к изучению данного явления. Парламентские процедуры являются организационно-правовым и процессуальным фундаментом деятельности парламента. Автор исследует юридическую природу парламентских процедур как обязательной составляющей комплексного анализа процедурных правил, что непосредственно способствует превращению в жизнь важнейших конституционных принципов, которые положены в основу государственного механизма.

Ключевые слова: парламент, парламентская процедура, правила, классификация, народное представительство.

На современном этапе, несмотря на многовековую историю существования парламента, вопросы организации и деятельности представительного органа остаются всегда актуальными. Зарубежный опыт исследований по вопросам парламентских процедур указывает, что организация деятельности парламента непременно требует ясности и четкости в определении парламентской процедуры. Парламент в любом государстве в состоянии выполнить социальное назначение, оправдать возложенные на него надежды только в том случае, когда его организация и деятельность будет определяться демократическими и рациональными правилами, что и выдвигает требование тщательного анализа достижений, достигнутых зарубежными государствами.

Парламентские процедуры являются организационно-правовым и процессуальным фундаментом деятельности парламента. Эффективность, оперативность принятия решений в парламенте и его структурах зависят напрямую с парламентскими процедурами по реализации компетенции парламента. В конечном счете эффективность деятельности любого парламента зависит от многих факторов, в первую очередь от объема его полномочий (материально-правовой аспект), но не в меньшей степени результативность действий коллегиального представительного органа, каким является парламент, обусловлена тем, насколько целесообразно и при этом демократично организована его работа (процедурный, процессуальный аспект) [1]. Парламент действует в системе разделения властей, является профессиональным, работает на постоянной основе при неукоснительном соблюдении парламентских процедур [2].

Б. М. Топорнин считает, что правила парламентской процедуры в государствах должны способствовать выработке подходов к проблемам общественного развития и способов их решения [3, с. II]. Достижение этой цели непременно требует ясности и четкости в определенности теоретических и методологических подходов.

Первоочередное значение в этой связи приобретает верная методология сравнительного анализа парламентских процедур парламента различных государств. Исходя из методологических требований юридической науки относительно исследова-

ния этого правового явления, а также на основе изучения приемов и способов, примененных при анализе этой теоретико-конституционной проблемы, изложенных в трудах С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, С.Н. Бабурина, С.А. Белова, И.В. Гранкина, В.В. Еремяна, В.Д. Зорькина, А.А. Клишаса, М.М. Ковалевского, В.В. Комаровой, Н.М. Коркунова, И.В. Котелевской, Б.С. Крылова, М.Н. Лазаревой, А.И. Лукьянова, В.Н. Лысенко, М.Н. Марченко, Дж.С. Милля, А.А. Мишина, С.П. Обухова, И.П. Рыбкина, А.Ф. Смирнова, И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, В.А. Шеховцова и других, мы пришли к выводу о необходимости учета определенных методологических положений и критериев, соблюдение которых позволило бы рассматривать различные стороны парламентской процедуры.

Во-первых, изучение вопросов общего, особенного и одиночного в парламентских процедурах парламентов разных стран. Если общие характеристики выражают главные типичные черты парламентских процедур, то особое выражает черты, присущие отдельным парламентским процедурам. Одиночное в парламентской процедуре отражает ее разнообразие. Выявление же общих черт и особенностей ведет к следующему шагу – оценке ее полезности, к выводу об эффективности или неэффективности, целесообразности или нецелесообразности того или иного элемента парламентской процедуры. Во-вторых, объектом сравнительного анализа могут быть как собственно парламентская процедура, так и ее отдельные элементы. В-третьих, обеспечение сопоставимости и адекватности используемых понятий и терминов.

Во-вторых, учет условий исторического развития и становления парламентской процедуры. Именно с таких позиций предстоит анализировать теоретические и практические аспекты парламентской процедуры парламентов разных стран. В юридической литературе существует не мало аналитических трудов относительно природы парламентских процедур. Назначение и сущность парламентских процедур определяется авторами по разному. Первоначально термин «парламентская процедура», по словам автора известного пособия по парламентскому праву Г. М. Роберта, означал ту совокупность правил и обычаев, на основании которой решались вопросы в английском парламенте [4, с. 24].

