

ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО

Булаков О.Н.¹

ФУНКЦИИ ПАЛАТ ПАРЛАМЕНТОВ (ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА)

Юридическая литература по парламентаризму полна разнообразных формулировок, обозначающих деятельность парламентов: «парламентские функции», «компетенция парламента», «парламентские полномочия» и т. д.

Думается, эти термины употребляются как элементы одной известной юридической конструкции, согласно которой компетенция есть юридическое выражение функций, ее структура складывается из предметов ведения и полномочий органа². «Компетенция парламента, — пишет М. В. Баглай, — это объем полномочий, через которые раскрываются основные функции данного органа государственной власти»³.

Функции Совета Федерации проявляются не только через его компетенцию, но также посредством ее отдельных элементов — предметов ведения или полномочий: «специальная компетенция, или вопросы ведения Совета Федерации, установлена в ряде статей Конституции (в основном ст. 102) и федеральных законах»⁴.

Согласно И.В. Гранкину, специальные предметы ведения палат Федерального Собрания (ст. 102 и 103) одновременно могут рассматриваться и как полномочия⁵.

Таким образом, функции Совета Федерации могут быть раскрыты не только через обобщенную юридическую категорию — компетенцию, но и ее отдельные составляющие: предмет ведения или полномочия. Очевидно, такой подход нашел распространение в юридической литературе по проблемам парламентаризма. Однако основания его применения авторами различны. Так, С.А. Авакьян оперирует другой категорией «полномочия палат».

В ст. 102 и 103 Конституции Российской Федерации предметы ведения палат излагаются одновременно с их полномочиями. Таким образом, речь идет только о форме, особенностях законодательной техники, а не о содержательной стороне.

Мнения большинства ученых сходятся при определении функций парламента. При этом не следует забывать, что функции находят свое проявление в полномочиях парламента.

Первым основанием классификации полномочий парламента является сфера деятельности.

М. Дюверже, например, к полномочиям парламента относит законодательные, финансовые, внешнеполитические, исполнительные, административные (назначение отдельных членов исполнительных органов, контроль

над органами исполнительной власти, введение чрезвычайного положения, решения об управлении государственным имуществом и т.п.), судебные (назначение на некоторые судебские должности, смягчение наказаний и т.д.), полномочия по принятию и пересмотру конституции⁶.

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 парламента⁷.

По форме закрепления можно выделить конституционные полномочия (к примеру, утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения п. «в» ч. 1 ст. 102 Конституции); законодательные полномочия, нашедшие отражение в системе федеральных законов (например, назначение Советом Федерации пяти членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»); регламентные полномочия, выраженные в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации верхней палаты (право парламентского запроса Совета Федерации, ст. 81).

Если исходить из другого критерия — направления деятельности, то функции парламента можно подразделить на две группы: внутригосударственные и внешнегосударственные. При выполнении и той, и другой функции может осуществляться законодательная, финансовая, контрольная, церемониальная деятельность, деятельность по формированию различных государственных органов и деятельность по принятию ненормативных актов однократного применения.

Период конца XIX — начала XX века охарактеризовался активизацией парламента в сфере внешней политики соответствующих государств, в то время как в XVII — первой половине XIX века считалось, что внешняя политика является прерогативой органов исполнительной власти. Вторая половина XX века, несмотря на противоречивость

¹ Булаков Олег Николаевич — заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Московского гуманитарного университета, кандидат юридических наук, доцент.

² См.: Кутафин О.Е., Шерemet К.Ф. Компетенция местных Советов. — М., 1982.

³ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации... — С. 493.

⁴ Баглай М.В. Указ. соч. — С. 496.

⁵ Гранкин И.В. Парламент Российской Федерации — С. 208.

⁶ См.: Duverger M. Droit public. — P. 1957.

⁷ Coombs D. Introduction aux etudes sur les parlements nationaux // Simposium sur les integration europeenne. Luxembourg. — 1974. — P. 5.

процессов эволюции парламентаризма, в целом демонстрирует возрастание роли парламентов во внешнеполитической области и усиление интереса парламентариев к внешней политике, что показано, в частности, в исследованиях А.С. Кожемякова¹. Одним из проявлений активизации парламентов во внешнеполитической сфере является развитие межпарламентских связей. Наряду с двусторонним сотрудничеством парламентов различных стран в международных организациях создаются органы, формируемые из представителей национальных парламентов. Появились и межпарламентские международные организации².

Не подвергая сомнению значимость законодательной, представительской и контрольной функций, различные исследователи отдают предпочтение одной из этой триады, ставя ее на первое место.

