

К.К. Ненилин

РЕГЛАМЕНТ КАК ОДИН ИЗ ОСНОВНЫХ ИСТОЧНИКОВ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БОЛГАРИЯ

***Аннотация.** В данной статье автор на примере Республики Болгария исследует вопрос о роли и месте в иерархии нормативных актов Регламента Народного Собрания Республики Болгария как основного источника правового регулирования парламентского контроля. В статье рассматривается позиция Конституционного суда Республики Болгария в решении вопроса об определении юридической силы и места в иерархии нормативных правовых актов Регламента Народного Собрания. В статье дается определение Регламента парламента как нормативного акта, имеющего обязательную силу для государственных органов, организаций и граждан, но не являющимся законом, однако согласно Конституции, находится параллельно закону в иерархии нормативных актов. В статье проводится сравнительно-правое исследование с Регламентами палат Федерального собрания Российской Федерации.*

***Ключевые слова.** сравнительное правоведение, Республика Болгария, Народное Собрание Республики Болгарии, Конституционный суд Республики Болгарии, Иерархия нормативных актов, Юридическая сила нормативных актов, Парламентское право, Парламентский контроль, Федеральное Собрание Российской Федерации, Регламент.*

Основным источником правового регулирования парламентского контроля в Республике Болгария после Конституции является Регламент Народного собрания¹. В то же время действующий в Болгарии Закон «О нормативных актах» не содержит положения, посвященного Регламенту Народного Собрания. Поэтому ситуация с определением места Регламента в действующей иерархии нормативных правовых актов длительное время оставалась не до конца проясненной. Эту ситуацию разрешил Конституционный суд Болгарии, 25 мая 2010 г. определивший в своем решении² сущность и место данного акта в действующей системе. Он дал следующее разъяснение по данному вопросу:

Согласно ст. 73 Конституции организация и деятельность Народного собрания осуществляется на основании Конституции и принятого ею Регламента. На этом основании определяется необходимость в принятии данного акта, в котором уже назван предмет его регулирования. Юридическим источником права являются нормативные акты, в которых содержатся соответствующие правила поведения и через которые они создаются. Конституция является высшим и основным, но не единственным источником конституционного

права. Источником могут быть и другие акты. Между актами, издаваемыми Народным Собранием, существует обособленная группа нормативного содержания, в которую входит и Регламент. Регламент содержит определенный порядок поведения особого характера. Анализ содержания Регламента позволяет констатировать его нормативный характер. Подтверждением данному обстоятельству служит указание на множество распоряжений с нормативным характером, которые содержатся в Регламенте.

Нормативность содержания Регламента имеет ряд особенностей, а именно: как любые юридические акты, так и Регламент, наравне с нормативными предписаниями, содержит в себе и нормы технически правового или организационного характера, которые определяют цели и предназначение самих актов. Некоторые нормы могут формулироваться не как императивные, а как рекомендации. Однако наличие таких норм не делает Регламент ненормативным актом.

Регламент Народного собрания является источником конституционного права и занимает в этой системе особое место. Характерно для него то, что он принят не в исполнение закона, а на основании Конституции. Акты государственных органов принимаются на различных уровнях власти, а Регламент Народного Собрания является актом, который принимается Народным Собранием и вступает в силу непосредственно в соответствии с Конституцией. Следовательно, Регламент Народного собрания — это акт парламента, который не является законом и предусмотрен непосредственно Конституцией. В Регламенте содержатся различные правила осуществления деятельности Народного со-

¹ См.: Правилник за организацията и дейността на Народното събрание Обн. ДВ, бр. 58 от 27.07.2009 г. // Режим доступа: <http://www.parliament.bg/bg/rulesoftheorganisations> – Загл. с экрана.

² См.: Решение № 7 по конституционно дело № 5 от 2010 г., Обн., ДВ, бр. 42 от 04.06.2010 г. // Режим доступа: <http://www.constcourt.bg/Pages/Document/default.aspx?ID=1436> – Загл. с экрана.

брания, так, например, содержатся правила осуществления законодательной деятельности и парламентского контроля.

Итак, из всех определений, касающихся сущности и особенностей Регламента Народного собрания, можно выделить те положения, которые являются безусловными: Регламент Собрания является актом законодательного органа государства, который принимается парламентом автономно и суверенно; Регламент предназначен регулировать внутреннюю организацию Народного Собрания и его органов, порядок его деятельности и правовое положение народных представителей, законодательный процесс и парламентский контроль.

Закон является одним из важных нормативных актов, который создается Народным Собранием. Закон, как юридический акт, определяет и отграничивает остальные нормативные акты через свою высшую юридическую силу. Это обстоятельство важно и для Регламента Народного Собрания, который является актом Народного Собрания и может быть создан только им. Данное обстоятельство определяет существенную связь между законом и Регламентом Народного Собрания, т.к. эти два акта относятся к компетенции Народного Собрания. Как закон, так и Регламент не могут быть никем отменены, изменены или дополнены, кроме как парламентом. Юридическая сила данных актов не зависит от актов других органов, кроме Конституции. Сходство между этими двумя актами определяется в их нормативном содержании. Закон и Регламент являются нормативными актами. К тому же в некоторых странах вместо Регламента принимаются законы.