По мнению проф. Крылова Б. С., парламентская процедура играет важную роль в деятельности парламентов современных зарубежных государств и «представляет собой совокупность правил, устанавливающих порядок работы парламентов, состав и средство формирования их органов» [5, с. 3].

Б. Н. Топорнин считает, что, во-первых, правила парламентской процедуры являются своеобразным руководством парламентской практикой и в силу этого способствуют превращению в жизнь важнейших конституционных принципов (народовластия, господства права, распределения власти и т.п.), которые положены в основу государственного механизма. Во-вторых, они помогают выработать механизм политического диалога между законодательной и исполнительной властью в поисках совместных решений и компромиссов с целью преодоления кризисных явлений.

В-третьих, без овладения новыми демократическими правилами парламентского производства невозможно создать устойчивой экономики, ни демократической системы управления, ни деловой системы прав и свобод человека.

В-четвертых, эти правила предоставляют депутатам все возможности, включая льготы, привилегии и иммунитеты, для нормального осуществления ими своих обязанностей.

В-пятых, в государствах с развитой многопартийностью они активно регулируют отношения между депутатами и политическими партиями [5, с. II-IV]. Рассматривая под таким углом зрения парламентскую процедуру, следует отметить, что она является тем механизмом, с помощью которого деятельность законодательного органа контролируется общей волей его членов. Общая воля, как определяет Г. М. Роберт, — это «не только полное единодушие и консенсус, это скорее право здравомыслящего большинства на самостоятельное принятие решений. Обратной стороной такого права является право сильного меньшинства жаждать от большинства благоразумия, то есть настаивать на том, чтобы большинство действовало в соответствии со своими выводами» [4, с. 3].

Некоторые современные авторы считают парламентские процедуры установленными нормами права приемами, способами и методами деятельности парламента с целью придания ей юридического значения [6]. Также важно отметить, определяя понятие «парламентские процедуры» нередко используется категория «парламентский процесс», под которым понимается система парламентских процедур, т.е. совокупность правоотношений и действий, возникающих в ходе реализации субъектами данных отношений своих прав и обязанностей [7]. Некоторые ученые классифицируют парламентские процедуры в зависимости от вопросов, по которым парламент уполномочен принимать решения [8].

Отметим, что правила парламентской процедуры имеют важное значение для определения работы парламента, прежде всего, при обсуждении вопросов государственного значения. Если дискуссия проходит без особых разногласий, то для организации работы обычно хватает наличия нескольких правил процедурного характера. Иногда дискуссия приводит к расколу на группы, противоречащие между собой, каждая из которых пытается провозгласить свою волю волей всего состава в целом, поэтому такие правила должны фигурировать как более развернутый процедурный кодекс. Именно поэтому, на наш взгляд, выполнение правил парламентской процедуры позволяет депутатам избежать в каждом случае разногласий при принятии демократических и конструктивных решений, а также не полагаться на решение председателя, который может предпочесть как одной стороне, так и другой, влияя тем самым на принятие решения. С таким выводом нельзя не согласиться, и как метко отмечает Г. М. Роберт, «сущность парламентской процедуры заключается в оказании помощи парламентариям при проведении конструктивных и демократических заседаний, ее правил нужно непременно придерживаться изначально, а не обращаться к ним в затруднительных случаях [4, с. 20].

В таком контексте представляется, что правила парламентской процедуры целесообразно применять с разумной гибкостью, учитывая специфику конкретной ситуации и степень знания этих правил участниками заседания. Но нельзя предполагать, чтобы стремление к безупречному выполнению правил процедуры затрудняло бы проведение дискуссий. Поэтому, с нашей точки зрения, прав Г. М. Роберт, который считает, что «наличие процедурного правила куда важнее его выполнения, ведь оно уже самим своим существованием обеспечивает единообразие обсуждения дел, не зависящих от каприза председательствующего или настроения участников заседа-

ния» [4, с. 22]. В то же время следует заметить, что знакомство с основами парламентской процедуры важно для любого жителя страны, но оно должно использоваться только в интересах дела, а не с целью накопления разнообразных препятствий. Г. М. Роберт считает, что «человек, который постоянно выдвигает возражения процедурного характера относительно правил процедуры участникам, настаивающим на дословном соблюдении, большинство которых незнакомо с этими правилами, только утомляет и раздражает других, замедляет разрешение дела и настраивает людей против самой парламентской процедуры. Такой человек либо не понимает цели парламентской процедуры, либо сознательно искажает ее» [4, с. 20].