Так, Уэйд и Филлипс, указывая на функции английского парламента, главным считают контроль над исполнительной властью. Затем, по их версии, следует законодательная функция, а потом уже блок, получивший название «разные функции». В него включаются судебные функции; принятие петиций, учреждение следственного комитета для расследования любого дела, имеющего государственное значение, представления о смещении должностных лиц³. Б.С. Крылов, объясняя, почему английские юристы отдают предпочтение функции контроля над правительством, указывает, что эта традиция, проистекающая из взглядов буржуазных политических деятелей XIX века. Именно тогда ими была сформулирована задача, стоящая перед парламентом, — осуществление контроля, ограничивающего злоупотребления исполнительной власти⁴.

Исследователь немецкого парламента Ю.П. Урьяс отмечает, что германские государственные деятели указывают на пять его функций. Это представительство нации, политическое волеобразование, законодательство, формирование правительства и контроль за его деятельностью. Любопытна ссылка Ю. П. Урьяса на мнение самих немецких парламентариев, высказанное в ходе специального оп-

роса. Они поставили функцию представительства на последнее место⁵.

Немецкие авторы Г. Кляйн и В. Цее, именуя функции задачами парламента, называют следующие: законодательство, формирование других органов, политическое волеобразование и контроль за правительством, представительство нации. 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 обществе⁶.

Авторский коллектив под руководством профессора Б.А. Страшуна, полагает, что главная функция парламента в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти. Она включает 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.

Такое множество суждений находит объяснение. Исторические и политические традиции, предпочтения ученых, научные конструкции определяют приоритет одних функций над другими. К примеру, немецкие специалисты не скрывают того обстоятельства, что пять функций парламента ФРГ базируются на схеме, предложенной английским государствоведом У. Беджготом еще в 60-е годы XIX века. Применительно к Российской Федерации данный вопрос следует решать в соответствии со статьей 94 Конституции РФ, которой установлено, что парламент Российской Федерации является представительным и законодательным органом. Потому первой функцией российского парламента выступает представительская, далее законодательная и контрольная функции⁹.

Представительские, законодательные и контрольные функции присущи парламентам любых государств, а в случае их двухпалатной организации они в разных про-

¹ См., например: Кожемяков А.С. Буржуазный парламент в послевоенные годы: развитие внешнеполитических полномочий // Политическое развитие зарубежных стран в послевоенный период. — М., 1976. — С. 100—110.

² Обзор органов международных организаций, которые образуются из парламентских делегаций и международных межпарламентских организаций. См.: Международные парламентские организации. — М., 1992.

³ См.: Уэйд Е., Филлипс Г. Конституционное право. — М., 1950. — С. 117—145.

⁴ Крылов Б.С. Парламент буржуазного государства. — М., 1963. — С. 63.

⁵ Урьяс Ю.П. Механизм государственной власти ФРГ. — М., 1988. — С. 63.

⁶ 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 См. Авакьян С.А. Федеральное Собрание парламент России. — М., 1999;

Парламентское право России / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. — М., 1999;

Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. — 2-е изд. — М., 2000;

Очерки парламентского права (зарубежный опыт) / Под ред. Б.Н. Топорнина. — М., 1993;

Конституционное право зарубежных стран / Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейба, Л.М. Энтина. — М., 2000;

Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. Б.А. Страшуна. — В 4 томах. — М., 1997; 1999; 2001;

Любимов А.П. Парламентское право России. — М., Издательско-книготорговый центр «Маркетинг», 2002;

Институты конституционного права иностранных государств / Под ред. Д.А. Ковачева. — М., 2002;

Разделение властей: опыт современных государств / Под ред. Л.М. Энтина. — М., 1995;

Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт / В.В. Бойцовой. — М., 1996; Скандинавский парламентаризм: теория и практика / Под ред. М.А. Могуневой. — М., 2001;

Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / Под ред. А. Шайо. — М., 2001;

Сравнительное конституционное право и политические институты / Под ред. А.Н. Медушевского. — М., 2002;

Основы сравнительного государственного права / Под ред. В.Е. Чиркина — М., 1997;

Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. — М., 1998;

Государствоведение. — М., 1999;

Конституция: российская модель. — М., 2002;

Государственное управление. Элементарный курс. — М., 2002;

Конституционное право в Российской Федерации. — М., 2002;

Конституционное право зарубежных стран. — М., 2002.

порциях проецируются на обе палаты, подчеркивая их различное политико-правовое назначение. Соответственно функции Совета Федерации производны от функций Федерального Собрания, а потому увязываются вместе при рассмотрении вопроса о значении верхней палаты в структуре парламента.

