

СЕРИЯ
ПОЛИТИЧЕСКАЯ
ТЕОРИЯ

Алексей Кошель
Парламентские
процедуры в России
Конституционные стандарты

Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2025

УДК 342.53
ББК 67.400.621
К76



<https://elibrary.ru/iqtlhl>

ПРОЕКТ СЕРИЙНЫХ МОНОГРАФИЙ
ПО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ
И ГУМАНИТАРНЫМ НАУКАМ

Руководитель проекта АЛЕКСАНДР ПАВЛОВ

Рецензенты:

Б.С. ЭБЗЕЕВ, д.ю.н., профессор,
член Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации;

В.В. КОМАРОВА, д.ю.н., профессор кафедры
конституционного и муниципального права
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Кошель, Алексей
К76 Парламентские процедуры в России: Конституционные стандарты / А. С. Кошель; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2025. — 360 с. — 600 экз. — ISBN 978-5-7598-4191-3 (в пер.). — ISBN 978-5-7598-4261-3 (e-book).

В монографии представлено теоретическое осмысление парламентской процедуры и парламентского процесса в России, включая их конституционное измерение. Автор убежден, что парламентская процедура должна быть основана на принципах демократизма, идеологического и политического многообразия (принятие решений большинством при уважении и обязательном учете мнения парламентской оппозиции), обеспечивать соблюдение прав участников парламентского процесса, а также иметь формально-логическую определенность.

Помимо последовательного анализа каждой из парламентских процедур, их классификации, основной акцент в книге сделан на поиске резервов их развития. В первую очередь это касается законодательного процесса, юрисдикционных полномочий парламента (многие из которых дополнили перечень полномочий парламента России лишь после конституционной реформы 2020 г.) и парламентского расследования. Важный резерв автор видит в изучении позитивной зарубежной и региональной практики.

Для исследователей парламентского права России, политологов, специалистов в области государственного управления, студентов юридических факультетов, а также всех, кто заинтересован в развитии отечественного парламентаризма.

УДК 342.53
ББК 67.400.621

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<http://id.hse.ru>

doi:10.17323/978-5-7598-4191-3

ISBN 978-5-7598-4191-3 (в пер.)
ISBN 978-5-7598-4261-3 (e-book)

© Кошель А.С., 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	7
ГЛАВА I. ПАРЛАМЕНТСКИЕ ПРОЦЕДУРЫ: ПРИРОДА, ЗНАЧЕНИЕ, СООТНОШЕНИЕ С ПАРЛАМЕНТСКИМ ПРОЦЕССОМ 23	
§ 1. Парламентская процедура как вид юридической процедуры	23
§ 2. Цель и задачи парламентских процедур.	37
§ 3. Источники правового регулирования парламентских процедур	51
§ 4. Особенности парламентских процедур в комитетах парламента	62
§ 5. Особенности парламентских процедур в бикамеральных парламентах	79
§ 6. Парламентский процесс как совокупность юридических процедур	96
§ 7. Подходы к классификации парламентских процедур	105
ГЛАВА II. ХАРАКТЕРИСТИКА И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПАРЛАМЕНТСКИХ ПРОЦЕССОВ . . . 119	
§ 1. Законодательный процесс: дефинитивное многообразие, общая элементная характеристика . . .	119
§ 2. Бюджетный парламентский процесс: особенности правового регулирования	155
§ 3. Парламентское расследование	174
§ 4. Импичмент.	199
ГЛАВА III. ХАРАКТЕРИСТИКА И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ САМОСТОЯТЕЛЬНЫХ ВИДОВ ПАРЛАМЕНТСКИХ ПРОЦЕДУР 219	
§ 1. Процедуры, связанные с организацией работы парламента (организационные процедуры). . .	219

§ 2. Процедуры, связанные с обеспечением независимости парламента	232
§ 3. Учредительные процедуры	254
§ 4. Процедура парламентских слушаний	268
§ 5. Интерпелляция и парламентский запрос	277
§ 6. Процедуры рассмотрения вопросов, связанных с выражением доверия правительству	288
§ 7. Процедуры принятия нормативных постановлений палат Федерального Собрания Российской Федерации.	303
Заключение	309
Источники	321

