

## ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО

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

# ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПАРЛАМЕНТСКИХ ПРОЦЕДУР (часть 2)

Проведя анализ законодательства субъектов Российской Федерации в исследуемой сфере, можно предложить следующую классификацию законов, регулирующих парламентские процедуры, основанную на предмете регулирования.

Первая группа законов о правовом статусе высших представительных органов власти в субъектах.

Вторая группа законов, закрепляющих основные вопросы деятельности парламентов, процедуры их деятельности.

Первая группа законов о правовом статусе высших представительных органов власти в субъектах.

В эту группу входят конституционные законы, как, например, Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 10 июля 2002 года «О Государственном Собрании (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)» с изм. от 11.06.2003 г.<sup>3</sup>, законы о правовом статусе парламентов: Закон от 18.09.2002 № 270-ЗС (ред. от 29.12.2003) «О Законодательном Собрании Ростовской области», Закон Республики Марий Эл от 06.01.1997 «О Конституционном собрании Республики Марий Эл», Закон Оренбургской области от 19 июля 1994 года «О Законодательном Собрании Оренбургской области» с изм. от 30.04.2003, Закон ХМАО от 19.11.2001 № 76-оз (ред. от 30.12.2003) «О Думе Ханты-Мансийского автономного округа Югры», Закон Московской области «О Московской областной Думе», принятый решением Московской областной Думы от 11.05.94, с изм. от 24.01.1996, Закон Владимирской области «О Законодательном Собрании Владимирской области» от 24.04.2002 с изм. от 31.12.2003, Закон Республики Калмыкия от 22.09.1994 (ред. от 12.03.1999) «О Народном Хурале (парламенте) республики Калмыкия», Закон Орловской области «Об Орловском Областном Совете Народных Депутатов» (в ред. от 09.09.2002г.), Закон Владимирской области «О Законодательном Собрании Владимирской области» от 24.04.2002 в ред. от 31.12.2003 г.

В Тюменской области принят Закон «Об основах организации и деятельности Тюменской областной Думы» от 12.03.2001 с изм. от 29.12.2003 г.<sup>4</sup>

Вторая группа законов, условно может быть подразделена на следующие подгруппы:

— процедуры деятельности парламентов, и процедуры деятельности их структур;

— процедуры осуществления отдельных полномочий парламента;

— процедуры статуса парламентария и осуществления его полномочий.

### 1. Процедуры деятельности парламентов и процедуры деятельности их структур

Следует отметить, что в двухпалатных парламентах субъектов Российской Федерации не всегда есть собственные регламенты палат. В основном, регламенты парламентов и их палат утверждаются постановлениями высших представительных органов субъектов Российской Федерации. Но в некоторых субъектах регламенты приняты законами субъектов. Например, это Республика Мордовия — Закон РМ от 10.03.1995 (ред. от 15.11.2001) «О Регламенте Государственного Собрания Республики Мордовия»<sup>5</sup>. До мая 2002 года в Ленинградской области Регламент Законодательного Собрания Ленинградской области был утвержден законом от 20.12.94 г.<sup>6</sup> В Ярославской области принят Закон Ярославской области от 23.10.2003 «О числе депутатов Государственной Думы Ярославской области, работающих на профессиональной постоянной основе от 23.10.2003 г.

Актами, регулирующими процедуру деятельности специальных органов парламента, являются специальные законы о комитетах и комиссиях. Это Закон Сахалинской области «О комиссиях Сахалинской областной Думы» 11 ноября 1994 с изм. от 21.10.1997, Закон Омской области «О комитетах (комиссиях) Законодательного Собрания Омской области» (в ред. от 03.07.2002).

### 2. Процедуры осуществления отдельных полномочий парламента

*Законодательные процедуры.* В субъектах Российской Федерации законодательные процедуры регулируются разными видами актов. Представляется возможным сделать вывод о том, что данная сфера может быть подразделена на несколько групп:

1. Группа законов общего характера: непосредственно законы о нормативно-правовых актах.

<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> Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 10 июля 2002 года 35-3 № 401-II «О Государственном Собрании (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)» с изм. от 11.06.2003 // Якутские ведомости. — № 23. — 28.06.2003.

