

Процедурные нормы и их значение в реализации функций представительных органов

Аннотация. Отмечая столетие со дня рождения профессора Е. И. Козловой, посвятившей свою научную жизнь исследованию проблем народовластия и форм его осуществления, следует обратить внимание на проблему совершенствования механизмов парламентской деятельности, которую она неоднократно поднимала в своих трудах советского и постсоветского периодов. Раскрывая правовую природу и сущность представительных органов советского периода — советов депутатов трудящихся, позднее — советов народных депутатов, а в постсоветский период — парламентов, Е. И. Козлова подчеркивала непреходящее значение процедур деятельности представительных органов. Анализируя научное наследие профессора Е. И. Козловой, автор обосновывает актуальность выводов и предложений ученого для современных представительных органов, определяет некоторые направления развития идей ученого.

Ключевые слова: Е. И. Козлова, народовластие, воля народа, публичная власть, процедурные нормы, процедуры, функции представительных органов, парламентский контроль, информационно-коммуникационные технологии, регламенты.



Галина Дмитриевна САДОВНИКОВА,
профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
gdsadovnikova@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.135-143

Galina D. SADOVNIKOVA,

Professor of the Department of Constitutional and
Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
gdsadovnikova@msal.ru

9, Sadovaya-Kudrinskaya str., Moscow, Russia 125993

Procedural norms and their significance in the implementation of the competence of representative bodies

Abstract. On the eve of the centenary of the birth of Professor E. I. Kozlova, who devoted her scientific life to the study of the problems of democracy and the forms of its implementation, attention should be paid to the problem of improving the mechanisms of parliamentary activity, which she repeatedly raised in her writings of the soviet period. Revealing the legal nature and essence of the representative bodies of the soviet period — the soviets of workers' deputies, later — the Soviets of People's deputies, in the post-Soviet period — parliaments, E.I. Kozlova emphasized the enduring importance of the procedures of the representative bodies. Analyzing the scientific heritage of Professor E. I. Kozlova, the author substantiates the relevance of the scientist's conclusions and proposals for modern representative bodies, defines some directions for the development of the scientist's ideas.

© Садовникова Г. Д., 2023

Keywords: *E.I. Kozlova, democracy, the will of the people, public power, procedural norms, procedures, functions of representative bodies, parliamentary control, information and communication technologies, regulations.*

Актуальность идей Е. И. Козловой о народовластии

В 2023 г. исполнилось сто лет со дня рождения выдающегося советского и российского ученого-правоведа профессора Екатерины Ивановны Козловой. Все ее творческое научное наследие посвящено проблемам, так или иначе связанным с реализацией принципа народовластия, закрепленного во всех российских конституциях советского и постсоветского периодов.

Особое внимание Екатерина Ивановна уделяла органам народного представительства, включая советы народных депутатов (ранее — советы депутатов трудящихся) всех уровней; парламенты, как зарубежные, так и российский; региональные и местные представительные органы. В круг интересов ученого входили вопросы, связанные с порядком их формирования, статусом, компетенцией, взаимодействием с исполнительными и судебными органами, организацией и процедурами деятельности. Основной целью данных исследований был поиск механизмов наиболее полного и адекватного выражения воли народа в работе представительных органов. Именно этой проблеме посвящена докторская диссертация Е. И. Козловой «Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа».

По сей день актуальными остаются глубокие суждения ученого о политической и правовой природе воли народа: «Государственно-правовой аспект исследования воли народа связан с рассмотрением воли, опосредствуемой в отношениях, выражающих полновластие народа, его деятельность как субъекта политической, государственной власти, различные формы проявления политической активности масс, взаимосвязь и взаимодействие всех институтов, входящих в систему советской социалистической демократии»¹.

Главное место в научном наследии профессора Е. И. Козловой занимают труды, посвященные парламенту, парламентаризму, представительным органам власти. Немаловажное значение в обеспечении реализации основных функций представительных органов, в первую очередь — представительной функции, Е. И. Козлова придавала процессуальным (процедурным) нормам. Процедура деятельности парламента, по ее мнению, имеет двойную направленность: обеспечить надлежащее профессионально грамотное, социально значимое законодательное регулирование всех сфер общественных отношений, а с другой стороны — способствовать проявлению конституционного статуса парламента как органа народного представительства, призванного выявлять и учитывать различные интересы социальных групп населения, регионов, политических и иных общественных объединений, создать возможности для полной реализации

¹ Козлова Е. И. Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов. М. : Проспект, 2017. С. 23.