Указанные сходства между законом и Регламентом Народного собрания не отменяют существующих между ними различий по форме и содержанию. Различия, связанные с формой, выражаются в порядке создания этих нормативных правовых актов. Право законодательной инициативы имеет Министерский совет и любой депутат. В то же время Правительство не обладает инициативой по изменению или дополнению Регламента Народного собрания. Члены правительства не могут участвовать в обсуждении проекта Регламента Народного собрания. Регламент должен соответствовать Конституции, он не может противоречить ее принципам, нормам и не может дополнять Конституцию. Согласно п. 1 ст. 149 Конституции Болгарии контроль за соответствием Регламента Народного собрания Конституции Болгарии осуществляет Конституционный суд. И на практике было не мало решений, где указывалось, что только Конституционный суд имеет право рассматривать положения Регламента Народного собрания.

В правовой теории есть мнение, что Регламент не распространяет свое действие вне парламента. Однако

нормы Регламента Народного собрания доказывают иное. Регламент Народного собрания является единственным кодифицированным актом, который включает в себя устройство, организацию и процедурные правила парламента. Одной стороной правоотношений всегда будет Народное собрание, его органы и народные представители, а другой стороной могут выступать должностные и физические лица. Так, согласно п. 4 ст. 26 Регламента Народного собрания государственные органы и должностные лица государственных и местных администраций и граждане обязаны представлять по требованию любые сведения и документы, необходимые для деятельности постоянных комиссий. Представитель государственных и местных органов должен направить незамедлительно требование о присутствии на заседании комиссии парламента. Приглашенные лица должны явиться в комиссию, представить затребованную у них информацию и ответить на поставленные перед ними вопросы (п. 5 ст. 26 Регламента Народного собрания). При этом следует подчеркнуть, что невозможно возникновение правоотношений на основании норм Регламента парламента, если одним из субъектов отношений не будет Народное собрание или иное звено из его системы.

Следовательно, нормы Регламента Народного собрания имеют действие как в рамках парламента, так и вне его, что подтверждает, как пример, возможность постоянных комиссий проводить проверки в отношении министерств, центральных ведомств и местных органов. Это же подтвердил и Конституционный суд Болгарии, решив, что Регламент Народного собрания, принятый на основании ст. 73 Конституции Болгарии, является нормативным актом и имеет обязательную силу для государственных органов, организаций и граждан. Регламент народного собрания не является законом, но согласно Конституции находится параллельно закону в иерархии нормативных актов.

Между Регламентом Народного собрания и законом имеются различия содержательного порядка, которые относятся к кругу общественных отношений, предмету регулирования и к субъектам правоотношений. Закон регулирует наиболее важные области деятельности государства и общественной жизни страны. Нормы законов не имеют произвольного характера, не издаются на основе правил поведения высшей степени с целью детализации или конкретизации. Закон может быть принят тогда, когда появляется необходимость в урегулировании «основных общественных отношений, которые требуют постоянного урегулирования»³. Ре-

³ См.: чл. ал. 1 от Закона за нормативните актове Обн. ДВ. бр.27 от 3 Април 1973 г. // Режим доступа: <http://lex.bg/laws/ldoc/2127837184> – Загл. с экрана.

гламент народного собрания регулирует более узкий и специализированный круг общественных отношений, которые связаны с организацией и деятельностью Народного Собрания, с его органами и с правовым положением народных представителей. Регламент Собрания связан с парламентом, это означает, что при определении различий между двумя актами существенное значение имеет вид и круг общественных отношений, которые являются предметом правовой регламентации по данным актам. Регламент Народного собрания содержит процедурные распоряжения, относимые к законодательному процессу. Они регулируют процедуру, которая требуется при осуществлении законодательной деятельности. Любой принятый парламентом закон должен быть создан в порядке, определенном в Конституции и в Регламенте Народного собрания. Регламент же решает вопросы установления количества чтений для принятия того или иного закона, порядка обсуждения закона в постоянных комиссиях и др. Таким образом, проявляет процедурная зависимость принятия законов от норм Регламента.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы об источниках парламентского контроля в Болгарии:

Таким образом, на основании вышеизложенного Конституционный суд Болгарии определил Регламент Народного собрания как нормативный акт, имеющий обязательную силу для государственных органов, организаций и граждан, но не являющимся законом, согласно Конституции, находится параллельно закону в иерархии нормативных актов.