ВВЕДЕНИЕ

Едва ли найдется сегодня человек, которого нужно убеждать в том, что современному демократическому правовому государству необходим парламент. Это очевидный факт. Из 213 государств, в разной степени признанных государствами — членами Организации Объединенных Наций, только в 20 отсутствуют парламентские институты. На протяжении уже трех десятилетий Россия движется по пути выстраивания парламентской демократии. Принятие в 1992 г. поправок в Конституцию РСФСР 1978 г., закрепивших принцип разделения властей, который впоследствии был утвержден в действующей Конституции Российской Федерации¹ 1993 г. и без которого функционирование парламента немыслимо, подтвердило приверженность народа России построению полноценного демократического парламента. Позднее принимались правовые акты, направленные на расширение полномочий и усиление авторитета российского парламента: в 2001 г. Совет Федерации стал постоянно функционирующей палатой парламента, сенаторы направлялись соответствующими органами власти субъектов РФ для осуществления своих полномочий в течение установленного срока на постоянной основе, в 2008 г. были введены ежегодные отчеты Правительства РФ перед Государственной Думой, увеличен срок полномочий Государственной Думы, в 2020 г. к ее ведению было

¹ Далее в названиях органов государственной власти Российской Федерации, судебных органов, организаций, территориальных единиц, видов нормативных правовых актов, а также в ряде других понятий наряду с полным наименованием «Российская Федерация» используется аббревиатура РФ.

отнесено утверждение председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, а в Конституции РФ были закреплены контрольные функции парламента. С этого времени Совет Федерации получил право досрочно прекращать полномочия руководителей и судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, кассационных и апелляционных судов, согласовывать назначение прокуроров субъектов РФ, а также предварительно рассматривать кандидатуры на должности руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ. Все это свидетельствует о поэтапном усилении роли парламента в системе государственной власти, в том числе за счет наделения его новыми полномочиями.

Вместе с тем очевидно, что признание важности парламента невозможно без создания обеспечительных механизмов тех процедур, которые регулируют порядок принятия парламентом решений. И даже формального закрепления этих процедур в Конституции и иных нормативных актах недостаточно. В истинно правовом государстве имеет значение не только абстрактное полномочие, но и формально определенный порядок его реализации.

Каждая из палат Федерального Собрания — парламента Российской Федерации, в соответствии с ч. 4 ст. 101 Конституции РФ, принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности. Ряд вопросов законодательного процесса урегулирован, наряду с Конституцией РФ и регламентами палат парламента, отдельными федеральными законами, а бюджетный процесс — также Бюджетным кодексом РФ. Процедуры реализации контрольных и иных полномочий регулируются, помимо Конституции и регламентов, также специальными федеральными конституционными законами и федеральными законами. Однако для демократическо-

го государства важна не только формальная процедурно-процессуальная определенность порядка реализации полномочий, но и те правовые гарантии, которые обеспечивают соблюдение прав всех субъектов парламентских процедур в целях выработки парламентом истинно демократических решений в интересах всего общества [Милль, 1993, с. 11], т.е. таких решений, которые, с одной стороны, отвечают запросу большинства, но с другой стороны, что не менее важно, учитывают мнение депутатского меньшинства [Чичерин, 1899, с. 6]. Подобные гарантии составляют сущность конституционных стандартов парламентских процедур. Каждая парламентская процедура должна, в частности, отвечать также применимым к ней правовым принципам. Только соответствующие принятым в стране конституционным стандартам и принципам решения парламента позволят считать их легитимными [Грызлов, 2008, с. 5–13].

Конституция РФ в ст. 3 провозглашает единственным источником власти в стране многонациональный народ, который может осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Кроме того, ч. 3 ст. 13 Конституции закрепляет в России политическое многообразие, многопартийность. Фактически этим объясняется присутствие в парламенте Российской Федерации как депутатского большинства, представляющего наиболее влиятельные и поддерживаемые народом политические силы, так и депутатского меньшинства (парламентской оппозиции), представляющего политические силы, которые получили меньшую поддержку электората. К числу конституционных стандартов парламентских процедур применительно к деятельности депутатского меньшинства Европейская комиссия «За демократию через право» (Венецианская комиссия) относит право выдвижения альтернативных решений, совершенствование процедуры принятия реше-