статуса депутата как представителя народа, уполномоченного осуществлять в парламенте законодательные и иные его полномочия².

Особенности парламентских процедур и их значение в реализации принципа народовластия

Юридические процедуры важны в любой правовой деятельности, поскольку именно они определяют порядок осуществления юридического процесса, его этапы, их последовательность, сроки совершения юридически значимых действий, способы их оформления и юридического закрепления. Но в деятельности представительных органов они приобретают особое значение, поскольку соблюдение процедур — одно из условий легитимности принимаемых актов. К тому же, учитывая равный служебный статус парламентариев, необходим особый подход к процедурной составляющей деятельности органов парламентского типа. Кто, например, должен вести заседания до выборов спикера и руководящих органов? Практически все парламенты мира восприняли английскую традицию: открывает первое заседание вновь избранного парламента старейший по возрасту депутат.

Процедуры должны быть демократичными, справедливыми, позволяющими обеспечить равные права членов представительных органов при выборах руководящего состава, формировании комитетов, комиссий. Тщательно выверенные процедуры позволяют обеспечить гарантии равных прав каждого депутата и депутатского объединения при обсуждении вопросов и принятии решений.

В докторской диссертации Екатерина Ивановна путем системного анализа выявляет и обосновывает специфику процедур деятельности советских представительных органов, которые вполне применимы и к современным коллегиальным выборным органам государственной и муниципальной власти: «Применительно к советам регламентируются не только основные организационные формы их деятельности, но и придается существенное значение более детальным вопросам порядка их работы, которые для иных органов, не являющихся представительными, не имеют самостоятельной правовой значимости или вообще не существенны. Это обусловлено тем, что для совета — представительного органа — значение имеет не только то, как будет по существу решен тот или иной вопрос его компетенции, но и в каких формах он будет решен, как будет при этом выявлена воля избирателей, учтены их наказы, пожелания и предложения, насколько широко сами они непосредственно и через депутатов будут привлечены к его решению. В порядке деятельности советов выделяется широкий круг форм, имеющих правовую значимость. Их наличие имеет особое, самостоятельное назначение, вытекающее из представительной природы советов»³.

Трудно не согласиться с Е. И. Козловой и в том, что «форма содействует раскрытию содержания деятельности, полному выявлению сущности советов.

² Козлова Е. И. Правовая природа регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации // Ученые записки : сборник научных трудов. Вып. 1 (3). Ростов н/Д : Ростовский государственный университет, 2002. С. 101.

³ Козлова Е. И. Избранные труды. С. 45—46.



Однако форма не следует автоматически за содержанием. Она требует специальной заботы о ее развитии и совершенствовании»⁴. Следует обратить внимание на то, что значение процедур представительных органов Екатерина Ивановна связывает с тем, что они позволяют наиболее полным образом выявить волю избирателей.

Эти выводы остаются актуальными и сейчас. Они вполне современны и применимы по отношению к всем действующим в России представительным органам государственной и муниципальной власти.

Совершенствование процедур действительно способно сыграть весьма важную, если не решающую роль в реализации функций представительных органов. Это обусловлено целым рядом факторов. К ним можно отнести, во-первых, особое место коллегиальных выборных органов в системе публичной власти; во-вторых, особую функцию обеспечения представительства всего спектра социальных интересов; в-третьих, особый статус депутатов, избранных народом и уполномоченных на такой архиважный вид деятельности, как принятие законов, решение вопросов государственного и местного значения, отнесенных к компетенции представительных органов, в том числе к исключительной компетенции.

К тому же депутатский корпус, как никакой другой коллектив, нуждается в установлении четких, понятных демократических процедур, с помощью которых возможно в условиях постоянных политических дискуссий достигать согласованных решений. Процедуры, закрепленные процессуальными нормами, здесь выступают своеобразной движущей силой, обеспечивающей саму возможность функционирования представительных органов по реализации своих полномочий. Специалистами даже высказывается весьма спорное мнение о выделении отрасли конституционного процессуального права и в качестве его подотрасли — парламентского процессуального права⁵.