В России Регламенты палат Федерального собрания являются также источником правового регулирования парламентского контроля⁴. Однако в настоящее время не определена их юридическая сила по отношению к другим нормативным правовым актам. В отечественной науке сохраняется позиция, что Регламенты Федерального Собрания закрепляют лишь внутреннюю структуру самих палат и процедуру их работы. В силу чего нормативность регламента ограничивается полем внутриорганизационной деятельности самой палаты. Данная «узкая нормативность» предопределена следующими обстоятельствами: во-первых, нецелесообразность их помещения в систематические собрания действующего законодательства⁵ и, во-вторых,

необязательность их норм для других субъектов права, так или иначе соприкасающихся с деятельностью палат⁶.

Другие аналитики считают, что Регламент есть такой нормативный акт, который регулирует не только организационные отношения внутри палаты, но и иные отношения, складывающиеся как в процессе законотворчества, так и при осуществлении иных полномочий палат парламента, определенных Конституцией РФ⁷. О широком формате действия норм Регламента свидетельствует ситуация, при которой, согласно п. «а» ч. 1 ст. 103 Конституции России, Государственная Дума дает согласие на назначение Председателя Правительства РФ. При отсутствии специального законодательного регулирования Государственная Дума, согласно главе 17 Регламента, конкретизирует порядок представления Президенту РФ кандидатуры на вышеуказанную должность (порядок обсуждения кандидатуры /ст. 145/, порядок и сроки внесения кандидатуры Председателя Правительства при отклонении первоначальном и двукратном отклонении /ст. 149/). Также, согласно ст. 117 Конституции, Госдума имеет право выразить вотум недоверия правительству. Однако в Конституции России не определено минимальное количество депутатских голосов для инициирования в Госдуме вопроса о выражении недоверия Правительству. Пробел был урегулирован Регламентом Госдумы (ст. 149), который установил этот минимум в размере не менее 1/5 от общего количества депутатов.

Таким образом, Регламент — нормативный правовой акт особого рода. По конституционному законодательству России он не является законом, но при этом определяет всю организационную, законотворческую и политическую работу палат Федерального собрания. Именно Регламент устанавливает подробные, четкие, юридически обязательные для всех участников законодательного процесса правила, призванные обеспечить единый порядок организации всех его стадий.

Вопрос о месте Регламента среди нормативных правовых актов, регулирующих внутреннюю организацию и деятельность парламента, поднимался неоднократно. Для его разрешения необходимо определить соотношение регламента с Конституцией и федеральными законами. Эта проблема имеет два аспекта: формально-юридический — о месте регламента в системе нормативных правовых актов, и содержательный — о распределении норм парламентской процедуры между

⁴ См.: ч. 4 ст. 101 Конституции РФ; Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // СЗ РФ. 16.02.1998. № 7. ст. 801; Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания РФ» // СЗ РФ. 18.02.2002. № 7. ст. 635.

⁵ См.: Поленина С.В., Колдаев Н.П. О своде законов Российской Федерации. М., 1997. С. 22.

⁶ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1996. С. 465.

⁷ См.: Систематизация законодательства Российской Федерации / Под. ред. А.С. Пиголкина. СПб., Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. С. 116.

тремя видами нормативных правовых актов. В Советском законодательстве Регламент приравнивали к закону, который находился на втором месте после Конституции. Действующая Конституция России не содержит данного положения.

Таким образом, на основании вышеизложенного нами предлагается детально изучить болгарский опыт по определению места и роли Регламента Народного собрания, использовать возможность его применения для Регламентов палат Федерального собрания России.

Библиографический список:

1. Правилник за организацията и дейността на Народното събрание Обн. ДВ, бр. 58 от 27.07.2009 г. // Режим доступа: <http://www.parliament.bg/bg/rulesoftheorganisations> — Загл. с экрана.
2. Решение № 7 по конституционно дело № 5 от 2010 г., Обн., ДВ, бр. 42 от 04.06.2010 г. // 3) Режим доступа: <http://www.constcourt.bg/Pages/Document/default.aspx?ID=1436> — Загл. с экрана.
3. Закон за нормативните актове Обн. ДВ. бр.27 от 3 Април 1973 г. // Режим доступа: <http://lex.bg/laws/ldoc/2127837184> — Загл. с экрана.
4. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // СЗ РФ. 16.02.1998. № 7. Ст. 801.
5. Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания РФ» // СЗ РФ. 18.02.2002. № 7. Ст. 635.
6. Поленина С.В., Колдаев Н.П. О своде законов Российской Федерации. М., 1997.
7. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1996.
8. Систематизация законодательства Российской Федерации / Под. ред. А.С. Пиголкина. — СПб., Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003.

References (transliteration):

1. Polenina S.V., Koldaev N.P. O svode zakonov Rossiyskoy Federatsii. M., 1997.
2. Sistematzatsiya zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii / Pod. red. A.S. Pigolkina. SPb., Izd-vo «Yuridicheskiy tsentr Press», 2003.