ний парламентом путем организации дебатов, обсуждений и возражений, контроль и надзор за деятельностью правительства и администрации [Венецианская комиссия, 2010]. Одним из конституционных стандартов функционирования современного парламента Венецианская комиссия считает наличие определенных гарантий деятельности депутатского меньшинства. Возникает серьезный вопрос: можем ли мы воспринять принятый в цивилистике подход особых мер защиты слабого субъекта правоотношений (коим в конституционном праве, без сомнения, является депутатское меньшинство, не влияющее на принятие окончательного решения) дополнительными правовыми гарантиями? На наш взгляд, можем, тем более что этот подход уже воспринят сегодня рядом демократических государств, о чем будет говориться ниже.

Наряду с вышеперечисленными, к числу конституционных стандартов относятся также гарантии деятельности члена парламента, несвязанность его деятельности с наказаниями избирателей, позицией политической партии, его выдвинувшей. Можно отнести к ним и право на справедливое судебное разбирательство при рассмотрении парламентом вопроса о досрочном прекращении полномочий депутата или сенатора, выработанное Европейским Судом по правам человека.

Таким образом, набор определенных Конституцией РФ, международными договорами, общепризнанными принципами и нормами международного права, правовыми позициями Конституционного Суда РФ гарантий деятельности парламента, его членов, а также гарантий иных субъектов парламентских процедур составляет конституционные стандарты парламентских процедур.

Еще одной проблемой представительного правления является традиционное желание президентской и исполнительной власти, обладающих высоким набором ресурсов влияния, подчинить своей воле любые государствен-

ные учреждения, доставляющие ей неудобство: будь то парламент или суд, что ставит перед наукой задачу выделить базовые гарантии реализации принципа разделения властей, обеспечить независимость парламента в системе единой разделенной на ветви публичной власти.

Как отмечает Т.Я. Хабриева, для России особенно важно, что парламентаризм и президенциализм не противостоят друг другу, а могут сосуществовать [Парламентское право России, 2013, с. 17]. Идея сильного лидера может сосуществовать с правлением парламента в условиях, когда оба органа получают свой мандат непосредственно от народа, и если первый вынужден опираться преимущественно на мнение большинства, его избравшего, то второй должен постоянно отыскивать компромиссы при принятии государственно-властных решений, чем и обеспечивается подлинная демократия. Этому способствует и закрепленная в 2020 г. дуалистическая модель формирования правительства, часть которого назначается Президентом России самостоятельно после консультаций с Советом Федерации, а другая по представлению председателя Правительства РФ утверждается Государственной Думой, что ставит министров в большую зависимость от парламента, чем это было ранее.

Принцип разделения властей нельзя абсолютизировать. Как считает Б.С. Эбзеев, этот принцип в том виде, в каком он был сформулирован Ш.Л. Монтескье, не нашел в праве полного закрепления ни в прошлом, ни в наши дни. Данный абстрактный принцип немедленно подвергается ревизии всякий раз, как только соприкасается с интересами правящих сил, с традициями общества и с его способностью противостоять абсолютизму, с мерой демократизма правящей элиты и с другими обстоятельствами, или, иными словами, с действительностью [Клишас, Шахрай, 2011, с. 117]. Стоит согласиться с Е.А. Антроповой и А.И. Лукьяновым, полагающими, что парламен-

таризм представляет собой систему организации органов государственной власти, основанную на разделении властей, верховенстве права, при которой парламент занимает важнейшее или привилегированное положение, а сам парламентаризм может существовать только при сильном и полновластном парламенте [Антропова, 2006; Лукьянов, 2010, с. 13]. Поэтому современная отечественная и зарубежная наука фокусирует свое внимание на характере полномочий парламента, обеспечивающих его реальную власть, что составляет еще одну проблему реализации парламентаризма.

Еще К.Н. Соколов указывал на то, что режим парламентаризма подразумевает активную роль парламента, поскольку именно он определяет программу деятельности правительства и имеет гарантированные средства настаивать на выполнении этой программы [Соколов, 1912, с. 426]. Современная российская конституция выстраивается именно на этом постулате в сочетании с моделью сильной президентской власти. Соответственно, гарантированные Конституцией РФ 1993 г. (в редакции поправок к Конституции 2008 и 2020 гг.) и закрепленные в законах и регламентах палат Федерального Собрания РФ средства влияния парламента на политику Правительства РФ достаточны, но нуждаются в развитии с помощью процедурно-процессуальных норм, с тем чтобы обеспечить реальный парламентаризм.