<sup>4</sup> Закон Тюменской области «Об основах организации и деятельности Тюменской областной Думы» от 12.03.2001 N 276 (в редакции Законов Тюменской области от 08.06.2001 № 345, от 05.07.2001 № 369, от 26.09.2001 № 401, от 30.11.2001 № 437, от 10.06.2002 № 49, от 07.10.2002 № 77, от 29.12.2003) // Тюменские известия. — № 1. — 06.01.2004.

<sup>5</sup> Закон РМ от 10.03.1995 № 61-1 (ред. от 15.11.2001) «О регламенте государственного собрания республики Мордовия» // Ведомости ГС РМ. — № 1—2. — 1995.

<sup>6</sup> Областной Закон Ленинградской области от 20.12.94 № 10/1-ОЗ (ред. от 01.02.2002) «Регламент законодательного собрания Ленинградской области» Утратил силу в связи с принятием областного закона Ленинградской области от 06.05.2002 № 13-оз. // Вестник Правительства Ленинградской области. — № 4. — 1995.

В подтверждение правомерности выделения этой группы законов можно привести Законы Омской области от 21.11.2002 «О нормативных правовых актах Омской области», Самарской области «О нормативных правовых актах Самарской области» от 07.07.2000 № 28-ГД (ред. от 06.11.2002).

2. Группа законов, устанавливающая особые процедуры принятия, изменения и вступления в силу особых нормативно-правовых актов: конституций, уставов, договоров. Например, законы НАО от 07.12.2000 «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Уставу Ненецкого автономного округа», Псковской области от 12.02.2003 «О порядке опубликования и вступления в силу Устава и законов Области, иных нормативных правовых актов Области», Смоленской области от 10.06.2003 «О договорах и соглашениях, заключаемых от имени Смоленской области».

3. Третью группу актов можно условно подразделить на две подгруппы: группу регулируемую процедуры непосредственно законодательного процесса в целом и его отдельных стадий.

А. Акты, закрепляющие непосредственно общие законодательные процедуры: Закон Московской области от 20.11.1996 (ред. от 10.04.2001) «О порядке принятия, вступления в силу и хранения законов и иных нормативных правовых актов Московской области, принимаемых Московской областной Думой», Закон Архангельской области «О порядке разработки, принятия и вступления в силу законов Архангельской области» от 19.09.2001, Закон г. Москвы от 14.12.2001 (ред. от 19.11.2003) «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы».

Б. Акты, закрепляющие законодательные процедуры отдельных стадий законодательного процесса: Закон Московской области от 27.02.1097 «О порядке осуществления права законодательной инициативы Советами депутатов муниципальных образований Московской области», Закон Самарской Области от 16.05.1995 (ред. от 08.06.2001) «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Самарской Области», Закон «О порядке опубликования и вступления в силу и действии областных нормативных правовых актов (в ред. от 27.11.2002 № 84-з, от 29.09.2003 № 63-з), Закон Ленинградской области от 13.12.2001 «О порядке подписания, опубликования и вступления в силу правовых актов органов государственной власти Ленинградской области».

4. Группа актов (немногочисленная), регулирующих контроль за исполнением принятых нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации: Закон «О порядке организации контроля за исполнением законов Тамбовской области и нормативных правовых актов Областной Думы» от 24 марта 2000 года.

5. Группа актов, закрепляющая процедуры толкования представительным органом издаваемых ими актов, в том

числе и законов: Закон Тверской области от 18.05.1995 «Об официальном толковании Законов и иных нормативных правовых актов Законодательного собрания Тверской Области» (в ред. от 24.01.2002), Закон Санкт-Петербурга от 02.10.2003 «Об официальном толковании Законов Санкт-Петербурга», Закон Новгородской области «Об официальном толковании Областных законов и иных нормативных правовых актов Областной Думы (в ред. областных законов Новгородской области от 10.05.2001 № 195-ОЗ, от 08.07.2003 № 179-ОЗ), Закон г. Москвы от 18 октября 2000г. «О толковании законодательных актов города Москвы».