Правовое закрепление процедур, связанных с организацией работы и реализацией компетенции органов народного представительства (органов парламентского типа) в России, происходит практически на всех уровнях публичной власти. Так, Конституция РФ устанавливает нормы, касающиеся порядка открытия первого заседания Государственной Думы нового созыва, порядка проведения заседаний палат Федерального Собрания, формирования органов палат. Особое внимание уделяется законодательному процессу. Аналогичные нормы в отношении законодательных органов субъектов РФ содержат конституции (уставы) субъектов РФ, в отношении представительных органов местного самоуправления — уставы муниципальных образований. Ряд процедурных норм можно увидеть в федеральных законах, регулирующих порядок формирования палат Федерального Собрания, статус парламентариев, а также в соответствующих законодательных актах субъектов РФ.

⁴ Козлова Е. И. Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Советское государство и право. 1971. № 1. С. 85—90.

⁵ Саликов М. С. Парламентское процессуальное право — подотрасль конституционного процессуального права // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт : материалы научной конференции. Москва. 21—23 марта 2002 г. / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2003. С. 34.

Особое место занимают регламенты палат Федерального Собрания РФ, законодательных органов субъектов РФ, представительных органов муниципальных образований. Данные акты устанавливают процедуры, позволяющие коллегиям представительным органам в полной мере реализовывать свои полномочия, определять внутреннюю структуру, формы внутреннего взаимодействия структурных элементов и взаимодействия с другими органами публичной власти. Именно в регламентах сосредоточен наибольший объем процедурных норм, т.е. органы народного представительства в основном сами определяют порядок своей деятельности. Это обуславливает относительную автономию представительных органов в единой системе публичной власти.

Главное назначение представительных органов выражается в надлежащем исполнении ими основных функций: представительной, правотворческой и контрольной.

Представительная функция обеспечивается процедурой выборов, позволяющей реализовать волеизъявление граждан при определении состава представительных органов. В избирательном процессе, как и в процессе проведения референдумов, сами по себе процедуры фактически являются частью системы гарантий, закрепленных Конституцией прав граждан России избирать и быть избранными в органы публичной власти, участвовать в референдумах.

В соответствии с Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁶ под гарантиями избирательных прав понимаются установленные Конституцией РФ, законом, иным нормативным правовым актом условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации. Несоблюдение установленных законом процедур может привести к отмене регистрации кандидатов и даже отмене результатов выборов. В данном случае четкое и скрупулезное соблюдение всех установленных законом правил и процедур при проведении избирательных кампаний служит гарантией соблюдения принципов избирательного права, способствует эффективному контролю, в том числе в сфере финансирования выборов, и, что немаловажно, способствует вовлеченности в избирательный процесс политических партий, а на муниципальных выборах — и иных общественных объединений.

Процедура выборов в настоящее время включает гарантии общественного контроля путем детальной регламентации участия в избирательном процессе представителей СМИ, наблюдателей, уполномоченных представителей кандидатов, избирательных объединений, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. В настоящее время в процесс наблюдения за выборами вовлекаются наблюдатели, направляемые не только отдельными кандидатами и избирательными объединениями, но и Общественной палатой РФ, а также общественными палатами субъектов РФ. Включение в указанный Федеральный закон соответствующих процедур повышает результативность общественного контроля. Все это придает выборам демократический, открытый характер, следовательно, является залогом доверия граждан к власти. В то же время объединение в одном

⁶ URL: <http://pravo.gov.ru>, 25.12.2023.



законе процедур по проведению выборов и референдумов (хотя они во многом сходны) чересчур перегружает и так очень объемный закон, затрудняет правоприменение.

Не менее важными являются процедуры для реализации законодательной функции Федерального Собрания — парламента Российской Федерации, законодательных органов субъектов РФ, представительных органов местного самоуправления. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, выраженной в постановлении № 10-П от 22.04.1996, «под принятым федеральным законом подразумевается прежде всего федеральный закон, принятый Государственной Думой (части 1 и 2 статьи 105, статья 106) и считающийся одобренным Советом Федерации (часть 4 статьи 105) с соблюдением установленных Конституцией Российской Федерации правил и предусмотренных ею процедур. Установленные Конституцией Российской Федерации требования к принятию федерального закона и предусмотренные ею условия и процедуры носят безусловный характер и не могут меняться по усмотрению участников законодательного процесса»⁷. Это означает, что сами палаты Федерального Собрания могут вносить в свои регламенты изменения, касающиеся законодательного процесса, строго в рамках, дозволенных Конституцией.