Особенностью парламентских процедур, выделяющей их из всех видов юридических процессов, является то, что они обеспечиваются не силой государственного принуждения, не возможностью их оспаривания, а подобно древнеримскому процессу — *legis actiones* [Покровский, 2010, с. 63] — силой закона, непосредственным его осуществлением и непосредственной реализацией права его субъектом. Это соотносится с идеями Г. Харта, отмечавшего, что граждане соблюдают законы по причине их согласия

с ними, что и составляет сущность правового государства [Hart, 1994, р. 39]. Отсюда заключаем, что наиболее важно закрепить в законах и регламентах палат российского парламента минимально необходимый объем правовых гарантий, обеспечивающих реализацию прав субъектов парламентских процедур. Однако можно констатировать, что до настоящего времени, несмотря на неоднократные попытки (проект ФКЗ № 182725-4: внесен в ГД РФ 07.06.2005, отклонен 04.03.2008; проект ФКЗ № 900538-6: внесен в ГД РФ 13.10.2015, отклонен 04.07.2017), не произошла институционализация основных начал работы парламента Российской Федерации в соответствующем федеральном конституционном законе, а регламентные нормы палат Федерального Собрания РФ подвергаются частым изменениям² в силу веяний времени и с целью обеспечить принятие парламентом быстрых, а главное, удобных для выстроенной вертикали власти решений. Это только подчеркивает *актуальность* анализа парламентских процедур для России и важность поиска оптимальных механизмов их регулирования, а также способов закрепления в праве для упрочения в отечественном законодательстве позиций парламента и соответствия процедуры принятия им решений в рамках своей дискреции установленным Конституцией РФ стандартам осуществления парламентом публичной власти, т.е. для построения истинного парламентаризма.

Россия, как известно, не является родиной парламента и парламентского процесса, многие парламентские процедуры заимствованы из многовекового зарубежного опыта, а ряд современных принципов функционирования российского парламента базируется среди прочего

² В действующий Регламент Государственной Думы с момента его принятия в 1998 г. внесено уже 175 поправок, а в действующий Регламент Совета Федерации, принятый в 2002 г., — 68.

на общепринятых в мире принципах парламентаризма, позициях межгосударственных консультативных, совещательных и судебных органов, имеющих важное значение для интернационализации российской правовой системы [Клишас, 2012, с. 155]. В то же время и собственная практика функционирования представительных учреждений различного типа повлияла на особенности российского парламентского процесса, ведь в России представительное правление известно со времен Новгородского и Псковского вече, практики Земских Соборов и Боярской Думы, т.е. уходит своими корнями в Средневековье. Учет зарубежного и собственного исторического опыта парламентских процедур, безусловно, важен, однако при их регулировании прежде всего должно быть обеспечено соответствие фундаментальным основам конституционного строя (гл. I Конституции РФ), правам человека и гражданина (гл. II Конституции РФ), а также фундаментальным правам и свободам человека, признанным международным сообществом (Всеобщая декларация прав человека, Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, рекомендации Венецианской комиссии и иные международные правовые акты), что и составляет конституционные стандарты парламентских процедур.

Кроме того, по заверению целого ряда авторитетных депутатов, большие полномочия парламента до сих пор использовались не в полной мере даже в объеме Конституции РФ образца 1993 г., т.е. без поправок 2020 г. Федеральное Собрание подчас само ограничивает собственные полномочия в принятых регламентах своих палат³ и в отдельных федеральных законах. Серьезные юрис-

³ Так, например, Совет Федерации в своем Регламенте (ст. 168–170) ограничил фактический срок рассмотрения постановления Государственной Думы об отрешении Президента РФ от должности с установленного Конституцией трехмесячного срока до месяца с небольшим.