Таким образом, следует осознавать истинную цель правил парламентской процедуры, заключающуюся в том, чтобы помочь парламенту лучше всего выполнять работу, ради которой он создавался. Достижение этой цели непременно требует ограничения свободы действий каждого участника заседания, поскольку право участника на неограниченное исполнение его желаний несовместимо с интересами заседания в целом. Довольно своеобразно определяется понятие «парламентской процедуры» в странах с англосаксонской системой права. Парламентская процедура определяется не только как совокупность правил, но и совокупность правовых обычаев и прецедентов. Такое толкование характерно, прежде всего, для английского парламента, где нормы парламентских дебатов составляют часть неписаной Конституции (далее будет рассмотрено более подробно). Такими нормами в дальнейшем руководствовались и законодательные органы других государств, если они не противоречат правилам и прецедентам, существующим в этих странах, например, в США, Франции и др.

Важным моментом для определения и толкования понятия парламентской процедуры является и то, что современные парламенты являются своеобразной ареной для согласования противоречий между различными политическими силами и могут использоваться политическими партиями для активной пропаганды своих программ в демократической борьбе за власть.

Следовательно, активная деятельность парламента в решающей степени зависит от четкости в определении правил парламентской процедуры. Соглашаясь с такими аргументами, мы считаем необходимым привлечь внимание к политическому значению, имеющему понятие «парламентская процедура». В пользу этого утверждения говорит доктрина «процедурного несовершенства» английского парламента, заключающаяся в усилении правительственной власти, когда в политических целях правительство чаще, чем другой орган государства через спикера и партийный механизм в парламенте использует всевозможные процедурные приемы и хитрости, чтобы направить парламентскую деятельность в нужном ему русле. В связи с этим работа английского парламента загружается множеством вопросов, причем ежедневная повестка дня почти никогда не исчерпывается, заседания палат очень длительные, а дебаты не лимитированы временем. Такое положение не может не отражаться на законодательном процессе - основной задаче парламента, а также способствует отвлечению парламента от выполнения контрольной функции в отношении правительства [9, с. 162].

Весомым аргументом, предопределяющим политическое значение парламентской процедуры, по мнению известного ученого-конституционалиста М. Амеллера является то, что ее влияние на ход государственных дел может оказаться даже более

решающим, чем влияние самой Конституции, если на практике выясняется, что в Конституции есть пробелы. Именно этим объясняется частичное ограничение прав парламента в этой сфере, которое осуществляется либо путем внесения ряда норм по вопросам, ранее регулируемым правилами процедуры в Конституции или в органических законах (например, во Франции), либо путем представления правил парламентской процедуры до вступления их в силу на рассмотрение государственного органа, решающего вопрос о соответствии их конституции. Подобного рода вмешательство во внутренние дела парламента – явление чрезвычайно редкое, однако оно встречается, например, в Монако, Турции [10, с. 167].

Таким образом, рассматривая под таким углом зрения понятие «парламентская процедура», следует отметить, что именно процедурные правила непосредственно способствуют превращению в жизнь важнейших конституционных принципов, которые положены в основу государственного механизма. Они отражают как специфику деятельности каждого парламента, так и отдельные черты, присущие разным парламентам.