*Процедура формирования органов, должностных лиц, представителей.* Во исполнение Федерального закон от 5 августа 2000 года член Совета Федерации — представитель от законодательного и исполнительного органа госу-

дарственной власти субъекта Федерации. Процедура занятия этих должностей известна. Особый порядок касается избрания представителей от законодательных органов регионов, формируемых путем ротации — на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа. Если член Совета Федерации представляет двухпалатный законодательный орган субъекта, то его избирают поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты. Решение законодательного органа государственной власти региона об избрании представителя в Совете Федерации принимается тайным голосованием и оформляется постановлением данного органа. Если региональный орган власти двухпалатный, то совместным постановлением обеих палат. Второй представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта назначается

высшим должностным лицом этого субъекта Федерации на срок его полномочий. Данное решение оформляется указом либо постановлением высшего должностного лица субъекта (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации). Указ (постановление) вступает в силу, если на заседании законодательного органа субъекта Федерации две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против назначения данного представителя в Совете Федерации.

При существующем подходе федерального законодателя к регулированию процедуры формирования Совета Федерации, часть процедур регулируется актами субъектов федерации. Регламенты парламентов субъектов Российской Федерации разнообразно подходят к регламентированию процедуры. Регламент Алтайского краевого Совета народных депутатов<sup>1</sup>, Регламент совместного заседания палат Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) II созыва по избранию и назначению представителей в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти Республики Саха (Якутия)<sup>2</sup> достаточно

**Особый порядок касается избрания представителей от законодательных органов регионов, формируемых путем ротации — на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа. Если член Совета Федерации представляет двухпалатный законодательный орган субъекта, то его избирают поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты.**

<sup>1</sup> Регламент Алтайского краевого Совета народных депутатов с изм. 27.11.01 г. // Сборник законодательства Алтайского края, 2001, № 57; 2001, № 66.

<sup>2</sup> Регламент совместного заседания палат Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) II созыва по избранию и назначению представителей в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти Республики Саха (Якутия), утв. Постановлением от 28 января 2002 г. СЗ № 62-И // Правовая программ Консультант (региональный выпуск) по состоянию на 09.2002 г.

подробно регулируют процедуру назначения представителя от законодательной и прохождение через представительный орган представителя от исполнительной власти в Совет Федерации. Некоторые регламенты регулируют процедуру прекращения полномочий представителя от представительной власти в Совете Федерации. Иные субъекты принимают специальные акты. Например, Закон Московской области от 04.05.2001 «О порядке избрания и назначения представителей в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти и исполнительного органа государственной власти Московской области» от 18.04.2001<sup>1</sup>.

Особые процедуры существуют в субъектах Российской Федерации при согласовании назначения на должности должностных лиц. В Московской области — первого заместителя председателя Правительства Московской области, заместителей председателя Правительства Московской области и министров Правительства Московской области<sup>2</sup>, представителя Московской областной думы в классификационной комиссии адвокатской палаты Московской области<sup>3</sup>. Аналогичный закон принят в Санкт-Петербурге 09.12.2003 «О представителях законодательного собрания Санкт-Петербурга в квалификационной комиссии при адвокатской палате Санкт-Петербурга» от 26.11.2003 г.<sup>4</sup> Во Владимирской области происходит согласование кандидатуры на должность и освобождения от должности начальника управления внутренних дел Владимирской области<sup>5</sup>.

Формы сотрудничества с представительными органами других субъектов Российской Федерации и взаимоотношения с организациями и учреждениями в субъекте. Как правило, это формы и процедуры взаимоотношений с представительными органами других субъектов. В качестве примера можно привести законы ХМАО от 24.06.1998 «О ратификации соглашения о сотрудничестве между государственным собранием — Курултаем Республики Башкортостан и Думой Ханты-мансийского автономного округа», от 27.12.1999 «О ратификации соглашения о сотрудничестве между Новосибирским областным советом депутатов и думой Ханты-мансийского автономного округа»; Закон Пензенской обл. от 14.03.99 «Об утверждении соглашения о сотрудничестве между законодательным собранием Пензенской области и законодательным собранием Ульяновской области».