дикционные полномочия Федерального Собрания по досрочному прекращению полномочий депутатов Государственной Думы, сенаторов Российской Федерации, а теперь и судей высших судов, судов кассационной и апелляционной инстанций заставляют обратить особое внимание на проблему их соответствия конституционным стандартам, включая соблюдение принципа справедливого судебного разбирательства при рассмотрении данных вопросов — в той мере, в которой к парламенту применим этот принцип в силу правовой позиции Европейского Суда по правам человека [Постановление ЕСПЧ от 09.04.2013]. Эти и многие другие проблемы побуждают исследователей всерьез задуматься о целом комплексе юридических вопросов реализации парламентских процедур, тем более что комплексные исследования таковых в отечественной правовой науке на данный момент практически отсутствуют.

Объектом исследования являются процессуальные общественные отношения, складывающиеся при реализации парламентом как законодательным и представительным органом, а также его подразделениями государственно-властной деятельности в рамках учредительных, законодательных, контрольных и юрисдикционных полномочий. Такие общественные отношения, будучи урегулированы процедурно-процессуальными предписаниями в нормах конституционного права, становятся парламентомско-процессуальными правоотношениями.

Предметом исследования выступают юридические процедуры, регламентирующие порядок принятия парламентом и его органами решений по вопросам, входящим в их конституционную компетенцию.

Как в любом демократическом правовом государстве с федеративным устройством, в России парламентские процедуры применяются как на федеральном, так и на региональном уровне публичной власти. Однако, несмотря на

многообразие парламентских институтов в нашей стране, и на том и на другом уровне власти имеют место сходные парламентские процедуры. Вертикальное единство публичной власти в России означает и наличие общих конституционных принципов организации внутренней работы органов власти на федеральном и региональном уровнях. Это, в частности, применимо и к принципам работы российских парламентских учреждений, что неоднократно подчеркивал Конституционный Суд РФ, отмечая общую природу и принципы функционирования в России федерального парламента и органов народного представительства субъектов Федерации [Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2018 № 44-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П]. Однако сказанное не исключает наличия в ряде регионов страны особенностей регулирования механизмов внутренней работы местного парламента. В связи с этим исследование парламентских процедур на уровне публичной власти субъектов РФ будет сосредоточено в настоящей работе на той сфере деятельности парламентариев, которая имеет существенные особенности по сравнению с парламентскими процедурами федерального уровня, а именно на законодательном процессе.

Цель и задачи исследования. Цель исследования состоит в разработке теоретических начал парламентских процедур как совокупности правовых норм, регулирующих процессуальные общественные отношения, складывающиеся при реализации парламентских полномочий в Российской Федерации. Эта цель оправдывает и частое обращение к зарубежному опыту правового регулирования, тем более что действующая российская Конституция 1993 г. во многом построена на рецепции парламентских процедур США, Франции, ФРГ и других демократических стран [Chantebout, 2007, p. 340]. Кроме того, несмотря на особенности нашей государственности и собственный

исторический путь России, взаимный обмен опытом в вопросах государственного строительства, выявление общего и особенного позволяют критически посмотреть на организацию власти в нашей стране, установить возможности использования иных положительных примеров зарубежной практики с учетом российской национальной специфики [Гриценко, 2019, с. 23].

В соответствии с поставленной целью определен круг задач, теоретическое решение которых составляет сущность настоящего исследования:

- сформулировать понятие и основные характеристики парламентских процедур в Российской Федерации;
- проанализировать соотношение парламентской процедуры и юридической процедуры;
- исследовать особенности юрисдикционных парламентских процедур в России;
- выявить цель и задачи реализации парламентских процедур в Российской Федерации;
- рассмотреть соотношение парламентского процесса и парламентских процедур;
- исследовать источники парламентских процедур в России и за рубежом;
- провести ревизию парламентских процедур и парламентского процесса;
- классифицировать парламентские процедуры, используя, в частности, ранее сформулированные подходы к такой классификации;
- рассмотреть регламентацию парламентских процедур в комитетах и комиссиях парламента;
- проанализировать особенности парламентских процедур в бикамеральных парламентах, к числу которых относится и парламент России;
- предложить направления совершенствования отечественного законодательства в части правового регулирования парламентских процедур.

Методологическая и теоретическая основа исследования. Методологической основой исследования являются как общенаучные методы: теория познания, системно-структурный анализ, дефиниция, классификация, дедуктивный вывод частного знания из общих посылок, индуктивное обобщение частных случаев до общей закономерности, логический анализ дискурсивных единиц (текстов и суждений), — так и специальные методы правовой науки: нормативистский (формально-логический), историко-правовой и сравнительно-правовой (компаративистский).