Список литературы:

12. Лазарева М.Н. Парламентские процедуры в Чехии и России: сравнительный анализ // Конституционное и муниципальное право. 2009. №3
13. Лебедев В.А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. М., 2000. С112-113
14. Топорнин Б.Н. Предисловие // Очерки парламентского права (зарубежный опыт) / Под ред. академика Б.Н.Топорнина. - М.: РАН ИГП, 1993.- I – XII.
15. Роберт Генри М. Правила парламентской процедуры. Проблемы Восточной Европы. – Вашингтон, 1992. - 273 с.
16. Крылов Б.С. Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и правовые формы парламента и парламентаризма на современном этапе: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 1962. - 31 с.
17. Шарнина Л.А. К вопросу об обусловленности парламентских процедур формой правления // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: материалы научной конференции. Москва, 21-23 марта 2002 г. / под ред. С.А. Авакьяна. М. 2003. С.52.
18. Саликов М.С. Парламентское процессуальное право-подотрасль конституционного процессуального права // Парламентские процедуры: Проблемы России и зарубежный опыт: материалы научной конференции (Москва, 21-23 марта 2002 г.) / под ред. С.А.Авакьяна. М., 2003. С.34,35
19. Ковачев Д.А. Парламентская процедура: понятие, виды, регламентация (на опыте зарубежных стран) // Вестник Межпарламентской ассамблеи. 1994. №4.С.192
20. Бельсон Я.Н. Современное буржуазное государство и народное представительство. - М.: Госюриздат, 1960. – 206 с.
21. Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира / Под ред. М.Аммелера: Вступ. ст. Ф.И.Калиничева и В.В.Евгеньева. - М.: Прогресс, 1967. - 512 с.

Adelseitova A. B., Legkostupova N.N. On the issue of the legal nature of parliamentary procedures: foreign experience // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2024. – Т. 10 (76). № 4. – P. 137-142.

Currently, the study of the organization and activities of parliament in foreign states is an important aspect, and periodic changes in the constitutional procedural legislation of foreign countries direct to the study of this phenomenon. Parliamentary procedures are the organizational, legal and procedural foundation of the Parliament's activities. The author examines the legal nature of parliamentary procedures as an obligatory component of a comprehensive analysis of procedural rules, which directly contributes to the implementation of the most important constitutional principles that form the basis of the state mechanism.

Keywords: parliament, parliamentary procedure, rules, classification, people's representation.

Spisok literatury:

1. Lazareva M.N. Parlamentskie procedury v Chexhii i Rossii: sravnitel'nyj analiz // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2009. №3
2. Lebedev V.A. Problemy organizacii i deyatel'nosti zakonodatel'noj i ispolnitel'noj vlasti v sub'ektah Rossijskoj Federacii. M., 2000. S112-113
3. Topornin B.N. Predislovie // Oчерки parlamentskogo prava (zarubezhnyj opyt) / Pod. red. akademika

- B.N.Topornina. - M.: RAN IGP, 1993.- I – XII.
4. Robert Genri M. Pravila parlamentskoj procedury. Problemy Vostochnoj Evropy. – Vashington, 1992. - 273 s.
 5. Krylov B.S. Parlament burzhuaznogo gosudarstva. Politicheskaya sushchnost' i pravovye formy parlamenta i parlamentarizma na sovremennom etape: Avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. - M., 1962. - 31 s.
 6. Sharnina L.A. K voprosu ob obuslovennosti parlamentskih procedur formoj pravleniya //Parlamentskie procedury: problemy Rossii i zarubezhnyj opyt:materialy nauchnoj konferencii.Moskva, 21-23 marta 2002 g. /pod red. S.A. Avak'yana. M.2003.S.52.
 7. Salikov M.S. Parlamentskoe processual'noe pravo-podotrasl' konstitucionnogo pro-cessual'nogo prava //Parlamentskie procedury: Problemy Rossii i zarubezhnyj opyt: materialy nauchnoj konferencii(Moskva, 21-23 marta 2002 g.)/ pod red. S.A.Avak'yana. M., 2003. S.34,35
 8. Kovachev D.A. Parlamentsaya procedura: ponyatie, vidy, reglamentaciya (na opyte zarubezh-nyh stran) // Vestnik Mezhparlamentskoj assamblei. 1994. №4.S.192
 9. Bel'son Ya.N. Sovremennoe burzhuaznoe gosudarstvo i narodnoe predstavitel'stvo. - M.:Gosyurizdat, 1960. – 206 s.
 10. Parlamenti.Sravnitel'noe issledovanie struktury i deyatel'nosti predstavitel'nyh uchrezhdenij 55 stran mira / Pod red. M.Ammelera: Vstup. st. F.I.Kalinicheva i V.V.Evgen'eva. - M.:Progress, 1967.-512 s.