Имеются определенные закономерности в соотношении функций Совета Федерации и его компетенции. Последняя, являясь юридической категорией, выступает в роли инструмента, служащего правовому выражению функций. В связи с этим компетенция, раскрывает юридический аспект функций; обозначает круг вопросов, в рамках которых Совет Федерации состоителен принимать юридически значимые решения; определяет формы и характер участия Совета Федерации в осуществлении функций.

Компетенция Совета Федерации находится в зависимости как от общей, так и предметной компетенции Федерального Собрания. Представляется, что общая компетенция распадается на три основные предметные компетенции: законодательную, представительскую и контрольную — по числу соответствующих функций Федерального Собрания. С предметной компетенцией Федерального Собрания корреспондируются специальные компетенции Совета Федерации и Государственной Думы в этих же сферах деятельности: **представительской, законодательной и контрольной.**

Контроль за исполнительной властью представляет собой одну из важнейших функций парламента. Б. Шантебу даже считает, что исторически от нее берет свое начало законодательная функция. Действительно, ведь именно осуществление контроля за королевской политикой поставило английский парламента перед необходимостью предложить монарху проведение определенных реформ¹.

В свое время Дж. Мэдисон называл верхнюю палату парламента спасительным контролем над правительством. «С ее наличием, — писал он, — безопасность народа становится вдвое надежнее»².

Если в качестве точки отсчета взято традиционное разделение полномочий между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, в каждой из названных сфер вторая палата парламента, играет второстепенную роль.

В целом наблюдается следующая закономерность: власть второй палаты парламента выше в тех случаях, когда она не может быть распущена правительством³.

Рассматривая вопрос о конституционном разграничении законодательных и других полномочий двух палат парламента, следует учитывать и вероятность политических расхождений между этими органами. Вторые палаты довольно часто отличаются от первых по своему политическому составу, что создает фундамент для потенциальных конфликтов между ними. И все же само по себе присутствие такого рода отличий отнюдь не обязательно ведет к дисгармонии процесса управления.

Основные функции парламента — представительская, законодательная и контрольная, выражающие суверенную

волю народа, переносятся на Совет Федерации и Государственную Думу. Любые иные функции, выполняемые верхними палатами парламента в других странах, зависят от национальных и исторических особенностей. Можно выделить функции Совета Федерации **по формированию органов государственной власти и иные** функции, которые условно можно выделить как полномочия: в сфере международных отношений; вопросах решения войны и мира, в отношении главы государства, иных органов власти; в отношении территорий государства и субъектов федераций; в сфере церемониальных функций.

Совет Федерации, например, помимо иных функций, выполняет особую **функцию сдерживания** нижней палаты.

К несомненным функциям Совета Федерации следует отнести **организационные функции.**

Поскольку организационные функции Совета Федерации Федерального Собрания России менее исследованы, чем иные функции, автор остановится на их анализе подробнее.

По мнению автора, в эту группу следует включить функции по собственному структурированию, регламентации собственной деятельности, организации вспомогательных органов.

Парламенты и их палаты сами организуют свою работу, формируют необходимые для их функционирования внутренние органы. Так, в каждом парламенте

любой страны или в его палатах создаются руководящие и координирующие органы (председатели, их заместители, бюро или президиумы, секретари и т.п.). Структура таких руководящих и координирующих органов, их компетенция, формы и методы работы сходны в большинстве парламента различных стран, хотя, естественно, некоторая специфика присуща практически любому парламента, соответствующая времени.

В соответствии с новым Регламентом⁴ в Совете Федерации были созданы 16 комитетов: по конституционному законодательству; судебно-правовым вопросам; обороне и безопасности; бюджету; финансовым рынкам и денежному обращению; международным делам; делам Содружества Независимых Государств; делам Федерации и региональной политике; вопросам местного самоуправления; социальной политике; экономической политике, предпринимательству и собственности; промышленной политике; природным ресурсам и охране окружающей среды; аграрно-продовольственной политике; науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии; делам Севера и малочисленных народов.

Регламентом предусмотрено создание 7 постоянных комиссий: по Регламенту и организации парламентской деятельности; контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации; методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации; взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации; делам молодежи и спорту; информационной политике; естественным монополиям.

Если в качестве точки отсчета взято традиционное разделение полномочий между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, в каждой из названных сфер вторая палата парламента, играет второстепенную роль.

¹ См.: Le controle parlementaire. Documents reunis et commentes par Chantebout B. La Documentation francaise. — Paris. — 1988, septembre, № 1.14. — p.2.