Теоретическую основу исследования составили работы отечественных и зарубежных ученых в области теории государства и права, истории государства и права, конституционного права России и конституционного права зарубежных стран (см. подробнее: [Кошель, 2018б, с. 140–151]). Основой базовой части исследования (гл. I) стали философско-правовое учение Г. Гегеля о праве и неправе, а также труды В.С. Нерсисянца, в которых оно получило дальнейшее развитие; концепция парламентаризма М. Вебера, раскрывающая степень воздействия парламентского большинства и меньшинства на принимаемые представительным органом решения, которая нашла отражение в трудах отечественных ученых А.А. Мишина, С.А. Авакьяна и М.А. Моргуновой; концепции Г. Харта и Т. Джефферсона, закрепляющие основные воззрения правовых идеалистов на процессуальные нормы, в том числе в деятельности парламента; теоретические работы отечественных правоведов С.С. Алексеева, С.А. Белова, Е.В. Гриценко, П.Е. Недбайло, Т.Я. Хабриевой, М.Н. Марченко, С.Д. Князева, К.В. Арановского, И.В. Пановой, А.В. Малько, М.И. Байтина, О.В. Яковенко, П.П. Серкова о юридическом процессе и юридических процедурах.

Вопросы, касающиеся преимуществ представительного правления, справедливого общества, основанного на за-

коне и представительстве, волновали мыслящую элиту на протяжении всей известной истории цивилизованного человечества, подтверждением тому служат сочинения Гераклита Эфесского, Демокрита, Антифонта, Платона, Аристотеля, Эпикура, Марка Туллия Цицерона, Луция Аннея Сенеки и других древних мыслителей.

Зарождение парламентаризма относится к эпохе Средневековья. Само слово «парламент» (от *фр.* *parler* — говорить, обсуждать что-либо) впервые встречается в Вестминстерском статуте 1275 г., где этим термином обозначен Высший совет знати Англии (собрание высших феодалов, представителей духовенства и высших слоев купеческого сословия), который образовался в результате борьбы английской знати с абсолютизмом Короны и с того момента вместе с Коронай навсегда закрепился в системе государственного управления Англии. Хотя сами по себе парламентские институты в некоторых северных странах — в Швеции, Исландии, в Новгородской и Псковской республиках — появились и ранее. Однако мыслители того времени основное внимание уделяли верховенству и торжеству закона при единоличной самодержавной власти монарха, избираемого населением либо бывшего в силу Божественного провидения наследником престола. Поэтому в данный период парламентаризм не изучался, а некоторыми просветителями и учеными, напротив, считался вредным для государства.

В России исследование парламентаризма и парламентских институтов, как, собственно, и парламентских процедур, зародилось относительно недавно. Отсталость в разработке концепции парламентского права в России, по меткому замечанию академика РАН Т.Я. Хабриевой, обоснованна и неудивительна, так как там, где не было парламентаризма, не было и парламентского права. Вместе с тем исследованию Советов — предшественников современного российского парламента, их организации и

реализации ими законодательных функций, развитию представительных предпарламентских органов государственной власти досоветской России посвятили свои работы такие исследователи, как Г.С. Гурвич, В.В. Еремян, Ю.С. Кукушкин, А.И. Лукьянов, Т.Е. Новицкая, О.И. Чистяков, В.А. Шеховцов и др.

На современном этапе изучение парламентаризма в России и за рубежом носит как комплексный (общетеоретический), так и фрагментарный характер (последнее связано с изучением отдельных аспектов парламентаризма и законотворчества, в том числе и в отдельных зарубежных странах).

Российская и зарубежная правовая наука сходятся в определениях парламентских процедур. Г. Роберт определяет парламентскую процедуру как *юридический процесс принятия решения парламентами, комитетами и прочими организациями на основе согласования интересов и позиций посредством заранее установленных и принятых всеми правил* [Robert et al., 2011, p. 1]. По мнению Д.А. Ковачева, парламентская процедура — это *юридически регламентированный порядок, на основании которого парламент и его палаты осуществляют входящие в их компетенцию права* [Ковачев, 1994, с. 193]. Е.А. Игнатов дополняет данное определение тем, что *парламентские процедуры регулируют и порядок принятия решений комитетами и комиссиями парламента* [Игнатов, 2002a].