Логично предположить, что аналогичные правила должны действовать и в отношении процедур принятия региональных законов, установленных конституциями, уставами субъектов РФ. Целесообразным представляется внесение соответствующих норм в Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁸.

Основным направлением совершенствования правотворческих процедур в представительных органах на всех уровнях публичной власти видится усиление взаимодействия с институтами гражданского общества, вовлечение их в правотворческий процесс.

После введения в 2006 г. в России института Общественной палаты Российской Федерации в Регламент Государственной Думы были внесены поправки, обеспечивающие возможность присутствия на открытых заседаниях Государственной Думы при рассмотрении законопроектов, по которым Общественная палата РФ готовила экспертные заключения, членов Общественной палаты РФ, уполномоченных советом Общественной палаты⁹. Для них Регламент Государственной Думы предусматривает отведение специальных мест в зале заседаний.

Таким образом, регламентные нормы способствуют укреплению связей органа законодательной власти и института гражданского общества. В данном направлении можно пойти еще дальше, например внести в Регламент Государственной Думы нормы, расширяющие возможности Общественной палаты участвовать в

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. № 3.

⁸ URL: <http://pravo.gov.ru>, 25.07.2023.

⁹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 10.03.2006 № 2882-IV ГД // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1269.

процессе принятия законов, а именно: предоставлять слово для выступления представителю Общественной палаты РФ при обсуждении законопроекта в первом чтении сразу после выступления инициатора проекта, во втором чтении — при постатейном обсуждении. Аналогичные возможности могли бы быть приданы общественным палатам субъектов РФ, муниципальных образований при осуществлении регионального правотворчества.

Контрольная функция представительных органов также не может быть реализована вне парламентских процедур. Правовой основой парламентского контроля выступают нормы Конституции РФ, Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О парламентском контроле»¹⁰, Федерального закона от 27.12.2005 № 196-ФЗ (ред. от 03.04.2023) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»¹¹, регламенты Совета Федерации и Государственной Думы.

Сразу следует отметить, что регламенты палат очень скупы в отношении процедур, направленных на реализацию традиционной для всех парламентов мира контрольной функции. При этом контрольная функция изначально присуща парламенту в соответствии с принципом разделения властей как основы конституционного строя. Поэтому одним из направлений совершенствования парламентских процедур может быть разработка процессуальных норм, усиливающих контрольную функцию, например, процедур, предусматривающих в начале каждой сессии Государственной Думы рассмотрение результатов реализации решений по контрольным мероприятиям, осуществленным в период предыдущей сессии; процедур, предусматривающих меры воздействия со стороны палаты за формальные ответы (отписки) на депутатские запросы. Кроме того, в юридической литературе высказывается мнение о том, что отсутствие мер воздействия по результатам заслушивания отчета или сходных форм парламентского контроля не позволяет считать их контрольными механизмами¹².

Контрольные мероприятия присущи представительным органам и на региональном, и на муниципальном уровнях публичной власти. Их эффективность не в последнюю очередь зависит от наличия соответствующих процедур.

Возвращаясь к научному наследию профессора Е. И. Козловой, следует отметить крайне критическую позицию ученого в связи с отсутствием в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ процедур так называемого конституирования парламента. Такая позиция ученого обусловлена тем, что закрепленный в Регламенте «нижней» палаты российского парламента порядок проведения первого заседания Думы нового созыва не предусматривает проверки полномочий вновь избранных депутатов. По ее мнению, необходимо провозгласить их не просто депутатами, избранными в Государственную Думу, а депутатами Государственной Думы определенного (следует указать, какого именно) созыва. Е. И. Козлова усматривала в этом существенный пробел и утверждала: «Отказ от конституционного закрепления процедуры конституирования Государственной

¹⁰ URL: <http://pravo.gov.ru>, 25.07.2023.

¹¹ URL: <http://pravo.gov.ru>, 25.07.2023.

¹² *Авдеев Д. А.* Баланс полномочий высших органов государственной власти: принцип разделения или распределения? // *Государство и право.* 2014. № 4. С. 44.



Думы приводит к юридическому несовершенству порядка ее формирования, оформления ее как органа, правомочного осуществлять конституционно закрепленные за ним полномочия»¹³. Поскольку указанная процедура была присуща высшим представительным органам государственной власти в советский период, Е. И. Козлова справедливо называет это утраченной ценностью.