² Гамильтона А., Мэдисона Дж. и Джея Дж. Федералист: Политическое эссе. — С. 410.

³ Mastlas J., Grange L (eds). Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale. — 1987. — P. 23.

⁴ О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 года. № 33-СФ // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 7, ст. 635.

Помимо образования постоянных комиссий Совет Федерации может создавать временные комиссии из числа членов палаты. Комитет, постоянная комиссия Совета Федерации по основным направлениям своей деятельности может образовывать подкомитеты, подкомиссии.

Органами Совета Федерации в соответствии с Регламентом являются: Совет палаты, комитеты Совета Федерации, комиссии Совета Федерации. Регламентом предусмотрен также правовой статус должностных лиц Совета Федерации: Председателя Совета Федерации; первого заместителя Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, заместителей Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, председателя комитета, комиссии Совета Федерации, первого заместителя председателя комитета, комиссии Совета Федерации, заместителя председателя комитета, комиссии Совета Федерации, члена комитета, комиссии Совета Федерации.

Эффективная, опирающаяся на прочную нормативную базу организация работы аппарата, вспомогательных органов палаты, четкое распределение обязанностей между отдельными подразделениями позволяют избежать дублирования, распыления усилий, добиться максимальной эффективности работы. К вспомогательным органам второй палаты автор относит аппарат палаты (штат и личные помощники), вспомогательные органы, экспертов, консультантов.

Деятельность Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации регулируется Регламентом Совета Федерации, постановлениями палаты о назначении должностных лиц аппарата, о его структуре¹, решениями Совета Федерации, Положением об Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, распоряжениями Председателя Совета Федерации. В Российской Федерации существует аппарат палаты и помощники членов Совета Федерации. Структура Аппарата Совета Федерации утверждается Председателем Совета Федерации.

Аппарат Совета Федерации состоит из:

Секретариата Председателя Совета Федерации,

Секретариата первого заместителя Председателя Совета Федерации, секретариатов заместителей Председателя Совета Федерации,

аппаратов комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации,

иных структурных подразделений (управлений, отделов).

Роль аппарата Совета Федерации в разное время отличалась от обозначенной выше в парламентах других стран (Великобритании, США). Прежде всего, есть различия в регулировании деятельности аппарата.

Нормы регламента, регулирующие процедуру деятельности Аппарата, можно условно подразделить на несколько групп.

Первая группа — это нормы главы 11 Регламента, непосредственно посвященные аппарату палаты, обеспечивающего деятельность Совета Федерации. Вторая группа норм закрепляет права отдельных субъектов в отношении аппарата. Третья группа норм закрепляет права и обязанности аппарата и его работников.

Следует выделить достаточно высокую роль аппарата Совета Федерации в период непостоянной деятельности членов Совета Федерации. Думается, сегодня, когда работа членов Совета Федерации постоянна, подмена деятельности представителей субъектов Российской Федерации хоть и профессиональным, но наемным аппаратом не состоится.

Помощники члена Совета Федерации предусмотрены Федеральным законом «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»² и постановлением Совета Федерации Федерального Собрания³.

Персональные помощники депутатов, членов палат, как правило, подразделяются на несколько групп, специализирующихся по конкретным областям деятельности. Часть из них постоянно находится с депутатом, предоставляя ему консультации его и оказывая помощь в выполнении депутатских обязанностей, другая часть постоянно находится в его избирательном округе и ведет работу с избирателями.

Россия в регулировании этого вопроса не составляет исключения.

Член Совета Федерации вправе иметь до пяти помощников, работающих по трудовому договору (контракту), и до тридцати помощников, работающих на общественных началах, по работе в Совете Федерации, а также по работе в субъекте Российской Федерации. Для сравнения, в США каждому конгрессмену выделяется сумма на оплату работы 18 персональных помощников, занятых полный рабочий день, и 4 помощников, работающих неполную неделю или временно. Сенаторы могут нанимать от 25 до 60 помощников в зависимости от величины представляемого штата. В Аргентине, Италии, Австрии помощников может нанимать не каждый депутат, а парламентская фракция; в Австралии установлено фиксированное число помощников, выделяемых депутату; в США, Франции, ФРГ депутату выделяется определенная сумма, в пределах которой он может нанимать себе помощников.

Председатель Совета Федерации, Совет палаты, комитет, комиссия Совета Федерации для подготовки конкретных вопросов, подготовки и проведения парламентских

Эффективная, опирающаяся на прочную нормативную базу организация работы аппарата, вспомогательных органов палаты, четкое распределение обязанностей между отдельными подразделениями позволяют избежать дублирования, распыления усилий, добиться максимальной эффективности работы.