Теоретические положения и выводы исследования опираются на анализ Конституции РФ (с учетом принятых в 2020 г. поправок), общепризнанных принципов и норм международного права, актов федерального законодательства, регламентов палат Федерального Собрания РФ, конституций (уставов) субъектов РФ, актов регионального законодательства, правовых позиций Конституционного Суда РФ, Европейского Суда по правам человека, опыта законодательного регулирования и практики реализации

парламентских процедур в зарубежных странах. Кроме того, в работе использованы документы и материалы, касающиеся функционирования и опыта законодательной деятельности, в том числе протоколы и стенограммы заседаний палат Федерального Собрания РФ, а также информация Системы обеспечения законодательной деятельности (sozd.duma.gov.ru).

Научная новизна исследования обусловлена тремя причинами, которые еще Г.Ф. Шершеневич считал ключевыми в развитии права, — теоретической, педагогической и практической [Шершеневич, 1912, с. 515]. В данной работе они раскрываются в следующем.

Во-первых, предпринятое в настоящей монографии комплексное исследование правовой природы процедур, регламентирующих порядок принятия парламентом решений, опирается на учение о юридической процедуре, создавая тем самым основу для признания парламентских процедур в полном смысле слова юридическими. Это обеспечивает привнесение в отечественную науку конституционного права новых понятий и интерпретаций, а кроме того, закладывает еще несколько «кирпичиков» в фундамент учений о конституционном процессе и парламентском праве, развивающихся в качестве подотраслей конституционного права. В частности, речь идет о теоретизации понятий «парламентская процедура», «парламентский процесс», их признаках и гарантиях реализации в демократическом правовом государстве.

Во-вторых, на основе ревизии отечественного опыта правового регулирования и применения парламентских процедур и с учетом позитивной зарубежной практики в этой области автор дает собственное определение и классификацию парламентских процедур в Российской Федерации.

В-третьих, в работе тщательно исследованы отдельные виды и формы парламентских процедур в России.

Опираясь на общетеоретические правовые учения, отечественный опыт регулирования и реализации парламентских процедур и положительную зарубежную практику, автор отыскал дополнительные резервы для развития парламентских процедур в России, предложил идеи по совершенствованию отечественного законодательства в целях обеспечения большего соответствия этих процедур современным стандартам демократии, отраженным в Конституции РФ, и общепризнанным мировым стандартам прав человека.

СЕРИЯ «ПОЛИТИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ»

основана в 2009 г. Валерием Анашвили

В серии вышли: <https://id.hse.ru/books/series/25279520/>

Научное издание

Алексей Кошель

ПАРЛАМЕНТСКИЕ ПРОЦЕДУРЫ В РОССИИ КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ

Зав. книжной редакцией ЕЛЕНА БЕРЕЖНОВА

Редактор ГАЛИНА ШЕРИХОВА

Верстка: ЛЮБОВЬ МАЛИКИНА

Корректор ЕЛЕНА АНДРЕЕВА

Дизайн обложек серии: ABCdesign

Макет обложки: ABCdesign

ВАЛЕРИЯ ВЕЛИКОДНАЯ

Дизайн блока серии: СЕРГЕЙ ЗИНОВЬЕВ

Иллюстрация на обложке: Futureal / Wikimedia Commons, CC BY-SA 3.0
(<https://commons.wikimedia.org/wiki/File:-Зерцало-.jpg>)

Все новости издательства — <http://id.hse.ru>

По вопросам закупки книг обращайтесь в отдел реализации

Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 15295, 15296, 15297

bookmarket@hse.ru

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

101000, Москва, ул. Мясницкая, 20

Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 15285

Подписано в печать 05.03.2025. Формат 60×90/16

Усл. печ. л. 22,5. Уч.-изд. л. 16,7. Печать струйная ролевая

Тираж 600 экз. Изд. № 2953. Заказ №

Отпечатано в АО «Первая Образцовая типография»

Филиал «Чеховский Печатный Двор»

142300, Московская обл., г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1

www.chpd.ru, e-mail: sales@chpd.ru, тел.: +7 499 270-73-59