Развитие идей Е. И. Козловой в науке и практике парламентаризма

Дальнейшее развитие идей Е. И. Козловой в науке и практике парламентаризма идет в ключе ее основного тезиса о безусловной необходимости выражения воли народа в формировании, организации и деятельности представительных органов.

Текущие события в России и в мире вносят свои коррективы в организацию работы федерального и региональных парламентов, представительных органов местного самоуправления. Так, разразившаяся в 2020 г. во всем мире пандемия КОВИД-19 заставила пересмотреть нормы о необходимости обязательного очного участия депутатов во всех видах парламентской деятельности. В условиях, когда коллегиальные формы работы представительных органов стали невозможны или были сильно затруднены, волей-неволей сформировалась практика (порой опережающая правовое регулирование) дистанционных форм деятельности представительных органов всех уровней публичной власти, включая проведение заседаний (в законодательных органах ряда субъектов РФ и представительных органах муниципальных образований), Совета Государственной Думы и Совета палаты Федерального Собрания Российской Федерации¹⁴, парламентских (депутатских) слушаний, заседаний комитетов и комиссий, круглых столов и иных парламентских (депутатских) мероприятий, организация электронных приемных.

Вопрос о применении информационно-коммуникационных технологий в ежедневной рутинной деятельности представительных органов давно не является дискуссионным — современные технологии активно используются. Дискуссии идут об объеме их применения, о возможности дистанционных, заочных, очно-дистанционных заседаний в так называемом смешанном формате. Следует согласиться с мнением И. С. Андреечева о том, что в исключительных обстоятельствах возможно проведение заседаний с участием депутатов в онлайн-режиме для обеспечения непрерывной работы представительного органа в неотложных случаях, но, как верно отмечает автор, «необходимо разграничить заочное (опросное) голосование по вопросам повестки дня заседания и проведение дистанционного заседания с личным участием депутата. При этом правовое регулирование

¹³ Козлова Е. И. Утраченная ценность (должна ли Государственная Дума конституироваться) // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации : материалы Международной научно-теоретической конференции 4—6 декабря 2008 г. : в 2 т. М. : РАП, 2010. Т. 1. С. 25—31.

¹⁴ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11.11.2020 № 9078-7 ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. № 46. Ст. 7262.

должно содержать механизмы, обеспечивающие достоверность волеизъявления депутатов и исключаящие любые сомнения в вопросе о правомочности органа»¹⁵.

В настоящее время сложно представить себе мир без современных цифровых технологий. Они во многих случаях, к примеру, в результате открытия электронных приемных, размещения на сайтах представительных органов форм для электронных обращений облегчают доступ населения к взаимодействию с депутатами, создают новые возможности донесения до депутатов своего мнения, прослеживания движения интересующего законопроекта в системе АСОЗД и т.п.

Таким образом, можно определить еще одно направление совершенствования парламентских процедур — постепенное расширение возможностей взаимодействия представительных органов с избирателями, институтами гражданского общества, иными органами публичной власти путем постепенного внедрения процедур с использованием информационно-коммуникационных технологий.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авдеев Д. А.* Баланс полномочий высших органов государственной власти: принцип разделения или распределения? // Государство и право. — 2014. — № 4.
2. *Андреечев И. С.* Пандемия COVID-19: практика применения дистанционных форм в парламентских процедурах представительных органов (допустимость и подходы к правовому регулированию) // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 9. — С. 66—70.
3. *Козлова Е. И.* Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов. — М. : Проспект, 2017. — 337 с.
4. *Козлова Е. И.* Правовая природа регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации // Ученые записки : сборник научных трудов. — Вып. 1 (3). — Ростов н/Д : Ростовский государственный университет, 2002.
5. *Козлова Е. И.* Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Советское государство и право. — 1971. — № 1. — С. 85—90.
6. *Козлова Е. И.* Утраченная ценность (должна ли Государственная Дума конституироваться) // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации : материалы Международной научно-теоретической конференции 4—6 декабря 2008 г. : в 2 т. — М. : РАП, 2010. — Т. 1. — С. 25—31.
7. *Саликов М. С.* Парламентское процессуальное право — подотрасль конституционного процессуального права // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт : материалы научной конференции. Москва. 21-23 марта 2002 г. / под ред. С. А. Авакьяна. — М., 2003.

¹⁵ *Андреечев И. С.* Пандемия COVID-19: практика применения дистанционных форм в парламентских процедурах представительных органов (допустимость и подходы к правовому регулированию) // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 66 — 70.