¹ Об утверждении структуры и штатов Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 22 февраля 1996 года № 88-СФ;

² О создании Информационно-аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / Постановление Совета Федерации Федерального Собрания от 26 декабря 1996 года № 465-СФ // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 1, ст. 46.

³ О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации / Федеральный закон с изм. от 4 августа 2001 г. // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 28, ст. 3466.

⁴ Об утверждении Временного положения о помощнике члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / Постановление Совета Федерации Федерального Собрания от 24 января 1996 года № 36-СФ с изм. 4 июля 1997 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996 г., № 5, ст. 447.

слушаний может создавать рабочие группы с привлечением членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, других государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, а также ученых и других специалистов с правом их выезда в субъекты Российской Федерации; вправе создавать экспертные советы на общественных началах, привлекать к работе специалистов в качестве экспертов, а также назначать независимую экспертизу законопроектов. Предварительное рассмотрение комитетом, комиссией Совета Федерации принятого Государственной Думой федерального закона происходит открыто. Комитет, комиссия может приглашать на свои заседания инициатора законопро-

екта, ученых и специалистов в качестве экспертов, а также представителей средств массовой информации.

Таким образом, подводя итог сказанному, следует выделить следующие функции Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: представительскую, законодательную, контрольную, функцию по формированию органов государственной власти, функцию сдерживания нижней палаты, организационные функции и иные полномочия (в сфере международных отношений; вопросах решения войны и мира; в отношении главы государства, иных органов власти; территорий государства и субъектов Российской Федерации; церемониальную функцию).

Сивков А.Л.¹

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ИСТОЧНИКИ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ПРОЦЕДУРЫ (ОБЫЧАЙ, ПРЕЦЕДЕНТ, ПРАКТИКА, ТОЛКОВАНИЕ РЕГЛАМЕНТА)

За минувшее десятилетие законодательство Российской Федерации существенно изменилось, перемены охватили почти все отрасли, многие из которых, по существу, были созданы заново, формируется понимание новой роли права как главного условия становления демократического государства.

Тем не менее задача радикального обновления законодательства сталкивается с большими трудностями. Несвоевременное принятие законов, их низкое качество стало обычным явлением. Общество уже свыклось с тем, что наше законодательство несовершенно, и в этой оценке сходятся не только юристы, но все, кто так или иначе связан с его реализацией.

Оптимистические заявления о впечатляющем количестве принятых законов, плодотворной законотворческой работе парламента основаны на количественных показателях и, к сожалению, мало учитывают такие требования к принимаемым законам как своевременность, юридико-техническое совершенство. Низкая эффективность и недостаточный авторитет права среди граждан, ярко выраженный правовой нигилизм порождены отсутствием определенно выраженной государственной стратегии, во многом случайным характером законотворчества. Потребности общества в новом законодательстве наталкиваются на невозможность удовлетворения общественных запросов при существующей организации законодательного процесса. Одной из причин подобного положения является несовершенство законодательной процедуры, в рамках которой осуществляется деятельность Государственной Думы.

Очевидно, что состояние права как результат законотворческой деятельности находится в прямой зависимости от процедур, в рамках которых происходит его формирование. Совершенство процессуальных форм активно влияет на состояние правовой системы государства, что, в свою очередь, определяет необходимость их оптимизации. Кроме того, соблюдение должных процедур — главная гарантия легитимности принимаемых законов.

Анализ почти десятилетней законодательной деятельности Государственной Думы позволяет сделать вывод о том, что в данной сфере проделана значительная работа и имеются определенные достижения. Вместе с тем нельзя не отметить наличие серьезных проблем, недостатков, существовавших еще на этапе становления российского парламента.

С сожалением приходится признать, что Государственная Дума недостаточно готова к регулированию ситуаций, не предусмотренных нормами действующего регламента, существующий опыт по их разрешению нельзя в целом оценить как положительный. Причина этого кроется в недооценке роли обычаев, традиций, прецедентов, других нетрадиционных для нашей правовой системы источников парламентских процедур.

Дело в том, что в России, как и в большинстве стран Европы, правила процедуры основаны не на решениях, принимаемых по отдельным конкретным прецедентам по мере их возникновения, а на исследованиях специалистов, пытающихся заранее предусмотреть и урегулировать все вопросы процедурного характера в рамках парламентского рег-

¹ Сивков Алексей Львович — консультант Аппарата Государственной Думы соискатель ученой степени кандидата юридических наук, кафедра государственного строительства и права РАГС.