В Волгоградской области, по аналогии с федеральным уровнем, принят Закон от 28.01.2003 «О порядке предоставления информации органам государственной власти Волгоградской области» (принят обл. Думой 26.12.2002).

3. Статус парламентария и процедуры осуществления его полномочий

*Статуса парламентария.* Законодательство о статусе депутата представительного органа весьма обширно. Помимо закрепления основных элементов статуса в конституциях, уставах субъектов Российской Федерации, отражения форм и процедур деятельности в Регламентах представительных органов, законодатели субъектов принимают специальные законы: Закон Санкт-Петербурга «О статусе депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» в ред. от 02.06.2000 с изм. от 07.02.2002; Областной закон Ленинградской области от 27.12.1994 (ред. от 30.09.2003) «О статусе депутата Законодательного Собрания Ленинградской области»; Закон ХМАО от 03.05.2000 (ред. от 11.12.2003) «О статусе депутата думы Ханты-Мансийского автономного округа»; Закон Московской области от 11 мая 1994 г. «О статусе депутата Московской областной Думы» с изм. от 9 июля 2003г., Закон г. Москвы от 13 июля 1994 г. «О статусе депутата Московской городской Думы» с изм. от 12 марта 2003г.

*Процедуры внесения депутатских запросов.* Безусловно, это особые процедуры. Регулирование их, как правило, происходит базовыми законами о статусе депутата представительного органа. Но в некоторых субъектах приняты специальные законы, закрепляющие процедуры внесения и рассмотрения депутатских запросов. В качестве примера можно привести примеры городов федерального значения. И в Москве, и в Санкт-Петербурге приняты законы о порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов; примером может служить и Закон Сахалинской области от 13.02.1998 «О депутатском запросе».

*Процедура рассмотрения обращений.* В качестве примера можно привести законы ЕАО от 29.10.2003 «Об обращениях граждан», ЯНАО от 21.06.2003 «Об обращениях граждан», ХМАО от 03.12.2001 «О порядке рассмотрения обращений граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления Ханты — Мансийского автономного округа», Московской области от 02.11.1999 (ред. от 01.04.2002) «Об обращениях граждан», Ненецкого автономного округа от 19.04.1999 «Об обращениях граждан», г. Москвы от 18 июня 1997 г. «Об обращениях граждан» с изм. от 21 июня 2000 г., Республик Башкортостан от 23.11.99 «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан», Карелия от 15.07.1999 (ред. от 11.03.2003) «Об обращениях граждан», Мордовия от 14.06.2000 «О порядке рассмотрения обращений граждан в Республике Мордовия», Закон Пензенской обл. от 03.06.2003 «О порядке рассмотрения обращений гражд-

<sup>1</sup> Закон Московской области от 04.05.2001 № 84/2001-ОЗ «О порядке избрания и назначения представителей в совет федерации федерального собрания Российской Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти и исполнительного органа государственной власти Московской области» (принят решением Московской областной думы от 18.04.2001 № 13/133) // «Вестник Московской областной Думы», № 7, июль, 2001.

<sup>2</sup> Закон Московской области от 14 марта 2000 г. № 19/2000-ОЗ «О порядке согласования назначения на должности первого заместителя председателя Правительства Московской области, заместителей председателя Правительства Московской области и министров Правительства Московской области» (принят решением Московской областной Думы от 9 марта 2000 г. № 7/88 // «Вестник Московской областной Думы», № 4, апрель 2000 г.

<sup>3</sup> Закон Московской области от 01.02.2003 № 11/2003-ОЗ «О представителях московской областной думы в классификационной комиссии адвокатской палаты Московской области» (принят решением Московской областной думы от 15.01.2003 № 6/42) // «Вестник Московской областной Думы», № 5, июнь 2003.

<sup>4</sup> Закон Санкт-Петербурга от 09.12.2003 № 704-103 «О представителях законодательного собрания Санкт-Петербурга в квалификационной комиссии при адвокатской палате Санкт-Петербурга» (принят ЗС СПб 26.11.2003) // «Новое в законодательстве Санкт-Петербурга», № 39, 10.12.2003.

<sup>5</sup> Закон Владимирской области от 02.06.1999 № 29-ОЗ «О порядке согласования органами государственной власти Владимирской области кандидатуры на должность и освобождения от должности и освобождения от должности начальника управления внутренних дел Владимирской области» (принят Решением ЗС от 26.05.1999 № 152 утратил силу в связи с принятием Закона Владимирской области от 07.02.2002 N 11-ОЗ.) // «Владимирские ведомости», № 81—82, 08.06.1999.

дан и юридических лиц в органы государственной власти Пензенской области, органы местного самоуправления».

*Иные процедуры.* Большой спектр различных форм деятельности парламентариев закрепляется в субъектах РФ. Например, процедуры порядка и организации проведения опроса граждан, встречи с избирателями, собрания, конференции граждан, обсуждения.

Объем форм деятельности зависит от вида мандата парламентария — императивного или свободного. Так, в субъектах федерации, закрепивших императивный мандат депутата представительного органа, существуют процедуры деятельности парламентария при отзыве, отчетах, наказах.

*Процедуры механизма исполнения депутатами наказов избирателей.* Как правило, основы процедур работы депутатов с наказами избирателей, регулируются законо-

дательством о статусе депутата представительного органа, регламентами представительного органа. В некоторых субъектах, помимо общих актов, принимаются специальные законы. Например, законы Тюменской области 18 июня 1998 года (в ред. от 25.11.1998, с изм. от 29.12.2003), Челябинской области от 10.01.2000, Пензенской обл. от 03.06.2003 и др.

Таким образом, на федеральном уровне и в субъектах РФ объем нормативных документов, закрепляющих парламентские процедуры объемов. Следует сделать неутешительный вывод об отсутствии систематизации в данной сфере. По нашему мнению на федеральном уровне должен быть принят закон о нормативно-правовых актах в России, закон, закрепляющий основы правового статуса депутата представительного органа и акт, закрепляющий основные процедуры парламентов в России.

Осипян Б.А.<sup>1</sup>

## ВЫСШАЯ МИССИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ



Для определения предназначения парламента надо представить его место и функции среди прочих ветвей и институтов власти, имея для данного государства образом любой живой организм, который состоит из определенных клеток, тканей (нервных, мышечных, соединительных, эпителиальных) и членов с присущими их функциями, пределами их взаимозамены и совместных действий и т.д.

Ввиду того, что большинство государственных форм образуются посредством народных избранников-депутатов, выдвинутых из состава ведущих политических партий, рассмотрим сущность и роль политических партий в процессе формирования институтов различных ветвей государственной власти. Исторически политические партии возникли из семейных или профессиональных кланов, религиозных сект или политических группировок, которые создавались на основе совместного стремления людей к власти, материальным благам, общим целям и интересам. Даже в наше, так называемое, демократическое время жизнь показывает, что политическое лидерство нередко передается посредством родственных свя-

зей. Так, по статистическим данным, в Японии 25 процентов парламентских мест передается в семьях по наследству<sup>2</sup>. Основная причина объединения людей в различные секты, партии и объединения, по мнению Э. Фромма, состоит в следующем: «Тот, кто хочет преуспеть теперь в каком-нибудь деле, должен стать членом большой организации, где проявится его главное качество — способность играть требуемую роль. Дегерсонализация, пустота, бессмысленность жизни, автоматизированность приводят к росту неудовлетворенности, к потребности поиска новых, более адекватных способов жизни, а также норм, которые вели бы человека к истинно человеческим целям»<sup>3</sup>. Именно поиски материального благополучия или смысла жизни толкают большинство ощущающих себя покинутыми людей на членство в различных официальных или тайных организациях и делают их готовыми пойти на все ради бегства от состояния бессмысленности своего существования. Поскольку одной из основных целей политических партий является борьба за власть, истинная деятельность их обычно бывает скрыта от их соперников и общественности. Члены политических

<sup>1</sup> Осипян Борис Арташесович — кандидат юридических наук, корреспондент журнала «Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы».

<sup>2</sup> Иностранное конституционное право. — М., 1996. — С. 266.

<sup>3</sup> Фромм Э. Психология и этика. — М., 1993. — С. 75.